

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

# Прокуратура России: 1991–2016 гг.

Сборник статей

Москва • 2016

УДК 347.962  
ББК 67.721  
П80

*Под общей редакцией А.Ю. Винокурова*, главного научного сотрудника НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора.

***Редакционная коллегия:***

**К.И. Амирбеков** (руководитель), заведующий отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук;

**И.А. Васькина**, научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

**Н.А. Кулакова**, старший научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

***Рецензент:***

**Р.В. Жубрин**, проректор Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук.

**Прокуратура России: 1991–2016 гг.:** сб. ст. / под общ. ред. А.Ю. Винокурова; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016. – 128 с.

В сборник включены статьи, посвященные различным аспектам деятельности прокуратуры современной России с момента ее образования в 1991 г. и по настоящее время.

Для прокурорских работников, студентов и преподавателей юридических вузов и факультетов, научных сотрудников.

УДК 347.962  
ББК 67.721

©Академия Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации, 2016

## Введение

В эпоху больших перемен, а Российская Федерация находится в перманентном эволюционном состоянии с самого начала своего образования в конце 1991 г., нередко поиски оптимальных решений в структурировании государственно-правового аппарата, что приводит к периодическим преобразованиям в системе органов публичной власти. Причем далеко не всегда новации дают желаемый результат, в связи с чем происходит очередной виток модернизации, зачастую также обреченный в обозримой перспективе на забвение.

В этом смысле прокуратуре Российской Федерации, ведущей свою «родословную» от знаменитых указов императора Петра I 1722 г., повезло больше, чем многим другим государственно-правовым институтам, и не далее как 12 января 2012 г. вся прокурорская система торжественно отмечала 290-летнюю годовщину со дня своего образования. При этом с учетом подчеркиваемой в последние годы высшим руководством страны востребованности прокуроров в процессе построения в стране демократического правового государства у них есть все основания постепенно готовиться к встрече отдаленного от нас не столь большим временным периодом 300-летнего юбилея. Действительно, не каждый государственный орган и далеко не в каждой стране может ощущать на себе приятный груз многовековой истории, которая продолжает развиваться на наших глазах.

В то же время не следует предавать забвению и меньшие по значимости события, тем не менее олицетворяющие собой определенный знаковый рубеж, достижение которого без всякой натяжки может претендовать на эпохальность. Речь идет о пути, пройденном прокурорской системой в рамках современной России, и отправной точкой его по праву считается постановление Верховного Совета РСФСР от 15.11.1991 № 1879-1 «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР» (далее – постановление № 1879-1)<sup>1</sup>, принятое во исполнение постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 11.11.1991 № 1860-1 «О создании единой системы органов прокуратуры РСФСР»<sup>2</sup>, которым поручалось Комитету Верховного Совета РСФСР по вопросам законности, правопорядка и борьбы с пре-

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1661.

<sup>2</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1672.

ступностью совместно с Генеральным прокурором РСФСР подготовить и представить на рассмотрение Верховного Совета РСФСР предложение о создании единой системы органов прокуратуры РСФСР.

У внимательного читателя, знакомого с историей возникновения современной России, может возникнуть вопрос относительно хронологии. Действительно, о прекращении существования СССР как субъекта международного права было заявлено в преамбуле Соглашения о создании Содружества Независимых Государств, подписанного 8 декабря 1991 г. руководителями РСФСР, УССР и БССР, а Декларация о прекращении существования СССР в связи с образованием СНГ была принята Советом Республик Верховного Совета СССР и вовсе 26 декабря 1991 г. после присоединения 21 декабря того же года к указанному Соглашению Азербайджана, Армении, Казахстана, Киргизии, Молдовы, Таджикистана, Туркмении и Узбекистана. Тем не менее уже в августе 1991 г. после несостоявшегося путча стало понятно – как геополитическая реальность Союз ССР де-факто перестал существовать, в силу чего необходимо было формировать государственно-правовые институты новых субъектов международного права, что и воплотилось несколькими месяцами позже в решение о создании самостоятельной системы органов прокуратуры. К слову, на правах признанной членами Содружества правопреемницы СССР Российская Федерация принимала меры ликвидационного характера в отношении находившихся на ее территории органов прекратившего существование государства.

Так, постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 28.12.1991 № 3045-1 «Об упразднении Верховного Суда СССР, Высшего Арбитражного Суда СССР и Прокуратуры СССР»<sup>1</sup> со 2 января 1992 г. упразднена Прокуратура СССР с определением в качестве ее правопреемницы Прокуратуры РСФСР с передачей ей зданий, сооружений, материально-технической базы и другого движимого и недвижимого имущества упраздняемого ведомства. И здесь внимательный читатель может увидеть юридический ляп, заключающийся в том, что на момент принятия указанного постановления Законом РСФСР от 25.12.1991 № 2094-1 «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Респуб-

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 2. Ст. 74.

лика»<sup>1</sup> РСФСР с 25 декабря официально была переименована в Российскую Федерацию.

Согласно п. 3 постановления № 1879-1 единую систему органов прокуратуры РСФСР составили Прокуратура РСФСР, прокуратуры республик в составе РСФСР, прокуратуры краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов, городов и районов, иные территориальные прокуратуры, специализированные прокуратуры, научные и учебные заведения (ВНИИ проблем укрепления законности и правопорядка (г. Москва), Институт повышения квалификации руководящих кадров (г. Москва), Институт усовершенствования следственных работников (г. Санкт-Петербург)). Кроме того, определялось, что органы прокуратуры могут иметь также объекты социально-бытового и хозяйственного назначения, к которым на тот момент относились пансионат «Истра» и пионерский лагерь «Радуга» (Московская область), а также строящийся пансионат в Республике Дагестан.

Общая штатная численность единой системы органов прокуратуры РСФСР на 1992 г. была установлена в количестве 39,5 тыс. человек. Для сравнения согласно п. 1 Указа Президента Российской Федерации от 16.05.2014 № 338 «Об общей штатной численности органов прокуратуры Российской Федерации»<sup>2</sup> в органах прокуратуры в настоящее время предусмотрено 47 912 единиц. Однако необходимо при этом учитывать, что с 2011 г. из прокурорской системы выделился следственный аппарат, который был неотъемлемой составляющей органов прокуратуры предшествующего периода. Сказанное свидетельствует о том, что поступательная тенденция расширения за прошедшие 25 лет стоящих перед прокуратурой Российской Федерации задач потребовала серьезного увеличения штатной численности прокурорских работников.

Таким образом, 15 ноября 1991 г. – дата вступления в силу постановления № 1879-1 – официально может рассматриваться как день рождения прокуратуры современной России. И в связи с этим хотелось бы отметить, что предыдущие юбилейные даты (10-, 15- и 20-летие) в принципе остались без внимания со стороны как государства, так и самой прокурорской системы. В печати

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 2. Ст. 62.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2014. № 20. Ст. 2500.

фактически отсутствуют публикации по этой проблематике<sup>1</sup>. Поэтому хочется выразить надежду, что отмечаемая в 2016 г. знаменательная дата найдет необходимый отклик у всех, кому небезразлична судьба государственно-правового института, надежно стоящего на страже законности.

Представляется правильным привести выдержку из постановления Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 12.05.1992 № 2751-1 «О предложении Генеральной прокуратуры Российской Федерации о мероприятиях в связи с 70-летием со дня образования органов прокуратуры»<sup>2</sup>, в п.1 которого выражено согласие с предложением Генеральной прокуратуры Российской Федерации о проведении в мае 1992 г. в Российской Федерации мероприятий в связи с указанной датой. Безусловно, и здесь внимательный читатель может усмотреть определенную нестыковку. Ведь российская прокуратура, как было указано, ведет свой отсчет от 1722 г., т.е. она на целых 200 лет старше. Однако официально это было легитимировано лишь Указом Президента Российской Федерации от 07.06.1996 № 820 «О 275-летию Российской прокуратуры»<sup>3</sup>. И это говорит о том, что нужно чтить историю, поскольку она многому учит.

В представленных в настоящем сборнике статьях читатель найдет интересные материалы, отражающие как исторические, так и современные аспекты многофункциональной деятельности российской прокуратуры. Надеюсь, что этим изданием коллектив Научно-исследовательского института Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации внес свой посильный вклад в то, чтобы столь знаменательное событие не было предано забвению.

А.Ю. Винокуров,  
главный научный сотрудник НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук,  
профессор

---

<sup>1</sup> Пожалуй, единственное исключение составляет статья Винокурова А.Ю., Васькиной И.А. «Российская прокуратура: итоги 20-летней деятельности в современном государстве» (Государство и право. 2012. № 11).

<sup>2</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1992. № 21. Ст. 1158.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1996. № 24. Ст. 2876.

# **РАЗДЕЛ 1. СИСТЕМА И ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1991–2016 гг. И ПЕРСПЕКТИВЫ ИХ РАЗВИТИЯ**

**К.И. Амирбеков,**  
заведующий отделом НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук

## **Правовой статус прокуратуры Российской Федерации и проблемы его развития**

Верховный Совет РСФСР 15 ноября 1991 г. принял постановление № 1879-1 «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР»<sup>1</sup>.

С этой даты современная прокуратура Российской Федерации перестала быть составной частью организационной структуры прокуратуры СССР и приобрела самостоятельный статус, хотя формально прокуратура СССР была упразднена только со 2 января 1992 г.

Несмотря на упразднение прокуратуры СССР и прекращение действия на территории Российской Федерации Конституции СССР, принятие Закона Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), конституционно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации вплоть до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. в целом оставался в прежнем его состоянии, каким он определялся Конституцией РСФСР 1978 г. как единой и независимой системы органов, осуществляющих надзор за точным и единообразным исполнением законов.

После упразднения СССР началась активная работа по подготовке новой Конституции Российской Федерации. Именно в это время в стране широко развернулась дискуссия о месте и роли прокуратуры Российской Федерации в системе государственных органов и о ее правовом статусе вообще.

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1661.

В комиссии, созданной в октябре 1993 г. для разработки проекта новой Конституции Российской Федерации, было два основных предложения по вопросу о дальнейшей судьбе прокуратуры. Инициатором первого был тогдашний министр юстиции Российской Федерации Н.В. Федоров. Его предложение сводилось к тому, что прокуратура как самостоятельный государственный орган власти является пережитком тоталитарного режима, поэтому она должна стать структурным подразделением Министерства юстиции, ее функции должны быть сужены до поддержания государственного обвинения в суде, а потому прокуратуру и не следует включать в Конституцию. Второе предложение выдвигалось группой ученых-правоведов и было направлено на дальнейшее усиление роли прокуратуры в государственном механизме России.

Поскольку Конституция должна была быть принята путем референдума, заранее опубликовали несколько ее проектов. В первом таком проекте упоминания о прокуратуре не было. В последующем был опубликован новый проект Конституции Российской Федерации, в который была включена ст. 129, предложенная группой ученых-правоведов и бывшим Генеральным прокурором Российской Федерации А.И. Казанником. Однако положение о том, что прокуратуре в Конституции должна быть отведена отдельная глава, не было поддержано. В принятой 12 декабря 1993 г. всенародным голосованием Конституции Российской Федерации ст. 129, отражающая конституционный статус прокуратуры, была включена в гл. 7 «Судебная власть».

Таким образом, тот факт, что прокуратура в Конституции Российской Федерации 1993 г. не выделена отдельно, а единственная ст. 129 Конституции, посвященная прокуратуре, была включена в главу, носившую до 7 февраля 2014 г. название «Судебная власть», не означало превращение прокуратуры в судебный орган, а являлось лишь результатом компромисса между различными политическими силами, выдвигавшими в период реформ разные идеи о роли, месте и правовом статусе прокуратуры в системе нового государственного устройства. В указанной статье Конституции Российской Федерации, как и в Конституции РСФСР 1978 г., прокуратура Российской Федерации определялась как единая централизованная система с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.



Спустя 21 год в Конституцию Российской Федерации внесены поправки. Из нее исключена норма, закрепляющая единую централизованную и независимую организационную модель системы прокуратуры Российской Федерации. С 7 февраля 2014 г. гл. 7 Конституции Российской Федерации стала называться «Судебная власть и прокуратура», что уточняет конституционную составляющую правового статуса прокуратуры, в том числе ее самостоятельность и независимость от судебной и других ветвей власти. С другой стороны, такой ее конституционный статус (рядом и наравне с судебной властью) предопределяет суть конституционной основы ее правового статуса, как и судебной власти, быть блюстителем закона и гарантом законности и справедливости в современную эпоху.

Теоретической разработкой понятия, сущности и содержания правового статуса прокуратуры Российской Федерации в разное время занимались ученые в области конституционно-правовой науки и науки о прокурорской деятельности, практические прокурорские работники. В их числе доктора юридических наук Т.А. Ашурбеков, А.Д. Бойков, А.Ю. Винокуров, А.И. Казанник, Н.В. Мельников, К.Ф. Скворцов, Ю.И. Скуратов, В.П. Рябцев. В последние годы теоретическому аспекту правового статуса прокуратуры Российской Федерации и его развитию значительное внимание уделялось учеными Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации во главе с ее ректором доктором юридических наук О.С. Капинус.

Конституцией Российской Федерации и Законом о прокуратуре правовой статус прокуратуры Российской Федерации в современный период определен в качестве конституционного института государственной власти, не входящего ни в одну из ее ветвей. Законом о прокуратуре в п. 1 ст. 1 определено, что в организационном плане прокуратура Российской Федерации есть единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, и иные функции, установленные федеральным законом. Такая базовая составляющая ее правового статуса остается неизменной на протяжении последних 25 лет. Не изменились и принципы осуществления ее деятельности.

Однако за этот период изменился конституционный порядок назначения заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров. Если до 7 февраля 2014 г. Президент Российской Федерации Конституцией Российской Федерации не наделялся какими-либо полномочиями по их назначению, то с указанной даты это стало его прерогативой.

Произошел ряд изменений в целях деятельности и функциях прокуратуры, а также в полномочиях прокуроров.

В п. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре в редакции от 17.01.1992 защита социально-экономических, политических и иных прав и свобод человека и гражданина, суверенных прав Российской Федерации, прав других национально-государственных и административно-территориальных образований, местных представительных органов, органов исполнительной власти, местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, общественных и политических организаций и движений рассматривалась в качестве одной из целей прокурорской деятельности наряду с обеспечением верховенства закона, единства и укрепления законности. А в Законе о прокуратуре в редакции Федерального закона от 17.11.1995 данная цель прокурорской деятельности сформулирована как защита прав и свобод человека и гражданина и охраняемых законом интересов общества и государства.

В Законе о прокуратуре в редакции Федерального закона от 17.11.1995 у прокуратуры Российской Федерации появились два направления деятельности, отсутствовавшие в нем в предыдущей редакции. Это функция – координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, а также новая отрасль прокурорского надзора – надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

До 17 ноября 1995 г. прокуратура Российской Федерации не осуществляла надзор за исполнением законов органами государственной власти республик в составе Российской Федерации. После принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. республики, края, области, округа в составе Российской Федерации стали равноправными субъектами Российской Федерации, и соответственно прокурорский надзор за исполнением законов с ноября 1995 г. стал осуществляться и по отношению к органам законодательной (представительной) власти республик в составе Российской Федерации.

Самые существенные изменения в рассматриваемый период произошли в полномочиях прокуроров, в развитии которых четко определилась тенденция к их сужению в уголовно-правовой сфере и расширению вне ее.

С 2007 г. прокурор лишен полномочий возбуждать и прекращать уголовное дело или давать следователю обязательные для исполнения указания, в том числе о привлечении к ответственности виновного лица в качестве обвиняемого.

В современных условиях прокуроры в Российской Федерации вне уголовно-правовой сферы наделены новыми надзорными полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, несудебному блокированию в электронных социальных сетях информации экстремистского характера, осуществлению контроля за соответствием расходов лиц, занимающих государственные должности, их доходам, формированию сводных планов проверок контролирующими органами субъектов предпринимательской деятельности, включая формирование единого реестра таких проверок, их результатов и принятых мер, согласованию проведения указанными органами внеплановых проверок, ведению статистического учета преступности и результатов следственной работы и т.д. В последние годы значительно расширился круг составов административных правонарушений, возбуждение дел и проведение административного расследования по которым отнесено к исключительной компетенции прокурора. На прокуроров в нынешних условиях возложены полномочия по надзору не только за исполнением законов, но и за исполнением уставов муниципальных образований. В новых условиях Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители уполномочены принимать решение по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации о признании иностранных или международных неправительственных организаций нежелательными на территории России.

В научной литературе высказано мнение о появлении у прокуратуры Российской Федерации в современный период новой функции по осуществлению контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам<sup>1</sup>. Безусловно, данная позиция не лишена научной аргу-

---

<sup>1</sup> *Винокуров А.Ю.* Контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам как самостоятельная функция прокуратуры // Администрат. и муницип. право. 2013. № 2.

ментации и законодательной основы, так как рассматриваемому виду прокурорской деятельности присущи признаки, не свойственные надзору за исполнением законов, а именно: 1) этот контроль может быть осуществлен прокурором только по решению Президента Российской Федерации, уполномоченного им лица или Председателя Правительства Российской Федерации; 2) для осуществления контроля прокурор хотя и не лишен возможности использовать надзорные полномочия, предусмотренные ст. 22 Закона о прокуратуре, однако закон для этого предусмотрел специальные правовые средства прокурора; 3) с осуществлением контроля коррелируется предусмотренное законом другое специальное полномочие прокурора по направлению в суд заявления об обращении в доход государства объектов права собственности определенных лиц, которыми не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

Для дискуссий о правовом статусе прокуратуры Российской Федерации, о ее функциях и о полномочиях прокуроров почва сохраняется до сих пор, так как согласно действующей Конституции Российской Федерации правовое регулирование этих вопросов делегировано федеральному закону, нормы которого часто подвергаются проверке и разному толкованию Конституционным Судом Российской Федерации по жалобам оппонентов прокуратуры<sup>1</sup>.

С учетом этого развитие правового статуса прокуратуры Российской Федерации в современный период должно идти путем закрепления в Конституции Российской Федерации (конституционализации) независимого и централизованного статуса и функций прокуратуры Российской Федерации, а также принципов наделения прокуроров полномочиями. Ее организационная структура, порядок деятельности и надзорные полномочия прокуроров должны быть определены в федеральном конституционном законе. Статус прокурорского надзора должен быть закреплен в Конституции Российской Федерации в качестве высшего государственного надзора за исполнением законов.

---

<sup>1</sup> По данным судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.С. Бондаря и советника судьи данного суда А.А. Джагаряна, «только в рамках оценки положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Конституционный Суд РФ обращался к различным аспектам прокурорского надзора более чем в 110 своих решениях». См.: *Бондарь Н.С., Джагарян А.А.* Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституц. и муницип. право. 2015. № 5. С. 10.

**Ф.М. Кобзарев,**  
директор НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук, доцент

## **Организация работы и управления в органах прокуратуры: пути становления и совершенствования**

Постоянно происходящий в стране начиная с 1991 г. процесс реформирования судебных, правоохранительных и иных государственных органов в значительной мере затронул различные стороны организации и деятельности этих структур, в том числе органов прокуратуры. При этом прокуратура Российской Федерации в настоящее время отличается в целом четко выстроенной организационной структурой, наличием необходимых организационных условий для осуществления эффективной внешней функциональной деятельности, отлаженной системой управления. Вместе с тем система прокуратуры нуждается в развитии, поиске резервов роста, в частности в дополнительном повышенном внимании к ее внутренней организации, совершенствовании управленческой деятельности.

Как известно, организация начинается с выявления потребности в чем-либо. С момента образования современной российской прокуратуры на первоначальном этапе становления этого органа государства на основе определенных целей и задач возникли потребности в формировании основных направлений ее деятельности, выполнении конкретных видов работы. Под эти потребности выстраивалась определенная структура, включающая должности, установленные направления и (или) виды деятельности, определялся механизм взаимных связей и отношений, входящих в структуру элементов. Для обеспечения надлежащего взаимодействия между ними устанавливался соответственно круг прав, обязанностей и ответственности, в том числе посредством принятия управленческих решений. Одновременно осуществлялся процесс подбора, расстановки и воспитания кадров, формировалась оптимальная организационно-управленческая структура.

В дальнейшем принимались взаимосвязанные меры правового, организационного, материально-технического характера,

обеспечивающие создание необходимых условий для эффективного функционирования этой структуры.

Исходя из названных общих подходов к содержанию организации и управления, очевидно, не случайно одним из первых организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации был приказ от 28.05.1992 № 20 «Об организации надзора и управления в органах прокуратуры Российской Федерации»<sup>1</sup>. В нем было определено, что первоочередной задачей и конечной целью всех направлений прокурорской деятельности становится правовая защита граждан. Одновременно обращено внимание на то, что изменение содержания прокурорской деятельности требует адекватных подходов к организации надзора и управлению в органах прокуратуры.

В развитие этих положений к числу наиболее значимых организационных условий в приказе были отнесены: необходимость соблюдения определенных параметров в работе с кадрами (в частности, обеспечения живого общения и реальной заботы о людях), важность планирования работы, основанной на глубоком анализе тенденций и информации о распространенности правонарушений, осуществление эффективного контроля. При этом следует особо отметить положение о не утративших актуальности и в настоящее время рекомендациях об осуществлении планирования в органах прокуратуры таким образом, чтобы оставалась «возможность для оперативного реагирования на поступающую информацию о нарушениях законности», а при руководстве и контроле за деятельностью подчиненных «исключить административный диктат и навязывание позиций, противоречащих их основным на законе убеждениям» и «ограждать подчиненных от любого неправомерного вмешательства в их деятельность, привлекая виновных к ответственности».

Наука также не оставалась в стороне от проблем организации и управления в органах прокуратуры<sup>2</sup>. В разработанной в

---

<sup>1</sup> Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27.04.2011 № 112 данный приказ был признан утратившим силу.

<sup>2</sup> Выделенное в 1990-х гг. самостоятельное научное направление «Теория организации и деятельности органов прокуратуры» получило развитие в следующих работах: *Кливер И.Я.* Стиль, формы и методы управления в органах прокуратуры. М., 1991; *Проблемы кадровой работы в органах прокуратуры*: сб. науч. тр. / под ред. Ю.И. Скуратова. М., 1994; *Проблемы кадровой работы и управления в органах прокуратуры*: сб. науч. тр. / под ред. А.И. Алексеева, В.П. Рябцева, В.И.

1994 г. в НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации (далее – НИИ) Концепции развития на переходный период прокуратуры Российской Федерации отдельный раздел (VI) был посвящен путям совершенствования управления, организационной структуры и работы с кадрами в органах прокуратуры. В нем особое внимание уделялось перспективам развития организационной структуры прокурорской системы, организации структурных подразделений органов прокуратуры, основанном на учете общих закономерностей взаимосвязи функционального содержания и организационных условий деятельности прокуратуры, предметной сферы ведения прокуратуры и недопущения неоправданного роста так называемых обеспечивающих подразделений, разрастания аппарата.

По кадровому обеспечению в указанной Концепции в качестве актуальных проблем было обозначено совершенствование системы гарантий и мер правовой и социальной защиты прокурорских работников и членов их семей, порядка подготовки кадров для органов прокуратуры, обоснована необходимость законодательного определения как общих, так и специальных требований к отдельным категориям прокурорских работников.

В последующем большинство из этих положений были закреплены в законодательном порядке, а другие, в частности, касающиеся кадровой работы, получили дальнейшее развитие в Концепции подбора, расстановки, закрепления кадров органов прокуратуры, подготовленной в 1996 г. авторским коллективом сотрудников НИИ, возглавляемым профессором В.П. Рябцевым.

Реализация основных направлений совершенствования организации работы и управления в органах российской прокуратуры на протяжении последних двух десятилетий в основном осуществлялась посредством издания Генеральным прокурором Российской Федерации соответствующих организационно-распорядительных документов, а также через решения коллегий и оперативных совещаний, которые обязательны для исполнения

---

Куприяновой. М., 1996; *Рябцев В.П.* Научные основы организации и управления в органах прокуратуры // *Вопр. теории управления в органах прокуратуры: сб. науч. тр.* М., 1997. С. 3–13; *Смирнов А.Ф.* Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации: учеб. пособие. М., 1996; *Его же.* Прокуратура и проблемы управления. М., 1997 и др.

всеми работниками прокуратуры. Достаточно сказать, что за период функционирования прокуратуры Российской Федерации более чем 2/3 изданных приказов и иных организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации посвящены вопросам в целом как организации работы (информационно-аналитическому обеспечению, планированию, взаимодействию, контролю исполнения), совершенствованию организационной структуры (об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах, новых специализированных прокуратур), кадровой работы, так и организации конкретных направлений надзорной и иной деятельности прокуратуры.

Следует выделить приказы Генерального прокурора Российской Федерации:

а) общего организационно-правового назначения: от 16.10.2000 № 134 «О мерах по совершенствованию организации работы системы органов прокуратуры», от 12.03.2008 № 39 «Об организации работы прокуратур городов с районным делением», от 07.02.2013 № 58 «Об утверждении Положения о применении общих подходов при подготовке и проведении проверок деятельности прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним специализированных прокуратур», от 11.05.2016 № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации»;

б) по кадровому обеспечению: от 17.03.2010 № 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации», от 04.10.2010 № 373 «О совершенствовании системы подготовки, повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников органов прокуратуры Российской Федерации»; от 20.02.2013 № 80 «Об основных направлениях работы с кадрами в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации»;

в) по организации направлений деятельности: от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», от 02.06.2011 № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия», от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» и др.



Существенный вклад в решение задач организации и управления в органах прокуратуры вносили и вносят научные и образовательные учреждения (организации) системы прокуратуры. До 2007 г. таковыми являлись НИИ, Институт повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Иркутский институт повышения квалификации прокурорских работников Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а в настоящее время – Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации (далее – Академия). В подразделениях Академии на постоянной основе проводятся научные исследования по организационно-управленческой тематике, активно осуществляется учебно-методическое обеспечение деятельности органов прокуратуры в рассматриваемой сфере. К примеру, в учебных планах обучения будущих прокурорских работников предусмотрена такая дисциплина, как «Организация работы органов прокуратуры районного звена». На протяжении более 30 лет функционирует специализированная кафедра основ организации и управления в органах прокуратуры, сотрудниками которой под редакцией профессора А.Ф. Смирнова подготовлен и в 2005 г. издан единственный в своем роде учебник для системы повышения квалификации прокурорских кадров «Основы организации и управления в органах прокуратуры Российской Федерации». В НИИ Академии помимо выпуска на регулярной основе монографий, научных докладов и обзоров ежегодно осуществляется подготовка отдельного раздела «Организация деятельности органов прокуратуры» информационно-аналитической записки «Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры».

Усложнение задач, увеличение объема работы, расширение сферы деятельности прокуратуры в современных условиях вызывает необходимость дальнейшего совершенствования организации ее деятельности, принятия эффективных управленческих решений, формирования высокопрофессионального кадрового состава, что и должно быть залогом результативности и качества работы органов прокуратуры по укреплению законности в стране.

# **Специализированные прокуратуры и их место в системе органов прокуратуры Российской Федерации**

**Т.А. Диканова,**  
заведующая отделом НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук, доцент

## **Транспортные прокуратуры**

Значимость транспортных прокуратур обусловлена необходимостью учитывать специфику транспортной, таможенной и внешнеторговых сфер при осуществлении надзора, что, в свою очередь, определяется особенностями этих сфер, регулированием их в значительной степени на международном уровне, непосредственным их влиянием на состояние экономики и жизнеобеспечение страны в целом.

Специализация органов прокуратуры в сфере надзора за исполнением законов на транспорте началась с момента учреждения советской прокуратуры. Уже в первом Положении о прокурорском надзоре, принятом 28 мая 1922 г., содержались требования о специализации военной и общей прокуратуры по надзору за исполнением законов на железнодорожном транспорте. Надзор со стороны транспортных прокуратур в предвоенные годы, во время Великой Отечественной войны и в послевоенный восстановительный период сыграл важную роль в обеспечении бесперебойной деятельности транспортных магистралей. В истории транспортных прокуратур были периоды реформирования, однако в конечном итоге практика показывала необходимость функционирования единой системы транспортных прокуратур во главе со специализированным управлением в Генеральной прокуратуре Российской Федерации. Общая тенденция такова, что компетенция транспортных прокуратур расширяется. В связи с принятием 18 июня 1993 г. Таможенного кодекса Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации приказом от 21.07.1993 № 25 возложил обязанность по осуществлению надзора за исполнением таможенного законодательства на транс-

портных прокуроров. В 2012 г. на транспортные прокуратуры был возложен надзор за исполнением законов в сфере обустройства Государственной границы Российской Федерации, создания, развития и обеспечения деятельности пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации и мест пересечения Государственной границы Российской Федерации; надзор за исполнением законов Государственной инспекцией по маломерным судам МЧС России и ее территориальными подразделениями. В связи с созданием Следственного комитета Российской Федерации транспортным прокурорам поручен в установленных пределах надзор за законностью расследования уголовных дел, находящихся в производстве следственных управлений и отделов Следственного комитета Российской Федерации на транспорте.

В настоящее время основные приказы Генерального прокурора Российской Федерации о транспортных прокуратурах: от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» и от 15.07.2011 № 211 «Об организации надзора за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере». Система этих прокуратур включает управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 8 транспортных прокуратур на правах прокуратур субъектов Российской Федерации (Восточно-Сибирская, Дальневосточная, Западно-Сибирская, Московская межрегиональная, Приволжская, Северо-Западная, Уральская, Южная) и подчиненные им транспортные прокуратуры на правах районных. Например, Южной транспортной прокуратуре подчинены 26 прокуратур (Астраханская, Владикавказская, Волгоградская, Волго-Донская и др.).

О масштабах работы транспортных прокуратур свидетельствуют данные, характеризующие транспортную и таможенную сферы. Так, российские железные дороги – вторая по величине (после США) транспортная система мира, а по протяженности электрифицированных магистралей – первая. Здесь осуществляется более 20% грузооборота и 10% пассажирооборота всех железных дорог мира. Протяженность – 85 тыс. км железных дорог общего пользования, 42 тыс. км путей промышленного железнодорожного транспорта. Функционируют более 82 тыс. искусственных сооружений, 5000 вокзалов, 20 тыс. локомотивов различ-

ного типа, 1,1 млн грузовых вагонов. Действует Совет по железнодорожному транспорту государств – участников СНГ.

Протяженность внутренних водных путей (ВВП) – 101 тыс. км. В состав инфраструктуры ВВП входят гидротехнические сооружения, технический флот – 2778 единиц. В государственной регистрации России – около 4 тыс. морских судов (без учета рыбопромыслового флота). Функционируют 40 морских портов со сложнейшей инфраструктурой. Протяженность воздушных трасс 532 тыс. км, из них более 150 тыс. км – международные. В государственном реестре России 332 аэропорта. Система управления воздушным движением включает 75 центров, обслуживающих 810 воздушных трасс. Функционируют более сотни авиакомпаний, более полутора тысяч самолетов.

Структура государственного управления состоит из Минтранса России, Росавиации, Росморречфлота, Росавтодора, Росжелдора и Ространснадзора. Функционирует Международный авиационный комитет.

Таможенные органы, новая история которых началась с 25 октября 1991 г. (создан ГТК РФ), после распада СССР «получили в наследство» 14 тыс. км необустроенных границ. В настоящее время Федеральная таможенная служба (ФТС России) – одна из крупнейших таможенных служб мира; имеет 7 региональных таможенных управлений (РТУ), 4 специализированных РТУ, 109 таможен, 646 таможенных постов, 8 представительств ФТС России за рубежом. В местах, приближенных к российско-казахстанскому и российско-белорусскому участкам Государственной границы России, созданы 32 мобильные группы таможенного контроля.

В таможенной сфере приоритетным является надзор за исполнением законов о таможенных процедурах, таможенном и валютном контроле, контроле таможенной стоимости, таможенных платежах; наложении ареста на имущество (способ обеспечения исполнения решений о взыскании таможенных платежей за счет имущества плательщика). Особое внимание уделяется надзору за соблюдением прав участников внешнеэкономической деятельности, защите исключительных прав правообладателей, за исполнением таможенного законодательства в свободных экономических зонах и портах.

Надзор за исполнением законов в транспортной сфере затрагивает железнодорожный, внутренний водный, морской, авиаци-

онный транспорт, малую авиацию и малый флот. Приоритетным является надзор за исполнением законов о транспортной безопасности (защите от актов незаконного вмешательства, включая террористические акты), безопасности движения и эксплуатации транспорта, правах хозяйствующих субъектов, правах пассажиров, особенно инвалидов, выплате заработной платы, предупреждении блокирования транспортных коммуникаций, трудового законодательства, в том числе об охране труда и технике безопасности, о тарифах. И в таможенной, и транспортной сферах важное значение имеет надзор за исполнением законов при оказании услуг, бюджетного, экологического законодательства, о сохранности государственной собственности, государственной службе, противодействии коррупции, административных правонарушениях; распоряжении обращенным в федеральную собственность имуществом, а также вещественными доказательствами по уголовным и административным делам; учете и регистрации преступлений и правонарушений; возмещении причиненного ущерба. Например, таможенными органами в 2015 г. возбуждено 85 523 дела об административных правонарушениях и число таких дел увеличивается из года в год, что определяет нагрузку транспортных прокуроров.

В компетенции транспортных прокуроров – надзор за законностью деятельности органов внутренних дел на транспорте.

Транспортные прокуратуры в последние годы осуществляют свою деятельность в принципиально новых условиях интеграции. Создан Таможенный союз<sup>1</sup> (далее – ТС), единое таможенное пространство, обеспечено свободное перемещение товаров, ресурсов, валюты, людей в рамках ТС. В настоящее время в ТС входят 5 стран: Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия и Россия. С 01.01.2015 вступили в силу полномочия Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Создано масштабное наднациональное законодательство<sup>2</sup>. Однако в каждой стране ТС действует на-

---

<sup>1</sup> 6 октября 2007 г. Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация подписали Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза, основанный на Договоре об учреждении Евразийского экономического сообщества от 10 октября 2000 г.

<sup>2</sup> В него входят, в частности, решения Евразийской экономической комиссии. Например, решение ее Коллегии от 21.04.2015 № 30 «О мерах нетарифного регулирования» с перечнями товаров, в отношении которых применяются запреты и ограничения; положениями, регламентирующими ввоз (вывоз) отдельных видов товаров – наркотиков, оружия и проч.

циональное законодательство, регламентирующее все другие сферы экономики, кроме таможенной; ответственность за правонарушения, деятельность контролирующих и правоохранительных органов, судов. Это осложняет работу транспортных прокуроров<sup>1</sup>.

Организация надзора требует учета новых угроз и вызовов. Как известно, против России введены санкции, в ответ на которые Россия запретила ввоз некоторых товаров из стран, поддержавших санкции; осуществляется политика импортозамещения. Соответственно, актуален надзор за исполнением законов о запретах и ограничениях, ввозе и вывозе товаров, предотвращении ввоза санкционных товаров, в том числе через страны ТС. В связи с падением цен на нефть, сложной ситуацией с обеспечением доходной части российского бюджета были расширены полномочия таможенных органов по борьбе с финансовыми нарушениями, а значит, актуализируется использование прокурорами средств предупреждения незаконного вывоза валюты за рубеж и других незаконных финансовых операций, надзор за законностью применения указанных полномочий таможенными органами.

В Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года отмечается, что в России появились существенные ограничения роста экономики, обусловленные недостаточным развитием транспортной системы, и это не позволяет эффективно решать задачи растущей экономики. Государство вкладывает бюджетные средства в развитие транспорта, поэтому важен надзор за исполнением бюджетного законодательства на транспорте. В связи со сложной экономической обстановкой приоритетным стал надзор за исполнением законодательства о Северном

---

<sup>1</sup> Имеются серьезные проблемы в ТС, что осложняет работу транспортных прокуроров. Это: снижение доходной части бюджета, обеспечиваемой поступлением таможенных платежей (в 2015 г. их собрано 4910,7 млрд руб., что примерно на треть меньше, чем в 2014 г.); падение темпов роста ВВП в ЕАЭС – за 2015 г. на 26%; ввоз запрещенных товаров из Белоруссии, Литвы и Польши (в Калининградскую область), из Украины и Казахстана; дестабилизация единой торговли из-за слабого использования потенциала интеграции, «забюрократизированности» процесса принятия решений, отсутствия координации в валютно-финансовой сфере, незавершения работы над проектом Таможенного кодекса ЕАЭС по причине отсутствия согласия по ряду концептуальных вопросов. В связи с присоединением Республики Казахстан к ВТО возникли сложности в обеспечении таможенно-тарифной защиты России в рамках ЕАЭС, хотя и предприняты меры к их нейтрализации.

завозе, обеспечивающем экономику Севера и Дальнего Востока, граждан этих регионов всем необходимым. В связи с ухудшением ситуации с обеспечением безопасности движения<sup>1</sup> прокуроры усилили надзор на этом участке. Многие транспортные предприятия находятся на грани банкротства. В 2015 г. прекратил перевозки крупнейший авиаперевозчик – ОАО «Трансаэро», в котором работали более 10 тыс. сотрудников. Внутренний водный транспорт России находится в глубоком кризисе. Не выполняются мероприятия, предусмотренные программами развития транспорта. Все это создает большое поле деятельности для транспортных прокуроров.

В сфере борьбы с преступностью перед транспортными прокурорами поставлена задача (в решениях коллегий, оперативных совещаний по итогам года) активизировать борьбу с транснациональной преступностью, преступлениями иностранцев, незаконной миграцией, использовать свои полномочия для устранения недостатков в работе органов предварительного расследования.

Присоединение Крыма к России предопределило создание новых транспортных прокуратур: Севастопольской, Крымской, Керченской. Они подчинены Южной транспортной прокуратуре. Нет необходимости объяснять важность эффективной работы новых прокуратур. Об этом, в частности, свидетельствует значимость объектов надзора. Например, у Керченской транспортной прокуратуры это: ГП «Крымская железная дорога», ГУП «Крымские морские порты», «Керченский торговый порт», «Керченский рыбный порт», «Феодосийский торговый порт», «Керченская паромная переправа» и т.д. Крым граничит с Украиной, совершаются постоянные провокации на границе, попытки блокады Крыма, ввоза оружия, террористов, экстремистской литературы. Сложная ситуация с пассажиропотоками в Крым и из Крыма требует повышенного внимания к надзору за соблюдением прав пассажиров, в том числе в части обеспечения их медицинской помощью.

---

<sup>1</sup> Так, в 2015 г. в коммерческой авиации произошло 12 авиационных происшествий, погибли 27 человек. Всего за 3 года (2013–2015 гг.) – 152 погибших. В 2015 г. произошло 15 катастроф с судами авиации общего назначения, в которых погибло 33 человека (всего за 3 года – 41 катастрофа и 79 погибших). С незарегистрированными воздушными судами произошло 17 авиационных происшествий, в которых погибло 15 человек (в 2014 г. соответственно 26 и 30).

Транспортные прокуроры в пределах своей компетенции осуществляют надзор: за исполнением законов, за законностью правовых актов, за соблюдением прав граждан и хозяйствующих субъектов, за законностью осуществления оперативно-розыскной и процессуальной деятельности органов Следственного комитета РФ и органов внутренних дел на транспорте, таможенных органов; поддерживают государственное обвинение, участвуют в рассмотрении гражданских, арбитражных, уголовных дел, координируют борьбу с преступностью в рамках установленной компетенции. Они взаимодействуют и обмениваются информацией с другими специализированными, а также территориальными прокуратурами, проводят совместные проверки. Так, Южный транспортный прокурор совместно с военными прокурорами Южного военного округа и Черноморского флота, с прокурорами субъектов Российской Федерации проводил проверки исполнения законодательства о Государственной границе, расходовании бюджетных средств на ее обустройство. Приволжская транспортная прокуратура проводила проверки с природоохранными прокурорами, принимала меры к ликвидации несанкционированных свалок, пресечению загрязнения вод, незаконной добычи водных биоресурсов и природных ископаемых.

Для многих транспортных прокуратур актуальным является использование надзорных средств для противодействия незаконному обороту наркотиков, оружия, стратегически важных сырьевых товаров и ресурсов, в том числе нефти, газа, лесоматериалов, водных биоресурсов, диких растений и животных, находящихся под защитой международных конвенций, алкоголя, контрафактных товаров, товаров, которые не соответствуют санитарно-эпидемиологическим, карантинным, ветеринарным и другим требованиям, лекарственных препаратов.

Транспортные прокуроры ежегодно выявляют и устраняют десятки тысяч нарушений. В 2015 г. ими вскрыто 30,2 тыс. нарушений таможенного законодательства, в 2014 г. – 29 тыс., в 2013 г. – 27,8 тыс. На транспорте в 2015 г. выявлено около 193 тыс. нарушений законов, внесено 13 939 представлений, 14 013 лиц привлечено к административной ответственности по постановлениям прокуроров.

Оценивая в целом деятельность транспортных прокуроров, можно констатировать, что они вносят значительный вклад в укрепление законности в стране.



**Е.Н. Карбанова,**  
заведующая отделом НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

## **Прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях**

Прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях являются разновидностью специализированных прокуратур, входят в качестве составных элементов в единую централизованную систему органов прокуратуры Российской Федерации.

Эти органы прокуратуры как самостоятельные структурные подразделения выделились в 1939 г., когда были учреждены прокуратуры Управления исправительно-трудовых лагерей НКВД СССР, подчинявшиеся Прокуратуре СССР, где функционировал отдел по надзору за местами заключений. Указанные прокуратуры осуществляли общий и судебно-следственный надзор в исправительно-трудовых лагерях. В 80-х гг. прошлого столетия эти специализированные прокуратуры были переименованы в прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительно-трудовых учреждениях и подчинялись Прокуратуре СССР.

На современном этапе 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 рассматривается как одно из важнейших 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.

Данный надзор осуществляют также прокуроры субъектов Российской Федерации, городов и районов и военные прокуроры.

Однако основная нагрузка при его осуществлении лежит на прокурорах специализированных прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях, специально созданных в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности при исполнении уголовного наказания в виде лишения свободы. Эти прокуратуры действуют на правах районных прокуратур с подчинением прокурорам соответствующих субъектов Российской Федерации.

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» на прокурора по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях возложены: надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, регламентирующих исполнение и отбывание наказания в виде лишения свободы, соблюдением прав и свобод человека и гражданина при исполнении этого вида наказания, а также применении в исправительных учреждениях назначенных судом принудительных мер медицинского характера; надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, осуществлении оперативно-розыскной деятельности в исправительных учреждениях ФСИН России; надзор за процессуальной деятельностью начальников исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы как органов дознания по уголовным делам о преступлениях против установленного порядка несения службы, совершенных сотрудниками этих учреждений, а равно о преступлениях, совершенных в расположении указанных учреждений иными лицами; участие в судебных заседаниях при рассмотрении судами вопросов, связанных с исполнением приговоров в отношении осужденных, отбывающих наказание в исправительных учреждениях.

Прокуроры, осуществляющие надзор за законностью исполнения наказаний, наделены особыми полномочиями, в числе которых право: посещать в любое время органы и учреждения, исполняющие наказания; опрашивать осужденных; знакомиться с документами, на основании которых эти лица осуждены, с оперативными материалами; требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права осужденных, проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений, постановлений администрации органов и учреждений,

требовать объяснения от должностных лиц; приносить протесты и вносить представления, возбуждать дела об административных правонарушениях.

Прокурор обязан отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на осужденных, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора. Кроме того, прокурор (его заместитель) обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания.

В 2015 г. существенное влияние на состояние законности в рассматриваемой сфере оказали изменения, внесенные в Концепцию развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года<sup>1</sup>, в результате которых данный документ был дополнен подразделом по обеспечению прав и законных интересов осужденных в качестве первостепенного направления деятельности уголовно-исполнительной системы, подлежащего совершенствованию, что должно стать для прокуроров дополнительным ориентиром на осуществление защиты прав и свобод указанных лиц. На необходимость усиления прокурорского надзора за соблюдением прав лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, обратил внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая 23 марта 2016 г. на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, посвященном итогам работы в 2015 г. и задачам по укреплению законности и правопорядка в 2016 г.<sup>2</sup>

В последние годы наметилась тенденция к снижению числа лиц, осужденных к наказанию в виде лишения свободы. Вместе с тем отмечается рост числа жалоб, поступающих от осужденных по поводу нарушения их прав и применения в отношении них действий силового характера со стороны сотрудников учреждений уголовно-исполнительной системы. Прокурорские работники связывают этот факт с увеличением количества нарушений, с ростом доверия к представителям силового ведомства, а также с

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.09.2015 № 1877-р.

<sup>2</sup> URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/51553> (дата обращения: 31.03.2016).

активной деятельностью правозащитников, разъясняющих осужденным их права<sup>1</sup>.

Однако рассчитывать на жалобы осужденных как на основной источник информации о несоблюдении законов и нарушении прав нельзя. Так, многие преступления среди осужденных (например, кражи, насильственные действия сексуального характера и др.) не получают огласки, потерпевшие об этом не заявляют в силу специфики их субкультуры. При этом руководство пенитенциарных учреждений не заинтересовано в регистрации всех преступлений, совершенных на территории этих учреждений, чтобы не ухудшать показатели деятельности и создать видимость благополучия. Как правило, регистрируются лишь очевидные преступления, например убийства или причинение тяжкого вреда здоровью, которые трудно или невозможно скрыть<sup>2</sup>.

Не секрет, что исправительные учреждения выступают зоной повышенной психологической напряженности и стрессогенности для всех находящихся в них лиц (как сотрудников уголовно-исполнительной системы, так и самих осужденных). Проблемы профессиональной деформации первых и личностной деградации вторых отмечают представители разных отраслей научного познания<sup>3</sup>. Точками экстремума в эскалации конфликта являются бунты осужденных. Так, в 2015 г. в ФКУ ИК-2 УФСИН России по Республике Башкортостан и в ЛИУ-3 ГУФСИН России по Нижегородской области в массовых беспорядках приняли участие более 500 осужденных. Одной из основных причин таких

---

<sup>1</sup> Буркова Е.А. Актуальность прокурорского надзора в сфере исполнения наказаний // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2014. № 6. С. 18–23.

<sup>2</sup> Мошков Т.А. Насилие в местах лишения свободы и его уголовно-правовая оценка: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 22–23.

<sup>3</sup> Зосименко А.В. Психические расстройства у осужденных, связанные с субкультуральными особенностями мест лишения свободы (сексуальное насилие и его угроза): дис. ... канд. мед. наук. М., 2004; Обросов И.Ф. Расстройства личности у осужденных в местах лишения свободы (клинико-динамический и медико-социальные аспекты): дис. ... д-ра мед. наук. М., 2004; Рожков О.А. Мотивационные детерминанты профессиональной деформации сотрудников уголовно-исполнительной системы: дис. ... канд. психол. наук. Рязань, 2013; Шерменев М.А. Деформации профессионального правосознания сотрудников уголовно-исполнительной системы: общеправовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006 и др.

громких чрезвычайных происшествий стали нарушения гарантированных прав и законных интересов осужденных.

Бунт в исправительном учреждении – это мощный, но уже запоздавший «сигнал» для органов прокуратуры об ухудшении оперативной обстановки в названном учреждении, та «верхушка айсберга», которая быстро привлекает внимание всех правоохранительных органов, высших должностных лиц, СМИ и общественности. Между тем уровень латентности преступлений и иных правонарушений, совершаемых в исправительных учреждениях и приводящих в конечном счете к взрыву, крайне высок, что обусловлено замкнутостью и закрытостью указанных учреждений от посторонних глаз. Данное обстоятельство свидетельствует о необходимости повышения инициативности прокурорского надзора и ориентировании соответствующих спецпрокуроров на активное выявление всех без исключения фактов неисполнения закона и нарушения прав лиц, отбывающих лишение свободы.

В свою очередь, повышению прозрачности исполнения данного вида наказания, которое является наиболее строгим с точки зрения ограничения прав и свобод человека и гражданина, является фактическая, а не формальная реализация законоположений, закрепляющих участие органов государственной власти и органов местного самоуправления, иных организаций, общественных объединений, а также граждан в исправлении осужденных.

Предоставление осужденным права обращаться с предложениями, заявлениями и жалобами в различные органы, учреждения и организации (к администрации учреждения, исполняющего наказания, и вышестоящие органы, суд, прокуратуру, органы государственной власти и местного самоуправления, к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченному по правам человека, уполномоченному по правам ребенка, уполномоченному по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации, в общественные наблюдательные комиссии, общественные объединения) предполагает постоянное взаимодействие последних в рамках их компетенции. Только такой подход позволит оперативно получать информацию о допущенных и о готовящихся нарушениях законов.

Кроме того, эффективность деятельности прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях в решающей степени зависит от их взаимодействия в рамках единой централизованной системы органов прокуратуры России, прежде всего с районными прокуратурами, на поднадзорной территории которых расположены исправительные учреждения.

**А.Д. Ильяков,**  
старший научный сотрудник НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

### **Военные прокуратуры**

Согласно п. 1 ст. 11 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) органы военной прокуратуры входят в систему прокуратуры Российской Федерации.

В Генеральной прокуратуре Российской Федерации функционирует на правах структурного подразделения Главная военная прокуратура, возглавляемая заместителем Генерального прокурора Российской Федерации – Главным военным прокурором, который руководит деятельностью органов военной прокуратуры, обеспечивает подбор, расстановку и воспитание кадров, проводит аттестацию военных прокуроров, издает приказы и указания, обязательные для исполнения всеми военными прокуратурами.

В свою очередь, систему органов военной прокуратуры составляют Главная военная прокуратура, военные прокуратуры четырех военных округов, четырех флотов, Ракетных войск стратегического назначения, Московская городская военная прокуратура и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов Российской Федерации, военные прокуратуры объединений, соединений, гарнизонов и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам городов и районов (далее – органы военной прокуратуры). Органы военной прокуратуры осуществляют свою деятельность на территориях иностранных государств: Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, Таджи-

кистана, а также Абхазии и Южной Осетии, где в соответствии с законом на них возложено исполнение функций прокуратуры в целом.

Образование, реорганизация и ликвидация органов военной прокуратуры, определение их статуса, компетенции, структуры и штатов осуществляются Генеральным прокурором Российской Федерации, приказы которого по этим вопросам реализуются в соответствии с директивами Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации, командования других войск, воинских формирований и органов. Иные организационно-штатные вопросы решаются Главным военным прокурором совместно с Генеральным штабом Вооруженных Сил Российской Федерации, командованием других войск, воинских формирований и органов в пределах установленной штатной численности.

Порядок прохождения службы военными прокурорами регулируется указанным Федеральным законом, а также федеральными законами от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» и от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

В военных прокуратурах, приравненных к прокуратурам городов и районов, по решению Главного военного прокурора могут создаваться прокурорские участки.

Свои полномочия органы военной прокуратуры осуществляют в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, созданных в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, в том числе в МЧС России, ФСБ России, ФСО России.

Военные прокуроры обладают в пределах своей компетенции полномочиями, определяемыми Законом о прокуратуре, и осуществляют их независимо от командования и органов военного управления в соответствии с законодательством Российской Федерации<sup>1</sup>.

Для решения стоящих перед органами военной прокуратуры задач руководители органов военной прокуратуры в пределах своих полномочий издают организационно-распорядительные документы, регулирующие вопросы организации и деятельности военной прокуратуры в целом и по отраслям надзора, исполнения

---

<sup>1</sup> *Винокуров А.Ю.* К вопросу о предмете прокурорского надзора за законностью деятельности военной полиции // *Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение.* 2015. № 11.

требований закона и иных нормативных актов личным составом, распределения обязанностей, порядка работы, реализации мер материального и социального характера.

Заместителем Генерального прокурора Российской Федерации – Главным военным прокурором издаются обязательные для исполнения всеми работниками органов военной прокуратуры организационно-распорядительные документы, определяются должностные обязанности заместителей Главного военного прокурора, начальников структурных подразделений и иных работников, устанавливается компетенция структурных подразделений Главной военной прокуратуры, утверждаются графики отпусков заместителей Главного военного прокурора, начальников структурных подразделений, а также военных прокуроров окружного звена.

Заместитель Генерального прокурора Российской Федерации – Главный военный прокурор является председателем коллегии Главной военной прокуратуры и председателем координационного совещания руководителей правоохранительных органов по борьбе с преступностью в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах.

В случае отсутствия Главного военного прокурора его обязанности исполняет его первый заместитель, а при отсутствии последнего – один из заместителей Главного военного прокурора.

Особенности организации и обеспечения деятельности органов военной прокуратуры установлены в разд. VI Закона о прокуратуре, где регламентированы структура и организация органов военной прокуратуры, полномочия военных прокуроров, вопросы кадров органов военной прокуратуры, материальное и социальное обеспечение военнослужащих, работников органов военной прокуратуры, а также финансовое и материально-техническое обеспечение органов военной прокуратуры.

В настоящее время штат военной прокуратуры составляет около трех тысяч работников: офицеров, федеральных гражданских служащих, работников персонала, осуществляющих свою деятельность на всей территории Российской Федерации, а также в составе воинских формирований за ее пределами.

Для достижения поставленных задач военные прокуроры взаимодействуют с органами военного управления, военной полиции, военными следственными органами и органами федеральной службы безопасности в войсках.



Максимальная реализация правозащитного потенциала органов военной прокуратуры, обеспечение надзорными средствами соблюдения конституционных прав и социальных гарантий военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей, прежде всего на жизнь и здоровье, безопасные условия службы, всегда составляли основное предназначение надзора военных прокуроров.

Особое внимание военные прокуроры уделяют защите государственных интересов от коррупционных проявлений в военной организации государства, борьбе с преступностью, нецелевым использованием материальных и денежных средств, выделенных для обеспечения боеспособности и оснащения Вооруженных Сил техникой и вооружением, а военнослужащих и членов их семей жильем.

Состояние законности и правопорядка в военной организации государства характеризуют показатели деятельности государственных органов по борьбе с преступностью и другими правонарушениями. Особое значение при этом имеет противодействие коррупционным проявлениям в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах.

Органами военной прокуратуры пристальное внимание уделяется организации и осуществлению надзора за исполнением законов в ходе учений различного уровня как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами. Масштабность, разноплановость и частота проводимых учений и внезапных проверок боевой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации и иных войск, проведение мероприятий боевой подготовки войск на территориях иностранных государств с соблюдением требований Устава ООН, резолюций Совета Безопасности ООН, двусторонних и многосторонних договоров Российской Федерации обуславливает выделение данного направления деятельности в качестве приоритетного в современных условиях<sup>1</sup>.

Важнейшим направлением деятельности органов военной прокуратуры на современном этапе остается реабилитационная работа. Как результат – за последние 20 лет восстановлены честные имена свыше 124 тыс. граждан.

---

<sup>1</sup> *Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2014 год: информ.-аналитич. зап. / под общ. ред. О.С. Капинус. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015.*

Военные прокуроры выполняют свои обязанности в тех же условиях, в которых действуют Вооруженные Силы и другие войска. Это предопределяет их профессиональную компетентность, мобильность, постоянную готовность действовать в экстремальных ситуациях, в том числе в регионах с тяжелыми климатическими условиями, в странах ближнего и дальнего зарубежья, где российские военнослужащие выполняли и выполняют миротворческие функции (Босния и Герцеговина, Сербия, Таджикистан и др.).

На протяжении последних лет военные прокуроры являются участниками крупных военных учений Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований России, а также международных военных маневров. С 2007 г. российскими органами военной прокуратуры во взаимодействии с зарубежными коллегами осуществлялось надзорное сопровождение свыше 20 военных учений, в частности «Мирная миссия-2007» и «Мирная миссия-2009», «Запад-2010», «Центр-2011» и ряд других. За прошедшие десятилетия военные прокуроры в составе экипажей боевых кораблей участвовали более чем в 30 морских походах в различные районы Мирового океана, в том числе по выполнению задач обеспечения безопасности мореплавания и противодействия пиратству<sup>1</sup>.

**Д.Г. Добрецов,**  
ведущий научный сотрудник НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

## **Природоохранные прокуратуры**

Проблема сохранения благоприятной для человека среды обитания признана на международном и национальном уровнях. Право каждого на благоприятную окружающую среду и обязанность сохранять природу закреплены в Конституции Российской

---

<sup>1</sup> Фридинский С.Н. Военная прокуратура в России: 145 лет на службе Отечеству и закону // Прокурор. 2012. № 4.

Федерации (ст. 42, 58). Основу российского экологического законодательства составляют более 75 федеральных законов и более 300 постановлений Правительства Российской Федерации<sup>1</sup>.

Вместе с тем показатели экологического состояния территории страны считаются неудовлетворительными<sup>2</sup>. Стабильно высоким на протяжении многих лет остается количество выявляемых прокурорами нарушений закона в области охраны окружающей среды и природопользования<sup>3</sup> (в 2015 г. – 287 087, в 2014 г. – 287 493, в 2013 г. – 280 130). Тревожным фактом является совершение таких нарушений не только природопользователями, но и органами власти федерального и регионального уровней, в том числе наделенными полномочиями по осуществлению государственного экологического надзора. Например, анализ материалов прокуратур субъектов Российской Федерации, а также Генеральной прокуратуры Российской Федерации по итогам работы за 2015 г. однозначно указывает на такую существенную проблему, как большое число и системный характер нарушений, допускаемых органами власти федерального и регионального уровней, органами местного самоуправления в сфере лесопользования и охраны лесов от пожаров, обращения с отходами. Это формирует условия для нарушения прав и законных интересов граждан, ставит под угрозу их жизнь и здоровье. Так, в результате нарушений, допущенных при подготовке к пожароопасному периоду 2015 г., в Республике Хакасия погиб 31 человек. Только вмешательство органов прокуратуры позволяет стабилизировать ситуацию, принудить региональные власти к надлежащему фи-

---

<sup>1</sup> Винокуров А.Ю., Добрецов Д.Г., Какителашвили М.М. Надзор за исполнением законов в сфере экологии // Настольная книга прокурора. В 2 ч. Ч. 1 / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2016. С. 174.

<sup>2</sup> См.: Батурина Г.К., Добрецов Д.Г., Сулова Н.В. Надзор прокуратуры за исполнением законов, регулирующих права человека и гражданина в сфере экологии // Прокурорский надзор за соблюдением социальных прав граждан / под общ. ред. А.Э. Буксмана: сб. методич. материалов. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2013. С. 360–363.

<sup>3</sup> См.: Добрецов Д.Г., Какителашвили М.М. Деятельность органов российской прокуратуры по обеспечению законности в сфере экологии на современном этапе // Закон и время. 2015. № 9 (177). С. 29–33; Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2014 год: информ.-аналитич. записка / под общ. ред. О.С. Капинус. С. 220.

нансированию противопожарных мероприятий, оказать помощь пострадавшим гражданам.

Приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» надзор в сфере экологической безопасности признан одним из основных направлений надзорной деятельности. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 01.04.2014 № 165 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов об охране окружающей среды и природопользовании» ориентирует прокуроров на особое внимание к исполнению органами государственной власти, органами местного самоуправления, органами государственного надзора возложенных на них функций. Прокурорам предписано последовательно и настойчиво добиваться реального устранения нарушений законов. Учитывая длительность устранения нарушений в сфере охраны окружающей среды и природопользования и необходимость выделения значительных средств для решения экологических проблем, необходимо держать на контроле акты прокурорского реагирования до полного исполнения требований прокурора. Надлежит организовать системный надзор за исполнением судебных решений по всем категориям предъявляемых прокурорами исков экологической направленности.

При этом только постоянное участие прокурорских работников в природоохранной деятельности способно обеспечить глубокое знание экологического законодательства, сформировать необходимые навыки работы на этом направлении. Как отмечается в литературе, специализация – это одно из основных направлений повышения качества и эффективности природоохранной деятельности прокуратуры<sup>1</sup>.

Необходимость создания в системе органов прокуратуры Российской Федерации специализированных природоохранных прокуратур обусловлена несколькими объективными обстоятельствами. Во-первых, сложной экологической обстановкой во всех регионах страны, сформировавшейся в результате антропогенного воздействия на окружающую среду, в первую очередь, со сто-

---

<sup>1</sup> *Винокуров А.Ю.* Природоохранная деятельность российской прокуратуры и основные пути ее совершенствования: монография. М.: МНЭПУ, 2001. С. 95.

роны промышленности, ЖКХ, добывающей отрасли<sup>1</sup>. Во-вторых, большим массивом и сложной структурой<sup>2</sup> экологического законодательства, ежегодно претерпевающего множество изменений и пополняющегося значительным числом новых правовых актов. В-третьих, значительным числом нарушений законов, регулирующих общественные отношения в сфере охраны земли, почв, обращения с отходами производства и потребления, охраны вод и атмосферного воздуха, охраны и использования животного мира, охраны и добычи водных биоресурсов, лесопользования и др. В-четвертых, потребностью в специализации прокурорских работников по вопросам надзора в рассматриваемой сфере в целях повышения его эффективности.

Впервые специализированные природоохранные прокуратуры были созданы в СССР еще в середине 80-х гг. XX в. – Каспийская бассейновая прокуратура (на правах областной), Восточно-Байкальская и Западно-Байкальская межрайонные прокуратуры, а также межрайонные прокуратуры в некоторых регионах Дальнего Востока. К 1991 г. таких прокуратур было 110.

Приказом Генерального прокурора СССР от 27.04.1990 № 443-ш была создана Волжская природоохранная прокуратура (на правах областной) с дислокацией в г. Калинин (ныне – г. Тверь). Руководство и контроль за ее работой были возложены на Прокуратуру РСФСР. В целях повышения эффективности прокурорского надзора за соблюдением природоохранного законодательства на территории Волжского бассейна, принимая во внимание численность проживающего там населения, приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 26.01.1998 № 34-ш прокуратура была переименована в Волжскую межрегиональную природоохранную прокуратуру и отнесена к прокуратурам краев и областей I группы<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Государственные доклады «О состоянии и об охране окружающей среды в Российской Федерации», публикуемые Минприроды России с 1992 г., например: <http://www.ecogosedoklad.ru/2014/default.aspx> (дата обращения: 15.04.2016).

<sup>2</sup> См.: *Добрецов Д.Г.* Правовое регулирование в сфере экологии // Прокурорский надзор за исполнением экологического законодательства: пособие / под общ. ред. А.В. Паламарчука. М., 2014. С. 25–45.

<sup>3</sup> Подробнее см.: *Виноградов В.П.* Обеспечение средствами прокурорского надзора экологической безопасности на территории Волжского бассейна. М.: МНЭПУ, 2000. С. 24.

На сегодняшний день Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура занимает особое место среди специализированных природоохранных прокуратур, объединяя в своем составе 16 межрайонных природоохранных прокуратур в бассейне р. Волги – от г. Череповца (Вологодская область) до Каспийского моря (Астраханская область). Эта специализированная прокуратура действует на правах прокуратуры субъекта Российской Федерации и подчиняется непосредственно Генеральному прокурору Российской Федерации.

Организация работы не по территориальному, а по бассейновому (экосистемному) принципу позволяет обеспечивать единообразное, комплексное решение средствами прокурорского надзора экологических проблем крупнейшей реки Европы<sup>1</sup>. Межрайонные прокуратуры, действуя в условиях централизованного управления природоохранной деятельностью на всем протяжении р. Волги, добиваются реального восстановления нарушенных экологических прав человека и гражданина, создают условия для предупреждения посягательств на природные объекты и системы, служащие основой поддержания благоприятного состояния окружающей среды в интересах настоящего и будущего поколений<sup>2</sup>.

На современном этапе специализированные природоохранные межрайонные прокуратуры функционируют во всех федеральных округах Российской Федерации: в Центральном федеральном округе – 15, Северо-Западном – 11, Южном – 6, Северо-Кавказском – 3, Приволжском – 14, Уральском – 6, Сибирском – 10, Дальневосточном – 7, всего 72. Более 10 из них созданы в последние годы, что наглядно подтверждает приоритетность данного направления деятельности в органах прокуратуры, которое все более совершенствуется и укрепляется. Все межрай-

---

<sup>1</sup> *Волжский бассейн. Устойчивое развитие: опыт, проблемы, перспективы* / под ред. Г.С. Розенберга. М.: Ин-т устойчивого развития Общественной палаты Рос. Федерации; Центр экологической политики России, 2011. С. 7.

<sup>2</sup> См.: *Бринчук М.М.* Человек как объект экологических отношений // *Экологическое право*. 2005. № 3. С. 2–5; *Добрецов Д.Г.* Прокурорский надзор как средство защиты экологических прав человека и гражданина: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Добрецов Д.Г., Сулова Н.В., Маташева О.Д.* Охрана права человека на благоприятную окружающую среду органами прокуратуры // *Ученые тр. Рос. акад. адвокатуры и нотариата*. 2014. № 2. С. 60–63.

онные природоохранные прокуратуры подчиняются прокурорам субъектов Российской Федерации, за исключением прокуратур, входящих в состав Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры.

Учитывая тот факт, что природоохранные прокуратуры действуют на территориях субъектов Российской Федерации «параллельно» с территориальными прокуратурами, важным является вопрос о разграничения их компетенции. На сегодняшний день этот вопрос разрешен приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур». Компетенция природоохранных прокуроров закреплена в п. 2.3 этого приказа.

Согласно п. 4 приказа Волжский межрегиональный природоохранный прокурор осуществляет надзор и иные функции в границах бассейна реки Волги, что предопределяет необходимость согласования с Генеральной прокуратурой Российской Федерации и закрепления в совместных документах с прокурорами субъектов Российской Федерации перечней городов и районов в регионах, расположенных в бассейне реки Волги, на которые распространяется компетенция Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры.

На основании п. 2.4 приказа в пределах установленной компетенции прокурорами специализированных прокуратур обеспечиваются координация деятельности правоохранительных органов по соответствующим направлениям борьбы с преступностью, участие в рассмотрении судами уголовных, гражданских и арбитражных дел, разрешение обращений, формирование статистической отчетности, анализ состояния законности и правопорядка. Пункт 2.5 предписывает прокурорам субъектов Российской Федерации при отсутствии на территории региона специализированной прокуратуры (на правах районной), руководствуясь требованиями федерального законодательства и организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации, возлагать соответствующие полномочия по осуществлению надзора на прокуроров городов и районов.

Дальнейшее развитие системы природоохранных прокуратур видится в увеличении их количества и расширении штатной

численности, что само по себе положительно сказалось бы на поддержании режима законности, соблюдении конституционных прав человека и гражданина в экологической сфере, сохранении окружающей среды.

Полагаем объективно необходимым отход от строго территориального принципа организации этой системы путем создания межрегиональных природоохранных прокуратур по типу Волжской – на базе экосистемного подхода, обеспечивающего целостную охрану природных объектов прокурорско-надзорными средствами, с единым централизованным аппаратом управления.

Так, учитывая потребность сохранения экосистемы Черного и Азовского морей – единственных теплых морей страны с выходом в океанический бассейн, а также вхождение в состав Российской Федерации города федерального значения Севастополь и Республики Крым, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о создании на базе Азово-Черноморской межрайонной природоохранной прокуратуры (г. Новороссийск), действующей на территории Краснодарского края, соответствующей межрегиональной прокуратуры. Этой прокуратуре стоило бы подчинить Севастопольскую, Керченскую и Ростовскую межрайонные природоохранные прокуратуры.

Аналогичную межрегиональную природоохранную прокуратуру на правах прокуратуры субъекта Российской Федерации было бы целесообразно создать в бассейне р. Амур, в котором расположены территории Забайкальского, Приморского, Хабаровского краев, Амурской области, Еврейской автономной области с крупными промышленными центрами. Создание Амурской межрегиональной природоохранной прокуратуры обусловлено также спецификой координации правоохранительных органов по борьбе с экологической преступностью в условиях приграничной территории с Китаем. Такой прокуратуре предлагается подчинить межрайонные природоохранные прокуратуры из числа прокуратур, функционирующих в вышеперечисленных субъектах Российской Федерации. Место базирования предлагается определить в г. Хабаровске – административном центре Дальневосточного федерального округа.



**Ф.М. Кобзарев,**  
директор НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук, доцент

## **Иные специализированные прокуратуры**

Наряду с другими специальными органами прокуратуры в 1950 г. в период «холодной войны», когда требовалось создать надежный ядерный щит страны, производить добычу урановых руд, постановлением Правительства Союза ССР были созданы прокуратуры на так называемых особо режимных объектах. Из них после строительства первых десяти закрытых городов часть стали прокуратурами этих городов: Арзамас-16 (ныне – г. Саров), Златоуст-36, Красноярск-26, Красноярск-45, Пенза-19, Свердловск-40, Свердловск-45, Томск-7, Челябинск-40, Челябинск-70. Подсистема этих прокуратур (а на момент распада в 1991 г. СССР их насчитывалось 84) непосредственно подчинялась Второму управлению центрального аппарата Прокуратуры СССР<sup>1</sup>.

Специальные прокуратуры, которые в разные годы именовались в качестве прокуратуры объектов, прокуратуры «почтовый ящик номер...», прокуратуры названных городов, строили свою работу на особо режимных объектах и в закрытых городах в тесном взаимодействии с соответствующими также специальными системами судов, адвокатуры, нотариата, органов внутренних дел в условиях режима секретности, обеспечения строгой охраны государственной тайны.

Перечень особо режимных объектов определялся соответствующими постановлениями Правительства СССР. На них располагались структурные подразделения 12 союзных министерств, в том числе Министерства среднего машиностроения (позднее Минатом России), Главспецстроя СССР (сейчас – Спецстрой России), Министерства обороны, а также космические, ракетные оборонные и другие объекты военно-промышленного комплекса.

---

<sup>1</sup> См. подробнее об истории этих прокуратур: *Потемкин Ю.А.* История органов прокуратуры в закрытых административно-территориальных образованиях и на особо режимных объектах // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2011. № 6 (26).

С ноября 1991 г., после фактического распада СССР, с момента образования самостоятельной единой системы органов прокуратуры РСФСР количество специализированных прокуратур на особо режимных объектах и закрытых городов несколько сократилось. Однако большинство из них, расположенных на территории России, продолжали осуществлять надзор за исполнением законов на предприятиях, в организациях, военно-строительных частях, частях внутренних войск МВД, некоторых частях органов безопасности и Министерства обороны и других структурах, расположенных на этих объектах, расследовать преступления, выполнять иные прокурорские функции.

Соответственно осталось и непосредственное подчинение этих прокуратур (последнее их наименование: прокуратуры войсковых частей) Второму управлению Генеральной прокуратуры РСФСР (в последующем – Российской Федерации).

В 1992 г. впервые был законодательно урегулирован статус закрытых городов посредством принятия Закона Российской Федерации от 14.07.1992 № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»<sup>1</sup> (далее – Закон о ЗАТО). В соответствии с этим законом решение о создании, преобразовании или упразднении ЗАТО принимается Президентом Российской Федерации<sup>2</sup>. В этих городах устанавливался особый режим безопасного функционирования объектов, расположенных на их территории, включающий, в частности, ограничения: на въезд и (или) постоянное проживание отдельным категориям лиц на территории; на полеты летательных аппаратов над территорией; на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом и др.

Особенностью деятельности специализированных прокуратур в то время были не только их связанность режимом секретности, но и осуществление прокурорскими работниками данных прокуратур, являющимися гражданскими лицами, надзора за исполнением законов специальными органами военного управле-

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1915.

<sup>2</sup> В настоящее время насчитывается свыше 40 таких образований и более 15 прокуратур именуется прокуратурами ЗАТО соответствующих городов (к примеру, в Челябинской области функционируют прокуратуры ЗАТО г. Озерска, ЗАТО г. Снежинска, ЗАТО г. Трехгорного, а также Челябинская прокуратура по надзору за соблюдением законов на особо режимных объектах).

ния, военной приемки, их должностными лицами, расследование преступлений, совершенных военнослужащими воинских и военно-строительных частей, дислоцирующихся на особо режимных объектах, а также частей внутренних войск МВД, обеспечивающих охрану этих объектов и закрытых городов.

Кроме того, юрисдикция указанных прокуратур распространялась и на объекты железнодорожного, воздушного и водного транспорта, природоохранные объекты, расположенные на поднадзорных территориях или являющиеся структурными подразделениями особо режимных предприятий и организаций.

Важным отличием этих прокуратур, как правило, имеющих небольшой штат прокурорских работников, от территориальных прокуратур, к примеру городов, районов, являлось наделение прокуроров этих прокуратур и их заместителей процессуальными полномочиями прокуроров субъектов Российской Федерации и их заместителей. К числу таких полномочий относилось обращение с исками в арбитражные суды, продление сроков предварительного расследования, а также сроков содержания обвиняемых под стражей и др.

В пределах своей компетенции данные специализированные прокуроры направляли уголовные дела для рассмотрения по существу в специализированные суды, приравненные по статусу к областным, краевым судам, в частности в отношении военнослужащих. Соответственно эти прокуроры поддерживали государственное обвинение в специализированных судах по основной массе уголовных дел, в том числе по делам о преступлениях, за совершение которых предусматривалось наказание в виде смертной казни.

Процесс демократизации и открытости доступа ко всему, что составляло длительное время государственную тайну страны, активно осуществляемый в «лихие» 90-е гг., коснулся и сферы функционирования военно-промышленного комплекса и, соответственно, деятельности специализированных судов, прокуратур, органов военного управления. На первом этапе в соответствии с велением времени были упразднены соответствующие системы судов, адвокатуры, значительно сокращено количество особо режимных объектов, воинских частей и др. Также уменьшилось и количество специализированных прокуратур.

В 2001 г. при смене руководства Генеральной прокуратуры Российской Федерации произошла реорганизация как транспорт-

ных прокуратур, так и специализированных прокуратур войсковых частей. В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30.03.2001 № 17 «О полномочиях прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов на особо режимных объектах и в закрытых административно-территориальных образованиях» полномочия этих прокуроров были существенно сокращены. Одновременно было принято решение о ликвидации Второго управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации и переподчинении всех указанных специализированных прокуратур по месту дислокации прокурорам субъектов Российской Федерации, за исключением двух прокуратур: комплекса «Байконур» и ЗАТО г. Межгорье, оставшихся в подчинении Генеральной прокуратуры Российской Федерации. При этом остальные прокуратуры ЗАТО городов и по надзору за соблюдением законов на особо режимных объектах по статусу стали фактически приравненными к территориальным прокуратурам городов, районов. Полномочия по надзору за исполнением законов командованием и органами военного управления, дислоцирующимися на территориях ЗАТО, были переданы органам военной прокуратуры.

В настоящее время в соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции территориальных, военных и других специализированных прокуратур» прокурорам по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах определено осуществлять:

надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами в хозяйствующих субъектах оборонно-промышленного комплекса, перечень которых утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.1997 № 1655-75 (за исключением объектов Федеральной службы по техническому и экспортному контролю), в том числе в закрытых административно-территориальных образованиях и обособленных военных городках Минобороны России, ФСО России и ГУСП, космодроме «Восточный», где проживает или работает гражданское население;

надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов подразделениями Следственного комитета

Российской Федерации по ЗАТО и на особо режимных объектах (за исключением комплекса «Байконур» и ЗАТО г. Межгорье);

надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции в указанных органах и учреждениях;

надзор за исполнением законов подразделениями органов исполнительной власти, уполномоченными осуществлять оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие на объектах оборонно-промышленного комплекса и в ЗАТО;

надзор за соблюдением законов подразделениями Следственного комитета Российской Федерации при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, расследовании уголовных дел о преступлениях, совершенных в хозяйствующих субъектах оборонно-промышленного комплекса, в пределах ЗАТО проживающими либо работающими в них гражданскими лицами, и иные полномочия.

Этим же приказом прокурорам ЗАТО г. Межгорье и комплекса «Байконур» (на правах прокуроров субъектов Российской Федерации) предписано осуществлять:

надзор за исполнением законов и законностью правовых актов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина подразделениями федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, органами управления коммерческих и некоммерческих организаций, действующих на территории ЗАТО г. Межгорье и комплекса «Байконур»;

надзор за исполнением законов, соответствием законам издаваемых правовых актов следственными отделами Следственного комитета Российской Федерации на комплексе «Байконур» и в ЗАТО г. Межгорье;

надзор за исполнением законов подразделениями федеральных органов исполнительной власти, уполномоченными осуществлять оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие на территории ЗАТО г. Межгорье и комплекса «Байконур»;

надзор за исполнением законов подразделениями Следственного комитета Российской Федерации при приеме, регистрации, проверке и разрешении заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях, расследовании уголовных дел о преступлениях, совершенных на территории ЗАТО

г. Межгорье и комплекса «Байконур» проживающими либо работающими в них гражданскими лицами;

направление исков и участие в гражданском и арбитражном процессе в соответствии с нормами федерального законодательства и организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации;

рассмотрение обращений, содержащих сведения о нарушении законов руководителями и должностными лицами органов управления оборонно-промышленного комплекса, органов самоуправления закрытых административных образований, предприятий и организаций, действующих на их территории; в пределах компетенции участие в судебном рассмотрении ходатайств и жалоб в порядке уголовного судопроизводства;

координацию деятельности по борьбе с преступностью правоохранительных органов, осуществляемой ими на территории ЗАТО г. Межгорье и комплекса «Байконур», и другие полномочия.

При этом установлено, что участие в судах кассационной и надзорной инстанции по уголовным и гражданским делам, рассмотренным судом первой инстанции с участием либо по инициативе прокурора комплекса «Байконур», обеспечивается Главной военной прокуратурой. Участие в арбитражном суде по исковым заявлениям прокурора комплекса «Байконур» обеспечивает прокурор Московской области.

Кроме того, прокурору комплекса «Байконур» предоставлены полномочия по непосредственному взаимодействию с правоохранительными структурами Республики Казахстан.

Исходя из приоритетности в настоящее время надзора за исполнением законов на предприятиях и объектах оборонно-промышленного комплекса, повышается и значимость деятельности прокуратур, осуществляющих надзор за исполнением законов на особо режимных объектах, которые должны принимать дополнительные меры по повышению действенности надзора и внести тем самым достойный вклад в обеспечение законности на данных предприятиях и объектах.

## **РАЗДЕЛ 2. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРОВ ВНЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЫ В 1991–2016 гг. И ПЕРСПЕКТИВЫ ИХ РАЗВИТИЯ**

**А.Ю. Винокуров,**  
главный научный сотрудник НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук,  
профессор

### **Концепция судебной реформы в России и эволюция «общего» надзора прокуратуры**

Функционирование прокурорской системы во многих странах неразрывно связано с деятельностью судов. Не является исключением в этом плане и Российская Федерация, в которой на протяжении длительного времени институты судебной власти и прокурорской деятельности (до недавнего времени – прокурорского надзора) находятся в функциональном взаимодействии, выполняя стоящие перед ними задачи. В этом смысле надзор за исполнением законов, традиционно называемый «общим надзором», в определенной мере играет роль досудебного арбитра, разрешающего либо предотвращающего конфликты, добивающегося восстановления нарушенных прав и интересов, в том числе посредством последующего обращения в суд с учетом установленных законодателем оснований. Вместе с тем следует отметить, что на стыке общественных формаций в нашей стране в конце 1980-х – начале 1990-х гг. рассматриваемой отрасли надзорной функции прокуратуры предписывалось серьезное реформирование с прогнозированием ее последующего исчезновения из прокурорского арсенала.

В подразделе 6 раздела IV «Основные идеи и мероприятия судебной реформы» Концепции судебной реформы в РСФСР, представленной главой государства в Верховный Совет РСФСР и одобренной последним (постановление от 24.10.1991 № 1801-1)<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

отмечалось, что «постепенное отмирание общенадзорной функции прокуратуры не может повлиять на состояние законности в стране, если переход к рынку обеспечит внутренние естественные стимулы соблюдения законов. Прокурорский надзор может оказаться целесообразным там, где отступление от закона продиктовано политическими соображениями и зависит не от объективных экономических или социальных закономерностей, а от субъективной позиции местного депутатского корпуса, воли «удельных» руководителей».

Безусловно, нельзя упрекать авторов данных строк в излишнем идеализме по причине отсутствия на тот период четких представлений о том, каким путем в итоге станет развиваться социально-экономическая политика и какое государство будет в конечном счете построено. Ведь не могли же россияне еще в начале 2014 г. предполагать, что через несколько месяцев страна прирастет за счет территории Крымской автономии соседнего государства. Однако ориентирование на западную модель прокуратуры, не предусматривающую как правило защиту прокурором государственных и иных интересов вне уголовно-правовой сферы, было очевидным.

Как показало время, гражданское общество за истекшие годы не выработало в себе потребности в четком и неуклонном соблюдении законодательных требований, а в период формирования первоначального капитала в 1990-е гг. в лучших традициях освоения Дикого Запада действовало право сильнейшего, повлекшее за собой в том числе серьезную депопуляцию наиболее работоспособной части населения. Вместе с тем главным виновником экономических проблем в середине 2000-х гг. был назначен среднестатистический чиновник, ограничивающий свободу экономической деятельности и создающий административные барьеры для субъектов предпринимательства.

И здесь оказался востребованным общенадзорный потенциал прокуроров, который в силу ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>1</sup> с 1 мая 2009 г. был дополнен новым полномочием – правом прокурора согласовывать либо отказывать в согласовании проведения кон-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. I). Ст. 6249.



трольно-надзорными органами внеплановых выездных проверок сначала в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, а с весны 2010 г. – применительно ко всем юридическим лицам, занимающимся предпринимательской деятельностью. Указанные новации позволили вычленить в теории прокурорского надзора в дополнение к традиционным новую группу полномочий – *согласовательных полномочий (полномочий по согласованию)*<sup>1</sup>.

Еще одним инструментом борьбы с чиновничьими злоупотреблениями, а равно с нормотворческим сепаратизмом регионов и муниципалитетов стало возложение ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>2</sup> на органы прокуратуры проведения антикоррупционной экспертизы принятых (изданных) нормативных правовых актов. Правда, как и, к сожалению, в ряде других актуальных вопросов правового регулирования прокурорской деятельности, не обошлось без досадных курьезов. В п. 1 ст. 9<sup>1</sup> Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре)<sup>3</sup> допустили коррупциогенный фактор, перечислив наряду с традиционными объектами прокурорского надзора *иные государственные органы и организации*, создав тем самым предпосылки для усмотрения в применении полномочий самим прокурором.

Справедливым в целом является тезис авторов Концепции о том, что «следует покончить с так называемой наступательностью общего надзора, когда нет законных поводов для вмешательства прокурорской власти, но привлекаются ее силы и средства». В п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре определено, что *проверки исполнения законов проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов,*

---

<sup>1</sup> Объективности ради следует отметить, что таковые существовали и до 2009 г., например, в ст. 77 части первой Налогового кодекса Российской Федерации, где прокурору предписывалось санкционировать постановления налоговых органов о наложении ареста на имущество организации – неплательщика налогов, однако масштабное применение согласования именно в контексте прокурорского надзора за законностью деятельности контрольно-надзорных органов расширило классификацию полномочий прокурора.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

*требующих принятия мер прокурором.* То есть законодатель в основу прокурорской проверки положил наличие достойного внимания прокурора сигнала. Однако к предмету надзора за исполнением законов в силу п. 1 ст. 21 рассматриваемого законодательного акта относится также *соответствие законам правовых актов, издаваемых поднадзорными прокурору органами и лицами.* И здесь законодатель не установил ограничений, что позволяет прокурорам превентивно, не дожидаясь обращений в органы прокуратуры, проверять законность нормотворчества. Сюда же можно отнести и *проведение прокурором антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов,* которое мы относим к разновидности проверки законности правовых актов.

Более того, в отдельных случаях прокуроры прямо побуждаются к подобным мероприятиям. Так, подп. «в» п. 10 Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 годы (далее – Национальный план), утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11.04.2014 № 226<sup>1</sup>, Генеральному прокурору Российской Федерации было предписано *обеспечить проведение в 2014 г. в установленном порядке проверок соответствия законодательства субъектов Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции федеральному законодательству.*

И, возвращаясь к вопросу о наличии сигнала о факте нарушения закона как основании и конкретном поводе для проведения проверки, отметим, что в качестве таковых едва ли можно воспринимать положения программных документов высших органов и должностных лиц страны, но это не подлежит обсуждению, а принимается к исполнению. Так, в силу подп. «е» п. 11 Национального плана главой государства было предписано Генеральной прокуратуре Российской Федерации *совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации проверить состояние финансовой дисциплины в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования.* То есть речь даже прямо не идет о проверке исполнения конкретного закона, что при четком следовании установленному в п. 2 ст. 21 Закона о прокуратуре императиву не должно в принципе являться руководством к действию.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1729.

Нельзя в полной мере согласиться с тезисом авторов Концепции о том, что «должны отойти в область предания плановые общенадзорные проверки, отнимающие много сил и времени, проводимые наудачу и заставляющие впоследствии вымучивать акты прокурорского реагирования: протесты, представления, предостережения». Действительно, анализ даже современной практики показывает, что нередко прокуроры включают в планы работы проверочные мероприятия, которые не всегда имеют выход в части актов реагирования. Но ведь и количество удовлетворенных полностью или частично жалоб и иных обращений по результатам «сигнальных» проверок в органах прокуратуры на протяжении длительного периода не превышает 25% от общего числа рассмотренных. И это объяснимо, поскольку целью проверки является получение прокурором ответа на вопрос о наличии или отсутствии факта нарушения закона. Поэтому, если проверка проведена качественно, можно говорить о ее эффективности при любом результате. В конечном итоге главную цель любой проверки можно рассматривать как поиск истины на основании исследования всей доступной прокурору совокупности доказательств. Однако сказанное не снимает с повестки дня актуальности дополнения Закона о прокуратуре положениями, «легализующими» проведение прокурорами плановых проверок, о чем мы ранее говорили в одной из своих публикаций<sup>1</sup>.

Вкратце коснемся иных предложений авторов Концепции о преобразовании отрасли общего надзора, направленных на отказ по отношению к нему от эпитета «высший».

Предполагалось не устанавливать запрет на производство прокурорских проверок в случаях, «когда требуется защита безгласного интереса (несовершеннолетние, престарелые, недееспособные, находящиеся в материальной или служебной зависимости), а также в некоторых особо указанных ситуациях защиты неперсонифицированного общественного интереса (правильный ход выборов, референдума и т.п.)».

Как известно, в 1995 г. из традиционного общего надзора была законодательно обособлена самостоятельная отрасль – надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, что обуславливалось необходимостью наделения отечественной про-

---

<sup>1</sup> См.: *Винокуров А.Ю.* Проверки исполнения законов на основании плана работы прокуратуры // Науч. тр. Моск. гуманит. ун-та. М.: МосГУ, 2006. Вып. 75.

куратуры правозащитным статусом в преддверии вступления России в Совет Европы. В силу ст. 26 Закона о прокуратуре для проверки в рамках рассматриваемой отрасли прокурору не требуется наличие информации о факте нарушения поднадзорным органом или лицом чьих-либо прав или свобод.

В свою очередь в п. 11 ст. 75 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup> определено, что *органы прокуратуры обязаны организовать свою работу (в том числе в выходные дни) таким образом, чтобы обеспечить своевременное рассмотрение жалоб*. Таким образом, в данном законодательном акте формально не установлена возможность прокуроров по своему усмотрению в отсутствие сигналов (жалоб) проводить проверочные мероприятия, однако, как мы отметили выше, ст. 26 Закона о прокуратуре дает ему такое право, что в целом отвечает изложенным концептуальным подходам.

В качестве *оснований для вмешательства прокурора* предлагалось признать: «предположение о преступном характере нарушения; невозможность прибегнуть к обычным способам обжалования, в том числе из-за неподведомственности спора суду или зависимости лица от правонарушителя; особую общественную значимость вопроса; нарушение закрепленного в Конституции РСФСР, Союзном договоре или Федеративном договоре верховенства нормативных актов СССР, РСФСР, республик в составе РСФСР, примата международного права». Следует отметить, что приведенные основания, пусть и в несколько ином изложении, в настоящее время закреплены в законодательстве, регулирующем вопросы деятельности прокуроров. Единственным исключением в силу ограниченности предмета надзора за исполнением законов следует признать невозможность отстаивания прокурорами *примата международного права*.

К условиям модернизации «общего надзора» авторы Концепции относили установление нормы о том, что «вмешательство прокурора должно преимущественно выражаться в предупреждении о возможном обращении его в суд за защитой нарушенного права, если нарушение не будет устранено добровольно». Действующее законодательство о прокуратуре не предусматривает в

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

целом предупреждения прокурором адресата акта реагирования об обращении в суд в случае невыполнения законных требований прокурора. Хотя с учетом позиции, высказанной в ряде решений высших судов, сложился тезис о том, что «требование прокурора обязательно к рассмотрению, но не обязательно к исполнению»<sup>1</sup>. Мы, не соглашаясь с таким подходом, оперируем безусловными положениями п. 1 ст. 6 Закона о прокуратуре о том, что *требования прокурора, вытекающие из его полномочий, перечисленных в ст. 9<sup>1</sup>, 22, 27, 30 и 33 указанного Федерального закона, подлежат безусловному исполнению в установленный срок*. И этой норме гармонично корреспондирует ст. 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>2</sup>.

Вместе с тем отметим, что в ряде законодательных актов прямо предусмотрена возможность обращения прокурора в суд в случае неудовлетворения его требований<sup>3</sup>.

Предложение *о ликвидации предостережения о недопустимости нарушения закона и предписания как формы прокурорского реагирования* во втором случае было реализовано. Что касается предостережения, то в период с 1992 по 1999 г. оно отсутствовало, однако затем пополнило арсенал превентивных средств прокурорского надзора, причем с 2002 г. приобрело еще и специфические черты, связанные с противодействием экстремистским проявлениям.

*Приостанавливающая применение оспариваемого акта сила протеста* с 1992 г. по настоящее время имеет место только в рамках надзора за исполнением законов в уголовно-исполнительной сфере (п. 1 ст. 33 Закона о прокуратуре).

*Права прокурора по вызову граждан и должностных лиц для дачи объяснений* сегодня сопряжены исключительно с необходимостью выяснения обстоятельств нарушений закона (п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре), а кроме того, граждане с 1992 г. не поднадзорны прокурору.

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Ергашев Е.Р.* Принципы надзора за исполнением законов // *Исполнительное право*. 2006. № 3.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

<sup>3</sup> См., напр.: ст. 44 Федерального закона от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», ст. 7 и 8 Федерального закона от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

Возможности вмешательства прокуроров в *оперативно-хозяйственную деятельность предприятий разных организационно-правовых форм собственности* не только сужены, но и в целом запрещены. Правда, законодатель закрепил этот запрет только в п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре, хотя он логичнее смотрелся бы в п. 2 ст. 21 указанного законодательного акта.

Что касается вопроса *об ограниченном сотрудничестве лиц* (очевидно, физических) *с прокуратурой*, то действующее законодательство в принципе не предусматривает такого.

Таким образом, проведенный анализ законодательных актов, регламентирующих вопросы прокурорской деятельности, показал, что надзор за исполнением законов (общий надзор) не проявил тенденций к постепенному отмиранию. Более того, он приобрел новые направления развития. Однако ряд принципиальных вопросов, тезисно поставленных в Концепции судебной реформы РСФСР, нашел свою реализацию, что позволяет говорить о позитивной роли, сыгранной указанным документом в развитии рассмотренной отрасли прокурорского надзора.

**Н.В. Субанова,**  
заместитель директора НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук

**Полномочия прокурора  
по надзору за исполнением законов:  
историко-правовой аспект (1991 – 2016 гг.)**

Кардинальное преобразование экономического и политического строя страны, декларация свободы предпринимательства, реорганизация государственного механизма, нарастание социальных проблем в постсоветский период предопределили изменение характера и круга «общенадзорных» полномочий как обязатель-

ного элемента компетенции<sup>1</sup> прокурора, имеющих основополагающее значение для уяснения его статуса<sup>2</sup>.

Статья 21 Закона Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» («Полномочия прокурора») сохранила значительное сходство со структурой ст. 23 Закона СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР», не указывая на конкретную форму (право или обязанность) использования полномочий по устранению нарушений законов и привлечению виновных лиц к ответственности ввиду следования концепции «единства прав и обязанностей». В научной среде такая неопределенность давала (и дает до сих пор) основание для позиционирования различных подходов к содержанию полномочий прокуроров, традиционно разделяемых на три группы, исходя из их целевой направленности: полномочия по выявлению нарушений закона, их причин и способствующих им условий; полномочия по устранению нарушений закона; полномочия по предупреждению нарушений закона<sup>3</sup> (хотя такая классификация и не является единственно принятой)<sup>4</sup>. Например, В.В. Долежан в своей диссертации, защищенной в 1991 г., определял надзорные полномочия прокуратуры в качестве закрепленных законом прав прокуроров совершать действия, направленные на выявление, устранение и предупреждение правонарушений в деятельности органов, должностных лиц и граждан для реализации надзорных функций прокуратуры, поскольку «в Законе о прокуратуре СССР закреплена в общей форме обязанность прокурора принимать меры к выявлению и своевременному устранению нарушений зако-

---

<sup>1</sup> От лат. *competere* (добиваться, соответствовать, подходить): 1) круг полномочий какого-либо органа или должностного лица; 2) круг вопросов, в которых кто-либо хорошо осведомлен (*Словарь иностранных слов* / отв. ред. В.В. Бурцева, Н.М. Семенова. М., 2003. С. 325).

<sup>2</sup> Анализ научных представлений о соотношении элементов компетенции прокурора, понятие которой имеет дискуссионный характер, в настоящей статье не приводится.

<sup>3</sup> См., напр.: *Прокурорский надзор: учеб. для вузов* / под ред. А.Я. Сухарева. М.: Норма, 2003. С. 200–210.

<sup>4</sup> См., напр.: *Субанова Н.В.* Теоретические и прикладные основы прокурорского надзора за исполнением законов о разрешительной системе: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 244–245.

на, которую нет нужды конкретизировать применительно к каждому из правомочий»<sup>1</sup>.

Институт полномочий прокурора тесно связан со сферой так называемых пределов прокурорского надзора<sup>2</sup>, подходы к определению которых в целом оставались в контексте концептуально обозначенного в 1990 г. В.Г. Даевым и М.Н. Маршуновым понятия правовой категории, позволяющей определить компетенцию прокуроров по осуществлению надзора с точки зрения установления группы нормативных актов, точное и единообразное исполнение которых составляет предмет прокурорского надзора, круга органов, законность деятельности которых поднадзорна прокуратуре, а также объема полномочий прокуроров<sup>3</sup>. В этой связи стоит заметить, что Конституция Российской Федерации и федеральные законы в настоящее время оперируют, как правило, терминами «пределы ведения», «пределы полномочий», «пределы компетенции». Аналогичный подход использовался при формулировании положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и Закона СССР «О прокуратуре СССР». Как представляется, использование в научном обороте отдельной модели «пределов прокурорского надзора», имеющей столь широкое и неопределенное содержание, не оправдало себя с учетом необходимости (как в теории, так и на практике) обоснования и уяснения каждого из ее элементов. Более верным с позиции совершенствования статуса прокурора являлось бы использование теоретико-правовой конструкции «пределов компетенции» прокурора (основным элементом которой являются его полномочия), позволяющей охарактеризовать специфику круга публичных дел<sup>4</sup>, реализация которых возложена на органы прокуратуры.

---

<sup>1</sup> Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1991. С. 8, 24.

<sup>2</sup> О пределах прокурорского надзора см., напр.: Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. С. 63–64; Мелкумов В.Г. Советская прокуратура и проблемы общего надзора. Душанбе, 1970. С. 126; Торопов Г. О границах общего надзора советской прокуратуры // Соц. законность. 1958. № 4. С. 18–23.

<sup>3</sup> Даев В.Г., Маршунов М.Н. Указ. соч. С. 63–64.

<sup>4</sup> Суть компетенции представляет собой законно возложенный на уполномоченный субъект объем публичных дел. См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 55.



За прошедшие годы прокурорско-надзорные полномочия неоднократно наполнялись новым содержанием: постоянные изменения законодательства соответственно меняли объем «общенадзорных» полномочий прокурора (например, в сфере организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля<sup>1</sup>). Вместе с тем в разное время очевидными были и недостатки формально-юридического закрепления полномочий прокуроров как в статутном законе, так и в иных законодательных актах, регулирующих осуществление прокурорами различных направлений надзора за исполнением законов. Ученые и практики неоднократно обращали внимание на необходимость устранения такого рода недостатков правового регулирования, препятствующих эффективной реализации поставленных перед прокуратурой задач<sup>2</sup>.

В частности, как в период действия первоначальной редакции Закона Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», так и сейчас<sup>3</sup> запрет на вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность организаций практически не вносит ясности в компетенцию прокурора. Неясным, в частности, является использование «отраслевого»

---

<sup>1</sup> Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

<sup>2</sup> См., напр.: *Винокуров А.Ю.* Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов // *Законность.* 2006. № 4; *Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е.* О новом взгляде на полномочия прокурора, связанные с применением Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // *Администрат. и муницип. право.* 2012. № 5. С. 34–38; *Капинус О.С.* Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // *Законность.* 2013. № 7. С. 3–9; *Рябцев В.П.* Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // *Законность.* 2011. № 3. С. 3–5 и др.

<sup>3</sup> В первоначальной редакции Закона Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» норма о том, что прокуратура не подменяет органы государственного и хозяйственного управления и контроля и не вмешивается в оперативно-хозяйственную деятельность, была помещена в п. 2 ст. 20, регламентирующий предмет «общего надзора» за исполнением законов. В настоящее время запрет на вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность организаций содержится в п. 2 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», регламентирующем предмет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

подхода при определении пределов компетенции прокурора: очевидно, что сфера деятельности прокуратуры применительно к данному вопросу не различается в зависимости от градации надзора за исполнением законов и за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В то же время «вряд ли можно серьезно говорить об осуществлении надзора без вмешательства в деятельность, за которой он осуществляется. Более правильно четко установить ту грань, за которой правомерное вмешательство переходит в противоправное... Неправомерное вмешательство налицо тогда, когда прокурор нарушает нормальное течение хозяйственных и иных процессов, предъявляя требования, направленные не на устранение правонарушений и способствующих им обстоятельств, а на более целесообразное, с его точки зрения, проведение определенных мероприятий»<sup>1</sup>.

В данном контексте, на наш взгляд, в перспективе требуется: обеспечить унификацию терминологии (что способствовало бы более четкому уяснению и толкованию компетенционных норм, формированию единого правового поля прокурорско-надзорной деятельности); разграничить права и обязанности прокуроров, предусмотренные ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»; устранить расхождения между нормами специальных федеральных законов и статутным Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» в части регулирования полномочий прокурора. Конкретизация полномочий прокуроров (прав и обязанностей, отражающих существо его правового статуса и представляющих собой меру должного и возможного поведения в установленной сфере деятельности) на основе обобщения и анализа опыта их многолетнего применения является важнейшим условием эффективной реализации возложенной на прокуратуру надзорной функции.

---

<sup>1</sup> Долежан В.В. Указ. соч. С. 335–336.

**Н.А. Игонина,**  
заведующая отделом НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

## **Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина**

Богатые историческими событиями 90-е гг. XX в., наполненные под влиянием перестройки изменениями политической, экономической, правовой систем, сопровождавшиеся отказом от прежних идеологических установок социализма и, как следствие, распадом СССР, переходом к новым формам государственного устройства и правления, изменением экономики с плановой на рыночную, обозначили курс страны на создание правового государства.

Необходимость перехода к модели правового государства была естественным и понятным процессом: социалистическая законность оберегала устои тоталитарного государства и созданные им институты, нередко чуждые интересам рядового гражданина. Законность правового государства, напротив, направлена, прежде всего, на защиту прав человека и интересов общества<sup>1</sup>.

Ключевым механизмом, обеспечивающим законность в Российском правовом государстве, на момент его рождения и до настоящего времени остается прокуратура с ее важнейшим институтом прокурорского надзора за исполнением законов. Закон Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) в ст. 2 в качестве цели прокурорской деятельности обозначил обеспечение социально-экономических, политических и иных прав и свобод граждан, что, безусловно, было правовым прорывом в начале 1990-х гг. Именно с того момента, на наш взгляд, правовое оформление получила правозащитная функция органов прокуратуры.

---

<sup>1</sup> *Бойков А.Д.* Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры (в условиях переходного период). М., 1998. С. 8.

Вместе с тем отдельного самостоятельного направления надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в названном законодательном акте не выделялось.

В связи с принятием 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации, провозгласившей человека с его правами и свободами высшей ценностью, а признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства, Закон о прокуратуре (в редакции от 17.11.1995) выделил прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в отдельное самостоятельное направление прокурорского надзора в гл. 2 разд. III.

В настоящее время правозащитная функция органов российской прокуратуры, носящая публичный характер, являющаяся ключевым рычагом государственного воздействия на общественные отношения, дополнительным средством обеспечения законности в правовом демократическом государстве, в первую очередь направлена на обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина и наиболее развернуто реализуется в рамках надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, которому с момента его выделения в Законе о прокуратуре придается приоритетное значение.

При осуществлении деятельности по защите прав и свобод человека и гражданина прокуроры учитывают в своей работе практику Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), созданного в качестве контрольного механизма выполнения обязательств, вытекающих из заключенной в рамках Совета Европы Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950 г.).

Однако, несмотря на то что принимаемые меры способствуют активизации надзорной деятельности органов прокуратуры по выявлению и восстановлению нарушенных прав граждан и укреплению законности, в целом по стране общее состояние законности в рассматриваемой сфере нельзя признать удовлетворительным, что подтверждается сохраняющейся негативной тенденцией ежегодного совершения многочисленных нарушений жилищного, трудового законодательства, законодательства о социальной защите и социальном обеспечении, о здравоохранении, лекарственном обеспечении.

Согласно данным прокурорской статистики ежегодно отмечается увеличение числа выявляемых нарушений законов в сфере конституционных прав граждан в целом по стране и в федеральных округах. Ситуация с соблюдением прав граждан особенно усугубляется тем, что в России до настоящего времени отсутствует системный подход к поддержке социально уязвимых категорий граждан, именно тех из них, которым особенно тяжело, которые действительно нуждаются в такой поддержке<sup>1</sup>.

Эти обстоятельства диктуют необходимость организации работы прокурора по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина с условием постоянного наступательного реагирования на правонарушения, четкого планирования и повышения результативности мер прокурорского реагирования, поиска новых путей совершенствования работы по защите конституционных прав граждан.

Согласно ст. 26 Закона о прокуратуре *предметом* надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

Объектом прокурорской защиты выступает широкий и разноплановый перечень прав человека и гражданина. Прокурор обязан принимать меры к восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, но особое внимание должен уделять вопросам соблюдения прав, свобод и интересов граждан, которые в силу состояния здоровья, возраста и иных причин не могут в полной мере их отстаивать. Перечень лиц данной категории обширен. Это такие социально уязвимые категории граждан, как ветераны,

---

<sup>1</sup> Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на заседании президиума Госсовета по социально-экономической ситуации в регионах от 24.02.2015. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/47733> (дата обращения: 05.03.2015).

инвалиды, пенсионеры, престарелые, малообеспеченные, для которых важнейшие для жизнедеятельности человека блага становятся недоступными либо предоставляются с ограничениями.

В этой связи п. 6 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» ориентирует прокуроров на использование полномочий, в первую очередь, для защиты прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, репрессированных лиц, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите.

Действующим законодательством достаточно четко определены пределы прокурорского надзора в сфере прав и свобод граждан. Согласно п. 2 ст. 26 Закона о прокуратуре «органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций»<sup>1</sup>. Надзорные мероприятия должны проводиться на объектах, поднадзорных прокуратуре, их перечень назван в п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре. Они наделены обширным правозащитным потенциалом, позволяющим непосредственно обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина.

В сфере надзора входит соблюдение прав и свобод граждан России, иностранных граждан, граждан, имеющих двойное гражданство, и лиц без гражданства. Названные категории лиц отличаются объемом предоставляемых им прав и свобод.

Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и свободами наравне с российскими гражданами, за исключением некоторых видов прав, которые могут принадлежать только гражданам России, что обуславливает необходимость совершенствования прокурорского надзора за соблюдением и их прав в России. В связи с этим в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.12.2007 № 195 введен подп. 7.5, ко-

---

<sup>1</sup> К их числу относятся Роструднадзор, Росздравнадзор, Роспотребнадзор, Россельхознадзор, Государственная жилищная инспекция и их территориальные органы.

торым предписано при осуществлении прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства особое внимание уделять вопросам исполнения законодательства в сфере миграции. Систематически, не реже одного раза в месяц необходимо проводить проверки исполнения законов при содержании в специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации и реадмиссии.

Объем *полномочий* прокурора при осуществлении надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в большей части идентичен полномочиям прокурора по надзору за исполнением законов. В целях выявления нарушений прав человека и гражданина прокуроры используют предоставленные ст. 22 Закона о прокуратуре полномочия: беспрепятственно посещать органы и организации, указанные в п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре; иметь доступ к 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 представления необходимых документов, материалов, статистических сведений, выделения специалистов, проведения проверок и ревизий; получать объяснения (письменные или устные) от должностных лиц и граждан по поводу нарушения законов.

Кроме этого, к специфике полномочий, определенных ст. 27 Закона о прокуратуре, дополнительно отнесено: рассмотрение и проверка заявлений, жалоб и иных сообщений о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разъяснение пострадавшим порядка защиты их прав и свобод; принятие мер по предупреждению и пресечению правонарушений, привлечению к ответственности виновных лиц и возмещению причиненного ущерба.

Большое значение при организации надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина должно уделяться мониторингу складывающейся ситуации с реализацией прав граждан в различных сферах общественных отношений, по результатам которого прокурорами должны выявляться «болевые» сферы отношений, в которых несоблюдение конституционных прав граждан

носит системный и множественный характер. Эти же задачи призвано решать создание временных приемных Генерального прокурора Российской Федерации в различных субъектах Российской Федерации, зарекомендовавших себя как эффективный институт, позволяющий оперативно наладить обратную связь между органами прокуратурами и гражданами.

К примеру, в целях защиты прав граждан, оказания им правовой помощи и снижения социальной напряженности в ряде регионов в 2013 г. действовали временные приемные Генерального прокурора Российской Федерации, работу которых решением коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 19.02.2014 «О состоянии законности в сфере жилищно-коммунального хозяйства» предписано возобновить в регионах со сложной ситуацией в жилищно-коммунальном комплексе, пострадавших в результате наводнений, снегопадов, иных чрезвычайных ситуаций, в местностях с тяжелыми климатическими условиями, считая главными задачами защиту прав граждан, оказание им правовой помощи, снижение социальной напряженности.

Эффективность надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина находится в прямой зависимости от правильной организации и качества прокурорских проверок, от контроля реального устранения нарушений закона по результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования, от занятой активной (пассивной) позиции прокурора в судах в рамках гражданского и административного судопроизводства. Только тогда надзорное мероприятие достигнет своей цели, когда прокурор добьется реального восстановления нарушенных прав гражданина<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Игонина Н.А., Бессарабов В.Г., Викторов И.С., Буренина О.В. К вопросу о критериях и показателях эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 47–54.



**С.К. Илий,**  
заведующий отделом НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук, доцент

**М.А. Соколов,**  
научный сотрудник НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

## **Надзор за исполнением законов о противодействии коррупции и перспективы совершенствования деятельности прокуратуры Российской Федерации в данной сфере**

Прокуратура Российской Федерации всегда принимала активное участие в деятельности государства, направленной на противодействие коррупции<sup>1</sup>. Учитывая приоритетность данного направления, в 2007 г. было создано самостоятельное структурное подразделение Генеральной прокуратуры Российской Федерации – управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции<sup>2</sup>. Подразделения (отделы) с аналогичной компетенцией были образованы в структурах прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратур, а также в Главной военной прокуратуре.

Основными задачами прокуроров в работе по анализируемому направлению является обеспечение:

---

<sup>1</sup> См.: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29.06.1994 № 31 «О повышении роли органов прокуратуры в борьбе с преступностью и ее предупреждении»; указание Генерального прокурора Российской Федерации от 12.08.1996 № 49/7 «О мерах по усилению борьбы с коррупцией, прокурорского надзора за исполнением законодательства о государственной и муниципальной службе»; указание Генерального прокурора Российской Федерации от 29.09.1997 № 59/1 «О принятии дополнительных неотложных мер по пресечению организованной преступности и проявлений коррупции» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Положение об управлении по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции, утв. Генеральным прокурором Российской Федерации 03.09.2007 // СПС «КонсультантПлюс».

организации и осуществления эффективного прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции, а также за оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельностью, направленной на выявление, пресечение и расследование коррупционных преступлений, представляющих повышенную общественную опасность;

привлечения к предусмотренной законом ответственности лиц, виновных в совершении преступлений и иных правонарушений коррупционной направленности;

защиты и восстановления нарушенных в результате коррупционных проявлений прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, охраняемых законом интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в уголовном, гражданском и арбитражном процессе в пределах полномочий, предоставленных законодательством, а также возмещения причиненного вреда;

своевременного предупреждения средствами прокурорского надзора коррупционных правонарушений, выявления и устранения их причин и условий.

Создание специализированных подразделений происходило в условиях активного формирования антикоррупционного законодательства. Так, с момента принятия Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и до конца 2015 г. было принято 47 федеральных законов, изданы 170 указов и распоряжений Президента Российской Федерации, 201 нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации, большое число иных подзаконных актов, регламентирующих вопросы противодействия коррупции. При этом, несмотря на созданную довольно обширную нормативно-правовую базу<sup>1</sup>, совершенствование нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции продолжается.

Результаты надзорной деятельности органов прокуратуры Российской Федерации в период 2008–2015 гг. свидетельствуют о большом объеме работы, проведенной на рассматриваемом направлении, следствием которой явилось не только обеспечение соответствующего уровня состояния законности, но и внедрение

---

<sup>1</sup> *Деятельность правоохранительных органов Российской Федерации по противодействию коррупции* / под общ. ред. А.В. Кудашкина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2011. С. 103.

в антикоррупционную практику России передовых международных институтов. Наглядной иллюстрацией вклада органов прокуратуры Российской Федерации в обеспечение законности и правопорядка в сфере противодействия коррупции является выявление почти 2,5 млн нарушений законодательства о противодействии коррупции за анализируемый период.

Анализ статистических показателей работы свидетельствует о последовательном наращивании усилий органов прокуратуры в сфере противодействия коррупции по всем направлениям, включая борьбу с коррупционными правонарушениями, профилактику коррупции и ликвидацию (минимизацию) ее негативных последствий (от 208 284 выявленных нарушений в 2008 г. до 386 073 в 2015 г.).

Несмотря на сокращение удельного веса (в 2013 г. 61,2%, в 2014 г. 57,7%), в 2015 г. более половины всех коррупционных нарушений федерального законодательства прокурорами выявлены в исполнительных (48,6%) и в представительных (9,5%) органах местного самоуправления. В то время как в федеральных органах исполнительной власти и их территориальных подразделениях всех уровней было вскрыто 14% нарушений, в государственных и муниципальных учреждениях – 15,2%, в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации – 2,6%. Данная закономерность наблюдается в течение всего анализируемого периода.

На протяжении всего рассматриваемого периода больше всего нарушений законов приходится на несоблюдение нормативных правовых актов о противодействии коррупции, далее по степени распространенности следуют нарушения законов о муниципальной и государственной службе и др. При этом удельный вес рассматриваемых нарушений остается относительно стабильным на протяжении всего периода, подчиняясь общей тенденции динамики числа выявляемых нарушений.

Основные организационные и управленческие усилия органов прокуратуры Российской Федерации в период с 2008 по 2015 г. были направлены на корректировку складывающейся надзорной практики для решения ключевой задачи – повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

Анализ статистических данных свидетельствует о том, что эффективность принятых в рассматриваемой сфере актов прокурорского надзора ежегодно остается высокой, заметно отличаясь от других направлений надзорной деятельности, при этом отме-

чается устойчивая тенденция роста эффективности базовых актов реагирования и снижение числа отклоненных требований прокурора.

Количество принесенных протестов с 2008 по 2015 г. увеличилось почти вдвое (с 29 602 до 57 803), при этом случаи отклонения требований прокурора существенно сократились (с 753 до 227). Растет и эффективность иных актов прокурорского реагирования. Удельный вес уголовных дел, возбужденных по материалам, направленным в следственные органы прокурорами в порядке ч. 2 ст. 37 УПК РФ, вырос с 43,9% в 2008 г. до 85,4% в 2015 г.

В результате целенаправленной работы по повышению эффективности прокурорской деятельности растет количество исков (заявлений), направляемых прокурорами в арбитражные суды и суды общей юрисдикции. При этом сумма ущерба, заявленная к взысканию с лиц, совершивших коррупционные правонарушения, увеличилась в 3 раза.

Анализ деятельности органов прокуратуры в части реализации полномочий по привлечению лиц к административной ответственности за нарушение законодательства о противодействии коррупции показал рост в 2,5 раза числа привлеченных к административной ответственности лиц (с 5650 лиц в 2008 г. до 13 945 в 2015 г.).

Вместе с тем продолжает оставаться проблемным вопрос взыскания наложенных на юридические лица административных штрафов. В 2015 г. из 15,5 млрд руб., подлежащих взысканию по делам о коррупции, удалось вернуть в федеральный бюджет только 588 млн руб. В основном причиной невозможности взыскания наложенного штрафа является отсутствие возможности установить фактическое место нахождения юридического лица.

С учетом существенного предупредительного потенциала особого внимания заслуживает активность прокуроров по предостережению лиц о недопустимости нарушения закона в рассматриваемой сфере как ключевом индикаторе реализации прокурорами превентивной функции<sup>1</sup>. Динамика данного показателя

---

<sup>1</sup> Следует заметить, что в п. 1 указания Генерального прокурора Российской Федерации от 06.07.1999 № 39/7 «О применении предостережения о недопустимости нарушения закона» использование прокурорами предостережений о недопустимости нарушения закона названо важнейшей мерой предупреждения правонарушений.

не является однородной. Так, в 2009 г. по отношению к 2008 г. наблюдается тенденция роста на 4,6%, при этом в 2010, 2011, 2012 гг. тренд имел обратную направленность к каждому последующему году (-44,7%, -11,7%, -1,5% соответственно). В 2013 г. вновь незначительный рост к 2012 г. (5%), а в 2014 г. имело место снижение (на 3,6%) количества лиц, предостереженных прокурорами о недопустимости нарушения закона (5055 против 5242 в 2013 г. и 4993 в 2012 г.). В 2015 г. данный показатель немного вырос – на 2,9 % (5203).

В то же время расчет удельного веса предостережений о недопустимости нарушения закона в структуре актов прокурорского реагирования в сфере противодействия коррупции свидетельствует о наличии значительного резерва и необходимости активизации работы органов прокуратуры по предупредительному воздействию в рассматриваемой сфере. Так, по годам в период 2008–2015 гг. показатели их удельного веса последовательно снижались и составили 11,0%, 8,9%, 6,0%, 4,1%, 3,5%, 3,7%, 3,1%, 3% соответственно.

Проверки исполнения законодательства о противодействии коррупции проводятся в первую очередь в отношении лиц, занимающих руководящие должности. Прокурорами выявляются и пресекаются нарушения должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления установленных запретов, ограничений и неисполнения предусмотренных антикоррупционным законодательством обязанностей, в том числе факты конфликта интересов. Подавляющая их часть связана с представлением недостоверных сведений о доходах и расходах, имуществе, обязательствах имущественного характера, неисполнением работодателями обязанностей по уведомлению о приеме на работу бывших государственных и муниципальных служащих. Продолжают выявляться прокурорами нарушения государственными гражданскими служащими, а также иными должностными лицами требований о запрете на участие в органах управления коммерческих организаций и осуществление предпринимательской деятельности.

Существенные изменения антикоррупционного законодательства потребовали принятия мер, направленных на приведение региональной и муниципальной правовой базы в соответствие с действующими федеральными нормами.

Значительные усилия органов прокуратуры также были направлены на повышение эффективности межведомственного

взаимодействия, антикоррупционного мониторинга, экспертизы нормативных правовых актов и их проектов. Особое внимание уделено вопросам устранения условий, способствующих совершению коррупционных правонарушений, давалась принципиальная оценка качеству и полноте проводимых мероприятий по профилактике коррупции.

Важную роль сыграла реализация новых подходов к проведению надзорных мероприятий, применение соглашений о взаимодействии в области противодействия коррупции, заключенных Генеральной прокуратурой Российской Федерации с Федеральной налоговой службой, Федеральной службой регистрации, кадастра и картографии и Пенсионным фондом Российской Федерации.

Нарабатывается практика обращения в суд с заявлением об обращении в доход государства имущества, в отношении которого не представлены в соответствии с законодательством Российской Федерации о противодействии коррупции доказательства его приобретения на законные доходы. Такие заявления поданы прокуратурами Республики Башкортостан, Оренбургской, Орловской, Ульяновской областей и др. Общая сумма подлежащего изъятию имущества превышает 122 млн руб.

Анализ статистических данных о реализации прокурорами полномочий, предусмотренных ст. 9<sup>1</sup> Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», свидетельствует о наступательной работе прокуроров, в результате которой после их вмешательства из значительного количества нормативных правовых актов коррупциогенные факторы были исключены. В 2015 г. прокурорами проведена антикоррупционная экспертиза 916 363 актов (в 2014 г. – 848 589, в 2013 г. – около 833 тыс.). Результатом данной работы стало исключение коррупциогенных факторов из более чем 41 227 актов (в 2014 г. – 39 тыс. актов, в 2013 г. – 38 тыс.).

Более 40 тыс. нормативных правовых актов противоречили требованиям федерального законодательства (в 2014 г. – более 38 тыс., в 2013 г. – более 36 тыс.). В целях исключения из НПА коррупциогенных факторов прокурорами в отчетном периоде внесено около 4,5 тыс. требований, принесено более 39 тыс. про-

тестов, в суды направлено 465 исков (заявлений), внесено 1227 представлений, направлено 369 информации. В основном прокурорами выявляются коррупциогенные факторы в НПА, принимаемыми представительными и исполнительными органами местного самоуправления (более 95,7% от общего количества).

Анализ статистических данных, докладных записок прокуроров субъектов Российской Федерации и иных приравненных к ним прокуратур, а также аналитических материалов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, результатов проведенных Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации исследований свидетельствует о последовательном наращивании на протяжении последних лет надзорных усилий органов прокуратуры в рассматриваемой сфере, активном их участии в формировании антикоррупционного законодательства на всех уровнях, последовательном повышении эффективности деятельности прокуроров.

В ближайшей перспективе с учетом изменившихся экономических и организационных факторов (таких как сокращение общей численности государственных (муниципальных) служащих, сокращение государственных расходов на 10%, перенос финансирования по ряду федеральных целевых программ, новые подходы к оценке малозначительности коррупционных дисциплинарных проступков и др.) можно прогнозировать как сокращение общего количества, так и изменение состояния и структуры коррупционных правонарушений.

Из основных направлений деятельности прокуроров в сфере противодействия коррупции помимо традиционно актуальных, таких как надзор за исполнением законов о сохранности федеральной собственности, целевом расходовании бюджетных средств, о закупках, особое внимание прокурорам необходимо уделять вопросам реального обращения в доход государства имущества, полученного в результате коррупционных преступлений или для возмещения вреда, причиненного такими преступлениями. Надзор за взысканием такого имущества ввиду важности реализации принципа неотвратимости имущественной ответственности коррупционеров должен носить целевой и бескомпромиссный характер.

**В.В. Меркурьев,**  
заведующий отделом НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор

## **Деятельность прокуратуры Российской Федерации по противодействию экстремизму: состояние и тенденции к расширению полномочий**

Признание особой опасности угроз экстремистского характера и определение противодействия экстремизму в качестве одного из ведущих направлений государственной правоохранительной деятельности впервые нашло отражение в Указе Президента Российской Федерации от 23.03.1995 № 310 «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации».

Необходимость эффективного противодействия экстремизму требовала реализации соответствующих законодательных мер, что нашло свое воплощение в Федеральном законе от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», в котором приоритет отдан реализации профилактических мероприятий, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности.

В том же году было внесено изменение в п. 1 ст. 25<sup>1</sup> Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которым в целях предупреждения экстремистских проявлений прокурор или его заместитель наделялись правом направления в письменной форме руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережения о недопустимости нарушения закона при наличии сведений о гото-



вящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности<sup>1</sup>.

С самого начала формирования законодательства о противодействии экстремизму и терроризму в Генеральной прокуратуре Российской Федерации надзор за его исполнением считается одним из важнейших направлений деятельности органов прокуратуры. Поэтому в структуре Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2006 г. было создано управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму.

Организация прокурорского надзора за исполнением рассматриваемого законодательства в настоящее время регламентируется приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 19.11.2009 № 362 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности». Он побуждает прокуроров на основе анализа состояния законности систематически проводить проверки исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и их должностными лицами требований законодательства о противодействии экстремистской деятельности, в том числе о приоритетном порядке принятия профилактических мер. В связи с этим особое внимание уделяется обеспечению постоянного и эффективного надзора за исполнением законодательства о межнациональных отношениях и противодействии экстремизму в деятельности МВД России, Минюста России, Роскомнадзора и их территориальных органов, в том числе за своевременностью, полнотой, законностью и обоснованностью принимаемых ими мер по выявлению и пресечению экстремистских проявлений.

В соответствии с приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 22.10.2009 № 339 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодейст-

---

<sup>1</sup> В 2015 г. число предостережений о недопустимости нарушения закона, объявленных прокурором, достигло своих максимальных значений за десятилетний период: в сфере межнациональных отношений предостережено 258 лиц, в сфере противодействия экстремизму – 4070 лиц, в сфере противодействия терроризму – 4929.

вии терроризму» прокуроров обязали обеспечить эффективную систему надзора за исполнением законодательства о противодействии терроризму, активно взаимодействовать в этом направлении с органами ФСБ России, МВД России, Росфинмониторингом, судебными и иными правоохранительными органами, Национальным антитеррористическим комитетом, оперативными штабами и антитеррористическими комиссиями, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления.

Во исполнение требований приказа прокуратуры добиваются от уполномоченных органов реализации ими в полном объеме функций по выявлению, пресечению и устранению нарушений антитеррористического законодательства. Организованы мероприятия по усилению безопасности мест проживания и массового пребывания людей, транспортной инфраструктуры, учреждений образования, здравоохранения, культуры и спорта, охраны объектов атомного комплекса и энергетики, предприятий, использующих радиационные, взрыво- и пожароопасные материалы, иных объектов повышенной опасности.

Особое внимание уделено надзору за исполнением требований законов, направленных на исключение фактов пропаганды идей терроризма, распространения материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих (оправдывающих) необходимость ее осуществления. При осуществлении надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности по выявлению и пресечению преступлений террористической направленности прокуроры обязаны обеспечивать принятие необходимых мер по выяснению причастности виновных лиц к деятельности террористических организаций, общественных и религиозных объединений, незаконных вооруженных формирований.

Своевременность принятия таких правовых, организационных и управленческих мер доказана временем. Ведь накал борьбы с экстремизмом и наиболее опасной его разновидностью – терроризмом не только не снизился, но даже многократно возрос в связи с активизацией экстремистской деятельности националистических, религиозных, этнических и иных организаций и структур, направленной на нарушение единства и территориальной целостности России, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране.

В подтверждение сказанному п. 43 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683, деятельность террористических и экстремистских организаций, направленная на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, дестабилизацию работы органов государственной власти и устрашение населения, отнесена к основным угрозам государственной и общественной безопасности<sup>1</sup>.

Нельзя не отметить большую подвижность законодательства о противодействии экстремизму и терроризму, которое в последние годы менялось так интенсивно, что только за период 2010–2015 гг. было внесено свыше 30 изменений в нормативные правовые акты о противодействии экстремизму и свыше 60 – о противодействии терроризму.

В реализации государственной политики в сфере противодействия экстремизму (терроризму) с учетом стоящих перед страной вызовов и угроз прокуратуре отводится особая роль. При осуществлении возложенных на прокуратуру функций на этом направлении деятельности (прокурорского надзора; уголовного преследования; координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; участия прокурора в рассмотрении дел судами; административного преследования)<sup>2</sup> прокуратура непосредственно участвует в выявлении, предупреждении и устранении угроз национальной безопасности Российской Федерации, локализации и нейтрализации последствий их проявления.

Противодействуя экстремистской деятельности и терроризму, прокуратура Российской Федерации в пределах своей компетенции использует весь спектр предоставленных ей законом полномочий и правовых средств<sup>3</sup>, реализуемых в том числе в целях

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

<sup>2</sup> См.: *Винокуров А.Ю.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). В 2 т. Т. 1. М.: Юрайт, 2016. С. 12.

<sup>3</sup> *Борисов С.В., Меркурьев В.В.* Правовые средства прокурорского реагирования на правонарушения экстремистской направленности // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 1 (39). С. 28–34.

формирования в обществе обстановки нетерпимости к экстремистской деятельности и терроризму, распространению экстремистских идей.

В последнее десятилетие активное распространение идеологии экстремизма и терроризма, попытки дестабилизации общественно-политической ситуации в стране ведутся посредством сети «Интернет».

В этой связи органами прокуратуры на постоянной основе осуществляется мониторинг киберпространства на предмет выявления фактов размещения призывов к экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, в том числе для последующего принятия мер к ограничению доступа к таким ресурсам в порядке ст. 15.3 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Введение внесудебного порядка ограничения доступа к запрещенной информации способствовало повышению оперативности реагирования на размещаемые в Интернете экстремистские материалы. На сегодняшний день по требованиям Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей прекращен доступ к более чем 900 интернет-ресурсам, с 5,7 тыс. сайтов удалена информация с призывами к экстремистской деятельности. Заблокировано 160 веб-ресурсов, созданных для сбора денежных средств в поддержку иностранных боевиков-террористов в Сирии.

Предупреждение экстремистских проявлений предполагает комплексную систему действий со стороны государства, обеспечивающую согласованность деятельности, объединение усилий всех органов и организаций, в первую очередь путем эффективного взаимодействия субъектов противодействия и профилактики. С этой целью в Генеральной прокуратуре Российской Федерации создана Межведомственная рабочая группа по противодействию распространению запрещенной информации в СМИ и сети «Интернет», в состав которой вошли представители Минкомсвязи России, Роскомнадзора, МВД России, Минюста России, Роспотребнадзора, ФСБ России и других ведомств.

Значительные усилия прокуроров направлены на реализацию полномочий, предусмотренных федеральными законами

«О противодействии экстремистской деятельности» (ст. 9) и «О противодействии терроризму» (ст. 24), по запрету деятельности экстремистских и террористических организаций на территории России. За период 2003–2015 гг. по инициативе прокуратуры судами приняты вступившие в законную силу решения о признании 46 организаций экстремистскими, 24 – террористическими и запрете их деятельности на территории России. В частности, Верховным Судом Российской Федерации по заявлениям Генерального прокурора Российской Федерации признаны экстремистскими националистические организации «Правый сектор», «Украинская национальная ассамблея – Украинская народная самооборона» (УНА-УНСО), «Украинская повстанческая армия» (УПА), «Тризуб им. Степана Бандеры», «Братство», террористическими – «Исламское государство», «Джибхат Ан-Нусра» и структурное подразделение организации «Правый сектор» на территории Республики Крым.

Законодательством Российской Федерации предусмотрены также основания и порядок признания нежелательной деятельности иностранной или международной неправительственной организации на территории страны на основании решения Генерального прокурора Российской Федерации или его заместителей по согласованию с МИДом России.

В 2015 г. в рамках реализации полномочий, предусмотренных ч. 1 ст. 3.1 Федерального закона от 28.12.2012 № 272-ФЗ «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» заместителем Генерального прокурора Российской Федерации приняты решения о признании нежелательной на территории страны деятельности 5 иностранных неправительственных организаций<sup>1</sup>. Свою деятельность указанные организации направляли на причинение ущерба основам конституционного строя России, обороноспособности и безопасности госу-

---

<sup>1</sup> «Национальный фонд в поддержку демократии» (National Endowment for Democracy), США, «Фонд Открытое Общество» (Open Society Foundations), Фонд Сороса, США, «Институт Открытое Общество Фонд Содействия» (OSI Assistance Foundation), «Американо-российский фонд по экономическому и правовому развитию» (USRF), США, Национальный Демократический Институт Международных Отношений (National Democratic Institute for International Affairs) США.

дарства. Помимо прочего ими оказывалась финансовая помощь российским НКО, выполняющим функции «иностранным агента» и участвующим в политических процессах на территории Российской Федерации<sup>1</sup>. Работа на этом участке требует от прокуроров выполнения активных и исключительно профессиональных действий при осуществлении надзора, высокого уровня организации надзорных мероприятий, а также предельной сосредоточенности и дисциплины.

Вместе с тем мы вынуждены констатировать не востребованность некоторых, на наш взгляд, эффективных в противодействии терроризму правовых институтов. Практически не реализуется правовой механизм установления и обращения в доход Российской Федерации денег, ценностей, иного имущества и доходов от них, полученных в результате террористической деятельности, введенный Федеральным законом от 02.11.2013 № 302-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup>.

Проведенный нами мониторинг правоприменения свидетельствует о низкой активности правоохранительных органов, уполномоченных на осуществление оперативно-розыскной деятельности. В связи с этим остается по-прежнему актуальным сформулированное в информационно-аналитической записке «Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2014 год» предложение о том, что территориальным органам прокуратуры рекомендуется усилить надзор за исполнением положений ч. 1.1 и ч. 1.2 ст. 18 Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» об истребовании федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими в пределах своих полномочий противодействие терроризму, сведений о законности происхождения денег, ценностей, иного имущества и доходов от них у близких родственников, родственников и близких лиц лица, со-

---

<sup>1</sup> *Аганов П.В., Борисов С.В., Меркурьев В.В. и др.* Экстремизм: стратегия противодействия и прокурорский надзор. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2015. С. 106–110; *Маматов М.В., Казначеева В.И., Соколов Д.А.* Предупреждение экстремистской деятельности иностранных организаций и организаций, финансируемых из-за рубежа (науч. докл., тема № 32 Плана работы НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации на 2015 г.).

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2013. № 44. Ст. 5641.

вершившего террористический акт, и о направлении в случае отсутствия достоверных сведений о законности происхождения указанных средств соответствующих материалов в органы прокуратуры для решения вопроса об обращении их в доход Российской Федерации<sup>1</sup>.

С учетом выявленных прокурорами проблем в сфере противодействия экстремистской деятельности и терроризму 31 марта 2015 г. в г. Москве состоялось Координационное совещание руководителей правоохранительных органов Российской Федерации, по итогам которого было принято постановление «Об эффективности деятельности правоохранительных органов по противодействию преступлениям экстремистской и террористической направленности, в том числе работы по профилактике проявлений экстремизма и неонацизма в молодежной среде», в соответствии с которым научными сотрудниками НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации совместно с профильными управлениями Генеральной прокуратуры Российской Федерации разработаны методические рекомендации, направленные на совершенствование правоприменительной практики по исполнению законодательства о борьбе с экстремизмом и терроризмом. Рекомендации призваны сформировать единые подходы к деятельности органов прокуратуры в рассматриваемой сфере и повысить ее эффективность. Особенно актуальны методические рекомендации для прокуроров по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, так как именно на данном направлении допускаются большое число нарушений закона.

---

<sup>1</sup> *Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2014 год: информ.-аналитич. зап. / под общ. ред. О.С. Капинус; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2015. С. 153–154.*

**Н.Д. Бут,**  
заведующая отделом НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук

## **Надзор за исполнением законов о свободе экономической деятельности: история и современность**

Охрана прав предпринимателей, их свободы экономической деятельности – феномен, который стал использоваться в теории прокурорского надзора только в постсоветский период. В условиях административно-командной системы и наличия, по сути, лишь одной формы собственности – государственной такое понятие, как свобода экономической деятельности, в принципе, отсутствовало. Соответственно, не возникало и проблем, связанных с ее защитой.

Свобода экономической деятельности – неотъемлемый элемент рыночной экономики, поэтому только в последние годы ее защита стала самостоятельным элементом предмета прокурорского надзора. Между тем прокуратура в рамках осуществления надзора за исполнением законов достаточно давно обеспечивает защиту прав и свобод предпринимателей, в том числе свободу их экономической деятельности. Как ранее действовавшим приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 22.05.1996 № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина», так и ныне действующим приказом от 07.12.2007 № 195 с аналогичным названием надзор за соблюдением прав и свобод человека, надзор в сфере экономики, в частности надзор за исполнением законов о предпринимательской деятельности, признаны в качестве приоритетных направлений надзорной деятельности.

Термин же «свобода экономической деятельности» был впервые использован в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 31.03.2008 № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности». В нем прокурорам предлагается акцентировать усилия на пресечении незаконных действий органов государственной власти и местного самоуправления, ограничивающих свободу экономической деятельности.



15 мая 2008 г. был издан эпохальный Указ Президента Российской Федерации № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности», который положил начало качественно новому этапу в сфере защиты прав предпринимателей силами прокуратуры. В соответствии с данным Указом в целях ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности Правительству Российской Федерации было поручено разработать и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов, в том числе предусматривающих проведение внеплановых мероприятий по контролю в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства в целях выявления нарушений, представляющих непосредственную угрозу жизни или здоровью людей, по согласованию с прокурором субъекта Российской Федерации.

26 декабря 2008 г. Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», после вступления которого в силу существенно повысилась роль прокуратуры в сфере защиты свободы экономической деятельности в связи с наделением прокуроров новыми полномочиями по формированию ежегодного сводного плана проведения органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, согласованию выездных внеплановых проверок предпринимателей, проводимых органами контроля.

Подобного рода законодательные новеллы ввели в прокурорский надзор за исполнением законов о свободе экономической деятельности дополнительную информационную составляющую, призванную охватить как можно больше субъектов государственного контроля и предпринимательской среды для выявления нарушений прав хозяйствующих субъектов. Дополнительная информация повысила полноту и достоверность выводов, а следовательно, и обоснованность принимаемых прокуратурой мер по противодействию необоснованным ограничениям свободы экономической деятельности, по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в сфере защиты прав предпринимателей.

Новые полномочия, возложенные на прокуроров, по сути, сформировали принципиально новую систему противодействия нарушениям прав предпринимателей, их свободы экономической деятельности средствами прокурорского надзора. Получая полную информацию от всех контролирующих органов о плановых проверках субъектов предпринимательской деятельности, а также о внеплановых выездных проверках, прокурор приобрел возможность бороться не с единичными нарушениями, а с их массовыми проявлениями.

Деятельность по защите свободы экономической деятельности осуществляется Генеральной прокуратурой Российской Федерации в тесном сотрудничестве с НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, сотрудники которого принимают активное участие во многих начинаниях Генеральной прокуратуры Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Результаты обобщений практики прокурорского надзора легли в основу проводимых учеными НИИ совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации исследований теоретических и практических основ выявления имеющихся угроз свободе экономической деятельности, разработки новых форм и методов работы прокуратуры по защите свободы экономической деятельности, организационно-методического обеспечения прокурорского надзора в данной сфере, новых подходов к основам определения предмета и пределов прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности, которые в условиях развития свободы и демократии, становления рыночной экономики должны быть обусловлены преимущественно потребностями защиты публичного интереса.

Результатом проводимых исследований стало издание ряда монографий и научно-методических пособий для прокуроров<sup>1</sup>, которые разосланы в прокуратуры всех субъектов Российской Федерации для оказания методической помощи прокурорам и во

---

<sup>1</sup> См. в том числе: *Бут Н.Д., Ларьков А.Н.* Свобода экономической деятельности и законность: монография. М.: Юрлитинформ, 2010; *Бут Н.Д., Ларьков А.Н., Паламарчук А.В.* Прокурорский надзор за исполнением законодательства в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности: науч.-метод. пособие. М.: Ген. прокуратура Рос. Федерации, 2008; *Бут Н.Д., Паламарчук А.В.* Защита прокурором прав и свобод субъектов предпринимательской деятельности: монография. М.: Мир энцикл. Аванта+Астрель, 2011; *Бут Н.Д., Паламарчук А.В.* Основы работы прокуратуры по обеспечению свободы экономической деятельности: монография. М., 2013, а также ряд других.

многим способствовали формированию новых подходов в деятельности прокуроров по защите свободы экономической деятельности.

Работа по защите свободы экономической деятельности требует развития тесных контактов прокуроров во внешней информационной среде, что предполагает налаживание делового и конструктивного взаимодействия с общественными организациями, представляющими интересы предпринимателей, в том числе с «Опорой России» и «Деловой Россией». И можно обоснованно констатировать, что такое взаимодействие, способствующее обеспечению информационного обмена и оперативному получению сведений о фактах нарушений прав хозяйствующих субъектов, на сегодняшний день налажено должным образом.

Представители предпринимательской общественности входят в состав Научно-консультативного совета при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. На официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации еще в 2009 г. открыт специальный раздел «Прокурорский надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности», с помощью которого представители бизнеса могут обращаться для защиты своих законных прав и интересов. Подобные разделы имеются на сайтах прокуратур субъектов Российской Федерации.

В целях обеспечения гласности и прозрачности в деятельности органов прокуратуры информация о работе органов прокуратуры в рамках надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности регулярно размещается на официальных сайтах прокуратур, на сайтах общероссийских общественных организаций малого и среднего предпринимательства «Опора России», «Деловая Россия», а также публикуется в средствах массовой информации, порядок взаимодействия с которыми определен соответствующими организационно-распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации, например приказом от 23.10.2009 № 341 «О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации».

Особую роль для повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности играют созданные и успешно действующие при прокуратурах Общественные советы по защите малого и среднего бизнеса (Общественные советы) с участием представителей предпринимательских кругов – региональных торгово-промышленных па-

лат, отделений «Опора России», «Деловая Россия», региональных фондов поддержки малого предпринимательства, ассоциаций по защите интересов предпринимателей, союзов промышленников и предпринимателей, представителей малого и среднего бизнеса, министерств, а также правоохранительных органов.

Деятельность Общественных советов позволяет оперативно реагировать на проблемы субъектов предпринимательской деятельности, актуальные в конкретных регионах. С их помощью выявляются и пресекаются серьезные нарушения свободы экономической деятельности, принимаются действенные меры по недопущению прав предпринимателей.

Новые подходы к организационно-методическому обеспечению прокурорского надзора за исполнением законов о свободе экономической деятельности способствуют эффективному выявлению и устранению нарушений прав хозяйствующих субъектов. Например, успешная работа проводится прокуратурой по устранению так называемых «административных барьеров», создающих серьезные препятствия для осуществления предпринимательской деятельности. Большинство из них связаны с нарушением единства экономического пространства, ограничением свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств на территории Российской Федерации, возложением на хозяйствующих субъектов не предусмотренных законом обязанностей.

С учетом значимости вопросов защиты прокуратурой свободы экономической деятельности в мае 2012 г. в составе Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации создано управление по надзору за соблюдением прав предпринимателей. Аналогичные подразделения к настоящему времени образованы и в прокуратурах субъектов Российской Федерации.

Основными задачами названных структур являются обеспечение средствами прокурорского надзора свободы экономической деятельности, благоприятного инвестиционного климата, снижение административного давления со стороны органов власти, соблюдение законности при проведении проверок хозяйствующих субъектов, а также предупреждение рейдерских захватов собственности. Особая роль в данной работе отводится сотрудничеству с институтом омбудсмена по правам предпринимателей.

Таким образом, на протяжении последних 10 лет особое внимание органами прокуратуры уделяется защите свободы эко-

номической деятельности. За это время наработана обширная надзорная практика, результаты которой положительно оцениваются как бизнес-сообществом, так и уполномоченными по защите прав предпринимателей. В полном объеме начал функционировать Единый реестр проверок и их результатов. Содержащиеся в нем сведения обеспечивают прозрачность административных процедур и повышают ответственность контролеров.

Решению проблемы диалога бизнеса с правоохранительной системой будет способствовать недавно созданная на площадке Администрации Президента Российской Федерации рабочая группа по мониторингу правоприменительной практики в сфере предпринимательства, в состав которой входят представители руководства Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Конструктивный обмен информацией, несомненно, обеспечит интересы как бизнеса, так и всего общества.

**Ю.Г. Насонов,**  
ведущий научный сотрудник НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

### **Эволюция правового статуса прокурора в гражданском и административном судопроизводстве в новейшей истории России**

Современная российская прокуратура является важнейшим государственным институтом, обеспечивающим соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации. Она имеет богатую историю и правовые традиции, обладая универсальным механизмом государственного контроля. Прокуратура по-прежнему остается многофункциональным государственным органом с преобладанием надзорной составляющей в ее деятельности. За прошедшие десятилетия полномочия прокурора при осуществлении возложенных на него функций претерпевали изменения, что затронуло и вопросы его участия во всех видах судопроизводства.

Правовой статус прокурора в гражданском и административном процессе определялся в ходе реформирования государственной власти в РСФСР, а затем и в Российской Федерации на фоне усиления судебной власти.

Социальные и экономические изменения, проходившие в Советском Союзе и РСФСР в 50–60-е гг. XX в., стали основой для разработки Гражданского процессуального кодекса РСФСР, который был принят и введен в действие в 1964 г. С целью осуществления надзора за законностью в гражданском судопроизводстве прокурор наделялся правом участвовать в рассмотрении гражданских дел в судебных заседаниях и давать заключения по вопросам, возникающим во время судебного рассмотрения, предъявлять иски и поддерживать их в суде, если этого требовала охрана государственных и общественных интересов или прав и законных интересов граждан; приносить протесты на незаконные и необоснованные решения, определения и постановления судов; давать заключения по делам, рассматриваемым вышестоящим судом по жалобам и протестам. В период действия ГПК РСФСР 1964 г. прокурор в гражданском судопроизводстве обладал наибольшей широтой полномочий, позволяющих в полной мере обеспечить цели деятельности органов прокуратуры по защите прав человека, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Нормы принятого в 2002 г. и введенного в действие с 1 февраля 2003 г. Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ) по сравнению с прежним ГПК РСФСР в значительной степени изменили правовое положение прокурора и дали принципиально новую трактовку института участия прокурора в гражданском судопроизводстве. Сами полномочия (предъявление иска, дача заключения, подача апелляционных, кассационных и надзорных представлений) за прокурором остались, однако при этом сфера их применения оказалась значительно суженной.

В апреле 2009 г. в ГПК РФ были внесены изменения. В соответствии с ч. 1 ст. 45 ГПК РФ прокурор вправе обратиться в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан, неопределенного круга лиц или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, 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. 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; обеспечение права на жилище в государственном и муниципальном жилищных фондах; охраны здоровья, включая медицинскую помощь; обеспечения права на благоприятную окружающую среду; образования.

Прежняя редакция ч. 1 ст. 45 ГПК РФ наделяла прокурора правом обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина лишь в случае, когда последний по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам был лишен возможности самостоятельно сделать это. При этом критерии отсутствия возможности самостоятельного обращения гражданина в суд законом определены не были.

Прокурор в процессе не является ни стороной, ни третьим лицом. Подавая заявление в защиту трудовых прав конкретного гражданина, он действует «в целях осуществления возложенных на него полномочий». По своим полномочиям прокурор является представителем государства, осуществляющим надзор за исполнением законов. Однако в соответствии с ч. 2 ст. 45 ГПК РФ в случае отказа прокурора от заявления, поданного в защиту законных интересов другого лица, рассмотрение дела по существу продолжается, если это лицо или его законный представитель не заявит об отказе от иска. При отказе истца от иска суд прекращает производство по делу, если это не противоречит закону или не нарушает права и законные интересы других лиц.

Сужение статуса прокурора в гражданском процессе объясняется в научной литературе необходимостью повышения роли суда в защите прав и свобод граждан, а также ограничением вмешательства в сферу частноправовых отношений государства, представителем которого является прокурор<sup>1</sup>. Более того, ряд ав-

---

<sup>1</sup> Шакирьянов Р.В. Участие прокурора в рассмотрении споров в суде // Законность. 2004. № 11. С. 21.

торов указывают на то, что право прокурора предъявлять любой иск к любому физическому и юридическому лицу противоречит принципу процессуального равноправия сторон<sup>1</sup>. Подобная позиция является несколько категоричной, поскольку если исходить из принципа диспозитивности, являющегося основополагающим принципом современного гражданского законодательства, то участие прокурора в гражданском процессе является одним из способов его обеспечения. Приоритет отдается не ограничению полномочий прокурора в защите частных интересов, а просьбе самого лица, чье право нарушено, о защите прокурором его прав и законных интересов.

По нашему мнению, обращение прокурора в суд в указанных случаях нельзя рассматривать как нарушение принципа состязательности и равноправия сторон. В условиях имущественного расслоения общества, низкого уровня правовой культуры и доходов значительной части населения Российской Федерации, дорогостоящих услуг квалифицированных юристов значительное число граждан не могут самостоятельно отстаивать в суде свои права и законные интересы, поэтому многие и обращаются в прокуратуру за помощью. Правозащитная функция, реализуемая органами прокуратуры Российской Федерации, является одной из гарантий права граждан на защиту<sup>2</sup>.

Другой формой участия прокурора в гражданском судопроизводстве является его вступление в процесс и дача заключения по делам, определенным процессуальным законом и иными федеральными законами. Эта деятельность прокурора в суде также заметно ограничена по сравнению с ГПК РСФСР 1964 г., по которому он мог давать заключения по любому гражданскому делу. Суд должен был учитывать мнение прокурора.

В настоящее время прокурор вправе вступать в процесс и давать заключения по делам: о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью (ч. 3 ст. 45 ГПК РФ); о лишении родительских прав, о восстановлении в родительских правах, об ограничении родительских прав (ст. 70, 72, 73 Семейного кодекса Российской Федерации); об

---

<sup>1</sup> Жуйков В.М. Принцип диспозитивности в гражданском судопроизводстве // Рос. юстиция. 2003. № 7. С. 2.

<sup>2</sup> Насонов Ю.Г. Участие прокурора в гражданском и арбитражном процессе // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2011. № 6(26). С. 84.



усыновлении и отмене усыновления (ст. 125, 140 Семейного кодекса Российской Федерации); о признании гражданина безвестно отсутствующим или об объявлении гражданина умершим (ст. 278 ГПК РФ); об ограничении дееспособности гражданина, о признании гражданина дееспособным, об ограничении или лишении несовершеннолетнего распорядиться своими доходами (ст. 284 ГПК РФ); об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным (ст. 288 ГПК РФ).

Процессуальный закон регулирует право прокурора на участие в апелляционном и кассационном производстве. Согласно ст. 320 ГПК РФ право принесения апелляционного представления принадлежит прокурору, участвующему в деле. Статья 331 ГПК РФ предусматривает также, что на определение мирового судьи, районного суда, соответствующего суда субъекта Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации прокурором может быть принесено представление.

В соответствии со ст. 336 ГПК РФ на решения всех судов Российской Федерации, принятых по первой инстанции, за исключением решений мировых судей, прокурором, участвующим в деле, может быть принесено кассационное представление. С представлениями о пересмотре вступивших в законную силу судебных постановлений вправе обращаться: Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители – в любой суд кассационной инстанции; прокурор республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, военного округа (флота) – соответственно в президиум верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда.

Генеральный прокурор Российской Федерации и его заместители вправе обращаться в Президиум Верховного Суда Российской Федерации с представлением о пересмотре судебных постановлений, указанных в процессуальном законе, если в рассмотрении дела участвовал прокурор.

Прокурор назван в числе лиц, которым предоставлено право требовать пересмотра решения, определения суда, постановления надзорной инстанции по вновь открывшимся обстоятельствам (ст. 394 ГПК РФ).

Однако с 2002 г. прокурор лишен права принесения протеста на постановления суда. Не предоставляет ему закон и права на

истребование дела из суда, поскольку таких прав нет ни у кого из лиц, участвующих в деле. Наравне с этими лицами прокурор лишь вправе знакомиться с материалами дела, в котором он участвует, непосредственно в суде, рассматривающем дело.

Еще недавно в ГПК РФ содержались нормы, регулирующие производство по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений. Прокурор принимал участие в рассмотрении большинства таких дел. С введением с 15 сентября 2015 г. в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее – КАС РФ) появилось законодательное регулирование административного судопроизводства.

В соответствии со 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 Российской Федерации, муниципальных образований, а также в других случаях, предусмотренных федеральными законами.

Положение прокурора в административном процессе аналогично его месту, определенному в ГПК РФ. Вместе с тем имеются отдельные различия в объеме предоставленных прав и возложенных процессуальных обязанностей. Как и в гражданском процессе, прокурор не является стороной по делу, возбужденному по его административному иску. В то же время прокурор и органы прокуратуры могут быть административными ответчиками в соответствии с ч. 5 ст. 38 КАС РФ, согласно которой административными ответчиками могут быть органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, комиссии референдума, иные органы и организации, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностные лица и муниципальные служащие.

Заметное отличие от ГПК РФ наблюдается в регламентации последствий отказа прокурора от административного иска. Эти последствия зависят от того, в чьих интересах был подан иск в суд. Так, в случае отказа прокурора от административного иска, поданного в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, являющихся субъектами административных и иных публичных правоотношений, рассмотрение дела по существу продолжается. В случае если отказ прокурора от административного иска связан с удовлетворением административным от-

ветчиком заявленных требований, суд принимает такой отказ и прекращает производство по делу. Если же прокурор отказывается от административного иска, поданного в защиту прав гражданина, суд оставляет его без рассмотрения до тех пор, пока гражданин не заявит об отказе от административного иска.

Как и в гражданском процессе, в административном судопроизводстве прокурор участвует в двух формах: обращение в суд с административным исковым заявлением, а также вступление в судебный процесс и дача заключения по административному делу в случаях, предусмотренных КАС РФ.

Таким образом, большинство положений о статусе прокурора в административном судопроизводстве заимствовано из гражданского судопроизводства и выражает концепцию данного института, реализованную в ГПК РФ 2002 г.

**М.В. Маматов,**  
заведующий отделом НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

## **Генезис полномочий прокурора в арбитражном процессе**

Согласно п. 3 ст. 1, п. 1 и 3 ст. 35 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» российские прокуроры участвуют в рассмотрении дел арбитражными судами.

Общий вектор политики государства в правовой сфере изначально был predetermined Концепцией судебной реформы в РСФСР (одобрена постановлением Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1) в русле последовательных преобразований, прежде всего, суда и процесса, «под знаком и во имя которых коренным образом обновляются институты права, изменяются предназначение и деятельность других правоохранительных органов, действующих до суда, для суда и после суда». Одновременно с признанием важности становления и развития системы арбитражных судов во главе с Высшим Арбитражным Судом в указанном документе подвергнуто критике наследие прокурорского надзора

за исполнением законов при рассмотрении дел в судах и отстаивалось, что «в состязательном процессе прокурор должен участвовать как равноправная сторона; его право на принесение заявлений в суд в порядок гражданского судопроизводства и на участие в заседании следует ограничить задачами и случаями защиты безгласного или неперсонифицированного общественного интереса».

В соответствии с этим принятый и введенный в действие<sup>1</sup> с 15.04.1992 Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – АПК РФ 1992 г.) не только идентифицировал прокурора в составе лиц, участвующих в деле (ст. 27), установил запрет для прокуроров быть представителями в арбитражном суде (ст. 38), что остается актуальным до настоящего времени, но и предусматривал не встречавшиеся в более позднем процессуальном законодательстве основания и порядок отвода прокурора (ст. 15 и 18).

Кодекс закрепил, что прокурор принимает участие в арбитражном процессе в случаях предъявления иска в арбитражный суд в защиту государственных и общественных интересов либо принесения протеста на принятое по нему и не вступившее в законную силу решение арбитражного суда (ст. 3, 13, 34 и 117); вправе ходатайствовать перед судом о привлечении к участию в деле третьих лиц (ст. 32), о восстановлении установленного законом процессуального срока, пропущенного по уважительным причинам (ст. 78). Также регламентировался порядок принесения прокурором протеста на решение арбитражного суда (ст. 120 и 122) и направления отзыва на кассационную жалобу (ст. 123), оговаривалось направление ему принятого судебного постановления (ст. 131).

Согласно ст. 133 и 135 АПК РФ 1992 г. в порядке надзора решения арбитражных судов могли быть пересмотрены по протестам Генерального прокурора Российской Федерации и его заместителей (последние только на решения арбитражных судов, принятые в первой инстанции или в кассационном порядке, за исключением решений Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее – ВАС РФ)). Кроме того, прокуроры наделялись правом подачи заявления о пересмотре решения по вновь от-

---

<sup>1</sup> См.: постановление Верховного Совета Российской Федерации от 05.03.1992 № 2447/1-1 «О введении в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Рос. газ. 1992. 15 апр.

крившимся обстоятельствам в арбитражный суд, принявший решение (ст. 145).

Продолжающиеся преобразования отчетливо выявили неполноценность двухзвенной судебной системы арбитражных судов и необходимость упрочения их независимости, потребность изменений в законодательстве о судопроизводстве в арбитражных судах. С учетом этого и социально-экономических реалий 01.07.1995 был введен<sup>1</sup> в действие новый Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – АПК РФ 1995 г.).

Современные ученые и практики порой диаметрально расходятся в оценках необходимой полноты полномочий прокурора в арбитражном процессе, но единодушны во мнении, что наибольшим их объемом прокуроры обладали именно в период действия АПК РФ 1995 г.<sup>2</sup> Тогда, например, прокурор мог обратиться в арбитражный суд с любым иском в защиту государственных и общественных интересов, а приносить протесты на решения и постановления любого арбитражного суда был вправе Генеральный прокурор Российской Федерации (за исключением постановлений Президиума ВАС РФ) и его заместители (кроме решений и постановлений ВАС РФ).

Кроме того, в ст. 181 и 184 АПК РФ 1995 г. для разрешения вопроса о наличии оснований для принесения протеста в порядке надзора допускалась возможность истребования из арбитражного суда дел и соответствующим полномочием наделялись Генеральный прокурор Российской Федерации, а также его заместители (при некоторых исключениях)<sup>3</sup>. В последующем указанное пол-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 05.05.1995 № 71-ФЗ «О введении в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» // Рос. газ. 1995. 16 мая.

<sup>2</sup> См.: *Кремнева Е.В.* Полномочия прокурора в арбитражном процессе в свете судебной реформы // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2014. № 4(42). С. 66–70.

<sup>3</sup> Соответствующая процедура была определена сначала в письме Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и и.о. Генерального прокурора Российской Федерации от 31.07.1995 № С1-7/С1-442 «О порядке истребования, направления (выдачи) арбитражных дел в органы прокуратуры», а затем в письме Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 05.05.1997 № С1-5/ОУ-306 и Генерального прокурора Российской Федерации от 25.04.1997 № 38-56-97 «О порядке истребования, направления (выдачи) судебных дел арбитражных судов в органы прокуратуры и изъятия (выемки) документов из судебных дел арбитражных судов органами, производящими дознание и следствие».

номочие было утрачено и специальные межведомственные договоренности между руководством прокуратуры и арбитражных судов отобразили смещение акцентов сугубо на вопросы оказания содействия прокурорам в ознакомлении с материалами дела в суде, создания им необходимых условий для выполнения служебных обязанностей, связанных с участием в арбитражном процессе, обеспечения предоставления прокурорам по их заявлению копий судебных актов и других документов<sup>1</sup>.

Руководство Генеральной прокуратуры Российской Федерации в профильных организационно-распорядительных документах<sup>2</sup> того времени неоднократно обращало внимание, что реализация полномочий в арбитражном процессе имеет особую актуальность и требует от прокуроров глубокого профессионализма, принципиальности, высокой организованности в работе. Например, в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 24.10.1996 № 59 «О задачах органов прокуратуры по реализации полномочий в арбитражном процессе» на основе анализа результатов работы органов прокуратуры по использованию полномочий в арбитражном процессе был сделан вывод о «реальном становлении нового направления прокурорской деятельности, положительной роли прокуратуры в защите государственных и общественных интересов, в укреплении законности и предупреждении правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности». При этом в исковой работе прокуроров были определены конкретные основания «безусловно необходимого вмешательства», констатировалась важность завершения работы по формированию в аппаратах прокуратур субъектов Российской Федерации на правах самостоятельных подразделений отделов (групп) по обеспечению участия прокуроров в арбитражном процессе.

Выбор правильных ориентиров в работе прокуроров на практике обуславливал достижение хороших результатов, что

---

<sup>1</sup> См.: письмо Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № С1-7/уп-1270, Генерального прокурора Российской Федерации № 8-26-03 от 20.11.2003 «Об организации работы по реализации полномочий прокуроров в арбитражном процессе».

<sup>2</sup> См.: приказ и.о. Генерального прокурора Российской Федерации от 01.08.1995 № 41 «О задачах органов прокуратуры по реализации полномочий в арбитражном процессе» и др.

подтверждалось и позитивной динамикой изменений статистических данных<sup>1</sup>.

Так, если в 1993 г. прокурорами в арбитражные суды было направлено 1607 исков (заявлений), то в 2001 г. уже почти в 7 раз больше (10 807). За это время с 95,9% до 99,3% возросла доля дел, рассмотренных арбитражными судами с участием прокурора. Решением арбитражного суда или добровольно ответчиком в 2001 г. было удовлетворено 90,7% рассмотренных исков (заявлений), предъявленных прокурорами, в структуре которых 9 из 10 дел касались экономических споров, затрагивающих публичные интересы (см. табл. 1).

*Таблица 1*

**Иски (заявления) прокурора, направленные в арбитражный суд в 1993 – 2001 гг.<sup>2</sup>**

Год	Предъявлено прокурором исков (заявлений) в арбитраж. суд	Рассм. арбитраж. судом исков (заявлений)	из них		
			с участием прокурора	удовлетворено	прекращ. дел ввиду добр. уд. треб. прокурора
1993	1607	1230	1179	963	–
1994	2383	1969	1878	1596	–
1995	3428	2660	2608	2321	–
1996	5383	4601	4416	4176	–
1997	6807	6166	6039	5365	407
1998	9103	7911	7750	6749	617
1999	9344	8371	8216	7023	745
2000	10806	9694	9567	7914	939
2001	10807	10278	10204	8152	1172

Во введенном в действие с 1 сентября 2002 г. новом АПК РФ были подтверждены уже сформировавшиеся на тот момент следующие основные формы участия прокурора в арбитражном

<sup>1</sup> Следует отметить, что официальная статистическая отчетность о результатах участия прокурора в рассмотрении дел в арбитражных судах появилась в 1993 г. (соответствующая информация стала учитываться в разделе 4 основного на тот момент ведомственного статистического отчета по форме П, которая в последующем подвергалась некоторой переработке).

<sup>2</sup> Выборочные данные из формы П «Отчет о работе прокурора» за 1993–2001 гг.

процессе: 1) инициирование возбуждения производства по делу путем подачи иска или заявления в защиту прав граждан и организаций в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; 2) вступление в дело, рассматриваемое арбитражным судом, на любой стадии процесса с процессуальными правами и обязанностями лица, участвующего в деле, в целях обеспечения законности. И если в последнем случае основная цель прокурора состоит в том, чтобы содействовать суду в объективном рассмотрении значимых дел и вынесении законных и обоснованных решений, то в первом – при необходимости самостоятельно выступить в защиту публичных интересов.

В связи с необходимостью принятия неотложных мер по организации работы прокуратуры в соответствии с положениями нового процессуального законодательства Генеральным прокурором Российской Федерации был издан приказ от 05.06.2003 № 20 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном судопроизводстве», направленный на обеспечение полного и эффективного решения органами прокуратуры задач в арбитражном процессе в изменившихся условиях. В нем прокурорам предписывалось рассматривать свое участие в арбитражном процессе как важное средство укрепления законности и предупреждения правонарушений в экономической сфере, защиты государственных и общественных интересов.

Согласно ч. 1 ст. 52 действующего АПК РФ прокурор в настоящее время вправе обращаться в арбитражный суд: с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов, ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований; с иском о применении последствий недействительности



ничтожной сделки, стороной которой является один из перечисленных выше участников гражданского оборота; с иском об истребовании государственного и муниципального имущества из чужого незаконного владения. Кроме того, по перечисленным категориям дел прокурор также вправе в целях обеспечения законности вступить в дело, рассматриваемое арбитражным судом, на любой стадии процесса (ч. 5 ст. 52 АПК РФ).

Согласно действующему приказу Генерального прокурора Российской Федерации от 25.05.2012 № 223 «Об обеспечении участия прокуроров в арбитражном процессе» в прокуратурах на структурные подразделения, обеспечивающие участие прокуроров в арбитражном процессе, возложено «обязательное предварительное согласование исков (заявлений)», подготовленных другими подразделениями соответствующих прокуратур, прокурорами городов и районов, приравненными к ним военными прокурорами, тогда как ранее они самостоятельно осуществляли подготовку и направление в суд таких процессуальных актов по результатам рассмотрения материалов, поступивших из других подразделений данной прокуратуры и подчиненных прокуратур, при необходимости соответствующего реагирования.

Разграничение компетенции и порядок взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в арбитражном процессе регламентированы Генеральным прокурором Российской Федерации в приказе от 12.10.2007 № 167 «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе». По общему правилу при направлении исков (заявлений) в суды, находящиеся на значительном расстоянии от местонахождения транспортных прокуратур, при невозможности явки прокуроров транспортных прокуратур в судебное заседание их иски (заявления) поддерживаются территориальными прокурорами (важно своевременное уведомление территориальных прокуроров о предъявлении иска (заявления) в суд, что обуславливает необходимость направления им копии искового заявления и материалов с соответствующей просьбой). В иных случаях, а также при несогласии территориальных прокуроров с предъявленным иском (заявлением) транспортные прокуроры обязаны самостоятельно организовать его поддержание.

При этом решение вопроса о внесении апелляционной (кассационной) жалобы принимается прокурором той прокуратуры, представитель которой участвовал в деле. Участие в апелляционных и кассационных арбитражных судах – исключительная прерогатива прокуратур субъектов Российской Федерации. Территориальные прокуроры ориентированы своевременно информировать транспортных прокуроров обо всех принятых судом решениях на всех стадиях судебного разбирательства, направлять им копии судебных актов и в целом осуществлять постоянное взаимодействие в работе, требующей совместного решения общих проблем.

Практика показывает, что в современном арбитражном процессе прокуроры участвуют по делам искового производства, по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений (об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов); о признании незаконными решений и действий (бездействия) государственных и иных органов, должностных лиц; о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и оспаривании соответствующих решений органов административной юрисдикции), а также по делам о защите интересов органов и организаций прокуратуры. Причем современный уровень проблем и масштаб правонарушаемости в сфере экономики предопределяет особую остроту вопроса эффективного использования прокурорами при отстаивании законности имеющихся правовых средств и возможностей в арбитражном процессе.

Только в 2015 г. в арбитражные суды прокурорами направлено 17 740 исков (заявлений), т.е. соответствующий показатель за последние 13 лет увеличился почти в 2,5 раза. Но если ранее в общей массе дела искового производства составляли 86,6%, то сегодня их доля снизилась до 24,8% и, напротив, увеличилась доля дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений. При этом в целом остается стабильным уровень удовлетворяемости арбитражными судами или добровольно ответчиками исков (заявлений), предъявленных прокурорами, – около 90% (см. табл. 2).

**Иски (заявления) прокурора, направленные  
в арбитражный суд в 2002 – 2015 гг.<sup>1</sup>**

Год	Направлено ис- ков (заявлений)	Рассм. исков (заявлений)	из них	
			удовле- творено	прекращ. дел ввиду добр. уд. треб. прокурора
2002	7344	7562	5996	863
2003	5098	3725	2285	828
2004	7772	6932	4145	1894
2005	11953	10464	5978	2949
2006	16844	15697	8701	4836
2007	20386	18225	11950	4182
2008	23068	21220	12939	6338
2009	24543	22942	13182	7750
2010	23359	21273	10910	8216
2011	24083	23393	12473	8561
2012	22949	21452	12936	6524
2013	20054	19280	11818	5491
2014	19716	19377	12953	4755
2015	17740	17578	13454	2460

Не менее активно прокуроры участвуют в пересмотре судебных актов арбитражных судов. В 2015 г. ими подано 578 апелляционных и 196 кассационных жалоб, подготовлено и направлено вышестоящему прокурору 28 представлений о пересмотре судебных актов в порядке кассационного производства Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации, направлено 16 кассационных представлений о пересмотре судебных актов Судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации, 4 представления о пересмотре судебных актов в порядке надзора. Всего с участием прокурора за это время арбитражными судами первой, апелляционной, кассационной и надзорной инстанций рассмотрено 18 738 дел.

Необходимо отметить, что при разрешении возникающих в судебной практике вопросов реализации прокурорами процессуальных полномочий суды руководствуются разъяснениями, со-

<sup>1</sup> Выборочные данные из формы П «Отчет о работе прокурора» за 2002–2010 гг. и из формы ГАС «Участие прокурора в гражданском и арбитражном судопроизводстве» за 2011–2015 гг.

держаться в постановлении Пленума ВАС РФ от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе», которое в настоящее время сохраняет свою силу согласно ч. 1 ст. 3 Федерального конституционного закона от 04.06.2014 № 8-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и статью 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации».

Важной вехой, ознаменовавшей начало нового этапа в развитии отечественной судебной системы, стало принятие Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», повлекшее упразднение ВАС РФ с передачей его полномочий в юрисдикцию Верховного Суда Российской Федерации. Эта новелла в свою очередь не только предопределяет постановку вопроса о необходимости разработки и принятия «единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»<sup>1</sup> с целью унификации процедур и правил, применяемых судами общей юрисдикции и арбитражными судами, но и дает новый импульс для предметного анализа современных возможностей прокуроров по защите публичных интересов в арбитражном процессе.

---

<sup>1</sup> Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации одобрена решением Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 08.12.2014 № 124(1).

### **РАЗДЕЛ 3. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ СФЕРЕ В 1991–2016 ГГ. И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

**Н.В. Буланова,**  
доцент кафедры Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук,  
доцент

**К.В. Камчатов,**  
и.о. заведующего отделом НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

#### **25 лет деятельности российской прокуратуры в сфере досудебного производства по уголовным делам: итоги и проблемы**

Последние четверть века российская прокуратура – уникальный государственный орган, имеющий более чем 290-летнюю историю, существенно реформируется. Новые постсоветские социальные, экономические и политические условия поставили перед ней новые задачи по обеспечению уровня законности, необходимого для проведения демократических преобразований в стране. Судебная реформа, начало которой положило принятие Верховным Советом РСФСР постановления от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР»<sup>1</sup>, также оказала заметное влияние на характер и содержание тех изменений, которые произошли в правовом статусе прокурора в сфере уголовного судопроизводства, особенно его досудебных стадий.

Основная идея судебной реформы применительно к деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве заключалась в тезисе о том, что реализация функций расследования преступ-

---

<sup>1</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

лений и надзора за ним одним и тем же органом противоречит требованиям системного подхода, вызывает опасные перекосы в досудебных стадиях уголовного процесса. Уголовное преследование было предложено рассматривать в качестве доминирующей функции прокуратуры с одновременным частичным перераспределением груза ее надзорных полномочий в пользу судебного контроля и самостоятельности следователя. На стадии предварительного расследования прокурор должен выступать как объективный орган обвинительной власти, осуществляющий надзор за расследованием.

Провозглашалась необходимость создания единого организационно самостоятельного следственного аппарата. Однако при этом указывалось на недопустимость процессуального подчинения следователя начальнику следственного отдела и вышестоящим руководителям Следственного комитета, а также наделение последних процессуальными полномочиями, в частности правом контролировать ход и результаты расследования.

Концепция судебной реформы дала новый импульс для теоретических исследований по вопросу о направлениях развития органов прокуратуры.

В 1994 г. в НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации была разработана Концепция развития прокуратуры Российской Федерации на переходный период<sup>1</sup>. В ней, в частности, отмечалось, что потребностям переходного периода соответствует прокуратура многофункционального типа, при этом в качестве основной ее функции выделялся надзор за исполнением законов. Одновременно указывалось, что уголовное преследование, являющееся традиционной функцией прокуратуры, должно быть сохранено.

В 1998 г. по поручению Генерального прокурора Российской Федерации группой ученых НИИ при прокуратуре Российской Федерации была разработана новая Концепция развития российской прокуратуры<sup>2</sup>, где отмечалась важная роль прокурорского надзора в обеспечении законности расследования, начиная с момента поступления сообщения о преступлении и заканчивая направлением уголовного дела в суд. Указывалось, что отнесение

---

<sup>1</sup> *Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период)*. М., 1994.

<sup>2</sup> *Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры (в условиях переходного периода)*. М., 1998.

прокурора к числу должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование, не оправдано и не соответствует его основной задаче в уголовном процессе – осуществлению надзора за исполнением законов при расследовании преступлений.

По мнению разработчиков Концепции, уголовное преследование – задача специально созданных для этого органов дознания и предварительного следствия, прокурор же должен осуществлять уголовное преследование в двух случаях: когда уголовно-процессуальный закон прямо обязывает его к этому и когда органы дознания и предварительного следствия не выполняют своих обязанностей.

Параллельно с развитием научной мысли осуществлялась и активная законодательная деятельность. В 1992 г. был принят Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации». Через несколько лет (в 1997 г.) вступил в силу Уголовный кодекс Российской Федерации. А в 2001 г. после продолжительной разработки, длительных обсуждений и согласований увидел свет Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Именно эта нормативная база заложила правовую основу функционирования отечественной прокуратуры, предопределила ее современный облик и направления деятельности в сфере уголовного судопроизводства.

Однако сегодня, когда с момента одобрения Концепции судебной реформы прошло почти 25 лет, можно констатировать, что развитие процессуального статуса прокурора в уголовном судопроизводстве пошло по иному пути, нежели предлагали ее разработчики, а также авторы концепций развития органов прокуратуры.

Путь этот был противоречив и тернист. И сегодня многие спорные вопросы еще не нашли своего окончательного разрешения ни на теоретическом, ни на законодательном уровне, а возникающие проблемы, вызванные в том числе и несовершенством уголовно-процессуального закона, настоятельно требуют своего разрешения.

Процессуальный статус прокурора, закрепленный в УПК РФ (вступил в силу 1 июля 2002 г.), позволял рассматривать прокурора как руководителя предварительного расследования. Широкие процессуальные полномочия, начиная от дачи согласия следователю, дознавателю на возбуждение уголовного дела до утверждения обвинительного заключения (акта) и направления уголовного дела в суд для его рассмотрения по существу, позволяли

прокурору не только активно влиять на ход расследования, в том числе участвуя в производстве следственных действий, но и принимать уголовное дело к своему производству и осуществлять предварительное расследование лично.

Важной вехой развития органов прокуратуры, реализовавшей одно из направлений Концепции судебной реформы 1991 г., стало принятие федеральных законов от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации», от 28.12.2010 № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия».

Результатом проведенной структурной реформы органов прокуратуры 2007–2010 гг. стало создание самостоятельного государственного органа – Следственного комитета Российской Федерации, одной из главных задач которого является оперативное и качественное расследование преступлений (п. 1 ч. 4 ст. 1 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации»).

В условиях реформирования системы следственных подразделений органов прокуратуры прокурорам пришлось заново организовывать свою деятельность, разрабатывать новую методику и тактику надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия. Этот процесс был осложнен и произошедшими изменениями в процессуальном статусе прокурора, сокращением объема его процессуальных полномочий, установленным новым порядком их реализации. Причем изменения весьма существенными, заключающимися в утрате прокурором руководящей роли при осуществлении уголовного преследования, изъятии у него полномочий, позволявших не только влиять на ход предварительного следствия, его тактику и методику (дача обязательных для исполнения письменных указаний), но и оперативно устранять выявленные нарушения закона (отменять незаконные решения следователей), и передаче этих полномочий руководителю следственного органа.

Идеологической основой для таких преобразований выступила концепция разграничения процессуальных функций предварительного расследования, прокурорского надзора и ведомственного процессуального контроля и закрепления каждой из них за



различными организационно независимыми участниками уголовного судопроизводства. Законодателем был реализован принцип: кто надзирает, тот не расследует<sup>1</sup>.

Эти изменения были критически восприняты многими учеными и практическими работниками. Через три года ошибочность решения об исключении прокурора из числа должностных лиц, наделенных правом отмены незаконных решений следователя, была признана и законодателем. Федеральным законом от 28.12.2010 № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» внесены изменения в УПК РФ, позволяющие прокурору отменять незаконные постановления следователя, руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении уголовного дела (уголовного преследования), о приостановлении производства по уголовному делу<sup>2</sup>.

Однако и сейчас в качестве негативных последствий проведенной реформы прокурорами отмечается отсутствие надлежащего взаимодействия со следственными органами, использование последними коллизий законодательства в своих ведомственных интересах, подчас подмена их обязанности по осуществлению уголовного преследования перепиской с органами прокуратуры.

Следует отметить, что идея о расширении процессуальной самостоятельности лица, в производстве которого находится уголовное дело, получила дополнительное законодательное закрепление. В декабре 2015 г. в УПК РФ были внесены изменения, направленные на расширение полномочий дознавателя по обжалованию решений прокурора<sup>3</sup>. В ст. 226, 226<sup>8</sup> УПК РФ внесены дополнения, позволяющие дознавателю обжаловать вышестоящему прокурору решение прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования. Эти изменения, с одной стороны, направлены на унификацию уголовно-процессуальной регламентации в части полномочий органов и

---

<sup>1</sup> Бастрыкин А. Интервью газете «Жэньминь Жибао» от 31.12.2008 // Гражданская позиция: сб. выступлений и ст. М., 2014. С. 191–192.

<sup>2</sup> Рос. газ. 2010. 30 дек.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 14.12.2015 № 380-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части наделения дознавателя правом обжалования некоторых решений прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом или обвинительным постановлением» // СЗ РФ. 2015. № 51 (ч. III). Ст. 7251.

должностных лиц, осуществляющих предварительное расследование, с другой – на усиление процессуальной самостоятельности указанных лиц. Правоприменительная практика покажет, насколько они отвечают требованиям сегодняшнего дня, являются своевременными и необходимыми. Однако в научной литературе они уже подверглись критике как необоснованные<sup>1</sup>.

Действующий уголовно-процессуальный закон уполномочивает прокурора осуществлять уголовное преследование и надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия (ч. 1 ст. 37 УПК РФ). Однако законодатель, установив данное положение, с одной стороны, не разграничил полномочия, посредством реализации которых осуществляются прокурором указанные функции, с другой, закрепил разный объем надзорных полномочий прокурора по отношению к органам дознания и органам предварительного следствия.

Вместе с тем, несмотря на имеющиеся пробелы законодательного регулирования статуса прокурора в уголовном процессе России, принимаемые прокуратурой меры по защите прав и свобод человека и гражданина в досудебном судопроизводстве способствуют реализации положений Конституции Российской Федерации, Всеобщей декларации прав человека, Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Комплексный анализ надзорной деятельности прокуроров в досудебных стадиях уголовного процесса позволяет говорить, что в рамках предоставленных им законом полномочий они принимают действенные меры для выявления и устранения нарушений закона, допущенных при расследовании преступлений – более 99% требований прокуроров об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия, признаются обоснованными и удовлетворяются.

В то же время в целях обеспечения законности досудебного производства прокурорами используются возможности, предусмотренные как УПК РФ, так и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации». В частности, при выявлении неоднократных системных нарушений вносятся представления об устранении нарушений закона и (или) направляются информационные письма о состоянии законности в рассматриваемой сфере.

---

<sup>1</sup> Сычев Д.А. Содержание и реализация функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 129.

Прокуроры на местах принимают результативные меры по повышению качества первичного непосредственного прокурорского надзора. Об этом, в частности, свидетельствует сокращение числа нарушений закона, выявленных вышестоящими прокурорами.

Прокуроры в досудебных стадиях уголовного судопроизводства используют весь комплекс процессуальных возможностей для обеспечения прав, свобод и законных интересов участников уголовного процесса и иных заинтересованных лиц, что оказывает позитивное влияние на состояние законности.

В то же время, несмотря на принимаемые прокурорами меры, нарушения закона как повсеместно распространенное негативное явление в деятельности органов предварительного расследования до сих пор не изжиты. Качественные и количественные характеристики выявленных прокурорами нарушений позволяют сделать вывод, что квалификации должностных лиц органов предварительного расследования, организация и осуществление ведомственного контроля не всегда соответствуют фактическим обстоятельствам, что неизбежно приводит к массовым нарушениям закона.

Особую озабоченность у прокуроров вызывает состояние законности в стадии возбуждения уголовного дела, нарушения принципа разумного срока уголовного судопроизводства, законность осуществления оперативно-розыскной деятельности.

Прокурорам следует продолжить практику использования всего комплекса предоставленных им процессуальных полномочий. На это обратил внимание, выступая перед Федеральным Собранием Российской Федерации 3 декабря 2015 г., Президент Российской Федерации В.В. Путин. Он, в частности, подчеркнул, что у прокуратуры есть такие инструменты, как отмена постановления о возбуждении уголовного дела, отказ от утверждения обвинительного заключения или даже от поддержки обвинения в суде. И надо активнее использовать то, что имеется<sup>1</sup>.

Кроме того, необходимо полнее использовать имеющийся внутренний правозащитный потенциал органов прокуратуры путем комплексного использования как процессуальных, так и организационных и координационных возможностей органов прокуратуры. Такой подход позволит обеспечить результативное межведомственное взаимодействие оперативных и следственных

---

<sup>1</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 03.12.2015 // Рос. газ. 2015. 4 дек.

органов и прокуратуры по уголовным делам, начиная с этапа оперативной разработки и поступления сообщения о преступлении до постановления по уголовному делу обвинительного приговора суда.

**Н.Ю. Решетова,**  
старший научный сотрудник НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

### **Полномочный представитель государства при рассмотрении уголовного дела судом**

Как известно, процессуальный статус прокурора в судебных стадиях уголовного процесса Российской Федерации в сравнении с советским периодом изменился кардинально. Тогда (до 1991 г.) наличие в уголовном судопроизводстве противоположных сторон отрицалось; указание на осуществление стороной обвинения уголовного преследования в целях изобличения лица в совершении преступления в законе отсутствовало. Согласно принятой в советское время официальной концепции прокурор осуществлял надзор за соблюдением законов как органами предварительного расследования, так и судом. Участие же прокурора в рассмотрении судом всех уголовных дел было необязательным: направляя уголовное дело в суд для рассмотрения по существу, прокурор сам решал, «считает ли он необходимым поддерживать в суде обвинение». В то же время на суд, так же как на правоохранительные органы государства, возлагалась обязанность изобличения и наказания каждого лица, совершившего общественно опасное деяние; отказ прокурора в судебном заседании от обвинения не освобождал суд от обязанности продолжить разбирательство дела и разрешить на общих основаниях вопрос о виновности или невиновности подсудимого. Все это искажало суть уголовного судопроизводства, его назначение.

Начавшаяся в 1991 г. судебная реформа и намеченный Конституцией Российской Федерации курс на состязательный уголовный процесс требовали пересмотра роли прокурора в судеб-

ных стадиях уголовного судопроизводства и на уровне процессуального законодательства. Принятый в 2001 г. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, разделивший функции обвинения, защиты и разрешения уголовного дела, закрепил положение о том, что в ходе уголовного судопроизводства прокурор осуществляет от имени государства уголовное преследование. В связи с освобождением суда от не свойственной ему функции уголовного преследования бремя доказывания предъявленного подсудимому обвинения, обеспечение его законности и обоснованности возложены исключительно на поддерживающего государственное обвинение прокурора, участие которого в судебном разбирательстве обязательно по всем делам публичного, частно-публичного и даже частного обвинения, если по делу проводилось предварительное расследование.

В соответствии с российским уголовно-процессуальным законом прокурор в судебном разбирательстве – «единственная процессуальная фигура, выполняющая функцию уголовного преследования со стороны государства»<sup>1</sup>. В то же время как представитель государства (а ст. 2 Конституции Российской Федерации провозгласила, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства) государственный обвинитель обязан быть гарантом соблюдения процессуальных прав и законных интересов лиц, вовлеченных в сферу судебного производства. По этой причине процессуальное равноправие сторон в уголовном процессе не может и не должно умалять роли прокурора как носителя публичных интересов, осуществляющего наряду с уголовным преследованием и правоохранительную функцию (в отличие от участвующего в деле адвоката, призванного всегда защищать только интересы обвиняемого). От других участников судебного разбирательства государственный обвинитель отличается тем, что он не только вправе, но и обязан реагировать на каждый факт нарушения законности путем обращения к суду с просьбой о его устранении.

Иными словами, взаимосвязанные положения ч. 3 и 4 ст. 15, а также ст. 6, ч. 3 ст. 37 и ст. 246 УПК РФ позволяют сделать очень важный вывод: состязательность и процессуальное равно-

---

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 10.02.2016 № 226-О по запросу Курганского областного суда о проверке конституционности ч. 8 ст. 246 УПК РФ.

праве сторон по существу означают равные возможности в отстаивании своей позиции и оспаривании позиции другой стороны, но не равные обязанности сторон.

В ходе судебного разбирательства функция уголовного преследования реализуется прокурором в форме поддержания государственного обвинения, т.е. уголовно-процессуальной деятельности, связанной с обоснованием выдвинутого утверждения о совершении преступления подсудимым. Обоснованным же обвинение может быть признано только при условии, что все противостоящие ему обстоятельства дела объективно исследованы и опровергнуты стороной обвинения, при этом окончательная позиция государственного обвинителя не зависит от выводов органов предварительного расследования и должна быть основана на результатах исследования обстоятельств дела в суде. Особенно важно при этом отметить, что к целям и задачам государственного обвинения относится не только сама обвинительная деятельность прокурора в суде, но и вытекающая из нее необходимость обеспечения законности и обоснованности обвинения, для чего прокурор наделен правом отказаться от обвинения полностью или в какой-то его части либо изменить обвинение в сторону смягчения, признав тем самым, что оно «не выдержало испытания» на законность и обоснованность. Как писал еще А.Ф. Кони, «поддержание обвинения во что бы то ни стало являлось бы действием не только бесцельным, но и нравственно недостойным»<sup>1</sup>.

Бесспорно, что положения о состязательности и равноправии сторон, о возложении бремени доказывания виновности подсудимого на участвующего в разбирательстве уголовного дела государственного обвинителя имеют концептуальный характер и должны оставаться неизменными. По этой причине, несмотря на внесение в УПК РФ с момента его принятия многочисленных изменений и дополнений, нормы, касающиеся процессуального статуса прокурора при рассмотрении судом уголовного дела (п. 6 ст. 5, ч. 1 ст. 21, ч. 3 ст. 37, ст. 246 УПК РФ), существенно не менялись: из п. 6 ст. 5 УПК РФ исключено почти не применявшееся на практике положение о возможности поддержания обвинения по поручению прокурора следователем или дознавателем и признана утратившей силу ч. 9 ст. 246 УПК РФ, устанавливавшая не-

---

<sup>1</sup> Кони А.Ф. Собрание соч. В 8 т. М., 1967. Т. 4. С. 139.

конституционный запрет на обжалование в апелляционном и кассационном порядке решения суда о прекращении дела ввиду отказа государственного обвинителя от обвинения.

Однако, как известно, незыблемость принципиальных правовых положений сама по себе еще не гарантирует единообразность правоприменительной практики и отсутствие каких бы то ни было проблем, связанных с правовым положением прокурора в судебном заседании.

В частности, правовая неопределенность возникала в связи с неоднозначным пониманием правоприменителями положений об отказе государственного обвинителя от обвинения либо изменении им обвинения в сторону смягчения. Сразу же оговоримся: сами по себе предусмотренные ч. 7 и 8 ст. 246 УПК РФ полномочия прокурора, вытекающие из его обязанности в ходе судебного производства поддерживать лишь законное и обоснованное обвинение и в том объеме, в котором оно доказано, никем не оспаривались. Сложности же возникали из-за, так сказать, сопутствующих обстоятельств, касающихся порядка и правовых последствий для суда такой позиции прокурора. Ведь первоначально (после введения в действие УПК РФ) практика складывалась таким образом, что при отказе прокурора от обвинения (а такой отказ может быть заявлен на любом этапе судебного разбирательства) суд чаще всего прекращал дальнейшее исследование материалов дела, не всегда выслушивал мнение потерпевшего по поводу позиции государственного обвинителя. И, наконец, самое важное: вынесенное судом в связи с отказом государственного обвинителя от обвинения решение не могло быть обжаловано ни потерпевшим, ни вышестоящим прокурором, а могло быть пересмотрено, как было установлено ч. 9 ст. 246 УПК РФ, лишь при наличии новых или вновь открывшихся обстоятельств.

Формированию неоднозначной судебной практики способствовало и то обстоятельство, что законодатель прямо не указывает на правовые последствия для суда изменения прокурором обвинения в сторону смягчения (в отличие от отказа от обвинения, влекущего согласно ст. 254 УПК РФ обязательное прекращение уголовного дела).

Выявлявшиеся сложности неоднократно (в последний раз – в феврале 2016 г.) были предметом рассмотрения Конституцион-

ного Суда Российской Федерации, правовая позиция которого (в очень кратком изложении) сводится к следующему:

полный или частичный отказ государственного обвинителя от обвинения, а также изменение им обвинения в сторону смягчения, в том числе изменение квалификации содеянного, определяют принятие судом соответствующего решения (прекращение уголовного дела или постановление обвинительного приговора, констатирующего виновность в менее тяжком преступлении);

излагая суду свою позицию, прокурор обязан указать мотивы отказа от обвинения, исходя из предусмотренных в пп. 1, 2 ст. 24 и пп. 1, 2 ст. 27 УПК РФ оснований прекращения уголовного дела; равным образом мотивированное обоснование необходимо и при изменении обвинения в сторону смягчения;

в процедуре, отвечающей требованиям состязательности, суд обязан установить обоснованность отказа от обвинения либо его изменения; при этом несогласие потерпевшего с позицией государственного обвинителя не препятствует принятию судом соответствующего решения;

законность, обоснованность и справедливость постановленного судом решения может быть оспорена в вышестоящем суде как потерпевшим, так и вышестоящим прокурором, если он установит, что нижестоящим прокурором при отказе от обвинения либо изменении обвинения в сторону смягчения не были обеспечены публичные интересы.

Эти выводы не только позволяют всесторонне осмыслить процессуальный статус государственного обвинителя, но и, бесспорно, определяют очень высокую степень ответственности, которая возлагается на прокурора за правильность и обоснованность избранной им в судебном заседании позиции.

Отказ государственного обвинителя от обвинения или изменение его в сторону смягчения (при условии принятия им всех возможных мер по восполнению недостатков предварительного следствия) не только подтверждает объективность прокурора и свидетельствует об отсутствии у него обвинительного уклона, но и является одним из действенных средств прокурорского контроля за качеством предварительного расследования, на что обратил внимание и Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию от 03.12.2015.



Наряду с вопросами, которые уже были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации либо Пленума Верховного Суда Российской Федерации, нельзя не отметить и проблемы, не получившие до настоящего времени своего разрешения.

Одной из них является недостаточное урегулирование УПК РФ процессуального положения прокурора в суде апелляционной инстанции. В частности, следует указать на неоднозначную позицию правоприменителей по вопросу о том, может ли прокурор, участвующий в рассмотрении уголовного дела судом второй инстанции, отказаться от обвинения. Полагаем, что отрицание такого права у прокурора не согласуется с возложенной на него обязанностью обеспечивать в ходе судебного производства, в том числе и в суде второй инстанции, законность и обоснованность обвинения.

Предоставляя прокурору процессуальную возможность изменять в судебном заседании обвинение подсудимого в сторону смягчения (ч. 7 ст. 246 УПК РФ), закон однозначно запрещает изменять обвинение в тех случаях, когда это связано с необходимостью применения закона о более тяжком преступлении или с ухудшением положения подсудимого по иным основаниям, даже если изменение обвинения не будет связано с необходимостью проведения дополнительных следственных действий. Правда, отсутствие в законе соответствующего положения в настоящее время в определенной степени нивелируется внесением дополнения в ст. 237 УПК РФ, позволяющего вернуть дело прокурору, если фактические обстоятельства свидетельствуют о наличии оснований квалифицировать деяние как более тяжкое преступление. Между тем предоставление государственному обвинителю права в ходе судебного разбирательства изменять обвинение на более тяжкое либо предъявлять новое обвинение, ухудшающее положение подсудимого (разумеется, при условии соблюдения четких и конкретных процедур, обеспечивающих дополнительные гарантии реализации подсудимым права на защиту), способствовало бы, по нашему мнению, не только оптимизации полномочий государственного обвинителя, но и осуществлению судебного разбирательства в разумный срок.

**А.Л. Аристархов,**  
старший научный сотрудник НИИ  
Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

**Развитие нормативно-правового регулирования порядка  
осуществления прокурорского надзора за исполнением  
законов в ходе оперативно-розыскной деятельности  
в 1991 – 2016 гг.**

Говоря об особенностях регламентации надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность<sup>1</sup> в 1991–2016 гг., необходимо выделить несколько важных этапов.

Первый этап – 1991–1992 гг., второй – 1992–1993 гг., третий – 1993–1995 гг., четвертый – 1995–2001 гг., пятый – 2001–2007 гг., шестой – 2007–2013 гг., седьмой – 2013–2014 гг.

В 1991–1992 гг. утратила силу Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик 1977 г.<sup>2</sup> Ее значимым положением являлось то, что нормы о деятельности органов прокуратуры содержались в отдельной главе (гл. 21 «Прокуратура»), а к направлениям деятельности органов прокуратуры относился «высший надзор за точным и единообразным исполнением законов...» (ст. 164). Также произошел «переход» от Закона СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР» (далее – Закон о прокуратуре СССР)<sup>3</sup> к Закону Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре). Ключевое отличие утратившего силу закона заключалось в том, что в нем в предмет надзора не

---

<sup>1</sup> Даная интерпретация отражена в современном варианте, тогда как ранее законодателем использовались иные варианты обозначения соответствующей деятельности прокурора.

<sup>2</sup> Утратила силу на территории Российской Федерации в связи с принятием Соглашения от 08.12.1991 «О создании Содружества Независимых Государств», ратифицированного постановлением Верховного Совета РСФСР от 12.12.1991 № 2014-1.

<sup>3</sup> Признан недействующим в связи с постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 17.01.1992 № 2203-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 367.

входило исполнение законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. К направлениям деятельности органов прокуратуры относился надзор за исполнением законов органами дознания и органами предварительного следствия (п. 2 ст. 3 Закона о прокуратуре СССР). В рассматриваемый период на органы дознания официально возлагалась обязанность осуществления оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности. В ч. 1 ст. 118 УПК РСФСР 1960 г. было указано, что на органы дознания возлагается принятие необходимых оперативно-розыскных и иных предусмотренных уголовно-процессуальным законом мер в целях обнаружения преступлений и лиц, их совершивших<sup>1</sup>. Наряду с УПК РСФСР действовали Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, утвержденные Законом СССР от 25.12.1958<sup>2</sup>. В них также было закреплено, что надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия осуществляется прокурором в соответствии с Законом СССР «О прокуратуре СССР» (ч. 1 ст. 31); на органы дознания возлагалось принятие необходимых оперативно-розыскных мер в целях обнаружения признаков преступления и лиц, их совершивших (ч. 2 ст. 29). Согласно ч. 2 ст. 25 УПК РСФСР прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве рассматривался как надзор за точным и единообразным исполнением законов Союза ССР, РСФСР и автономных республик в уголовном судопроизводстве, который осуществлялся Генеральным прокурором СССР и подчиненными ему Прокурором РСФСР и нижестоящими прокурорами.

В рассматриваемый же период принимается Закон Российской Федерации от 13.03.1992 № 2506-1 «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон об ОРД 1992 г.)<sup>3</sup>. Закрепленный в нем характер деятельности прокурора соответствовал характеру деятельности прокурора в уголовном процессе<sup>4</sup>. Общим для названных сфер деятельности

---

<sup>1</sup> Утратил силу согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 18.12.2001 № 177-ФЗ «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4924.

<sup>2</sup> Ведомости ВС СССР. 1959. № 1. Ст. 15.

<sup>3</sup> Утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности».

<sup>4</sup> Необходимо отметить, что статус прокурора в досудебном производстве в рассматриваемый период также являлся определяющим по отношению к статусу прокурора в оперативно-розыскной деятельности.

прокурора было то, что прокурор являлся руководителем деятельности по осуществлению уголовного преследования в самом широком смысле этого понятия. Подтверждалось это положениями Закона об ОРД 1992 г., согласно которым к числу оснований для проведения оперативно-розыскных мероприятий относились указания прокурора (п. 3 ч. 1 ст. 7); проведение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан, допускалось с санкции прокурора (ч. 2 ст. 8); в случае проведения оперативно-розыскных мероприятий в неотложном порядке об этом уведомлялся прокурор; прослушивание переговоров лиц, ведущихся с их телефонов или других переговорных устройств, при возникновении угрозы жизни, здоровью, собственности отдельных лиц по их заявлению или с их письменного согласия допускалось с обязательным уведомлением соответствующего прокурора в течение 24 часов. Такие требования одновременно сочетались с возможностью осуществления судебного контроля, поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 5 Закона об ОРД 1992 г. в Российской Федерации при отказе в предоставлении запрошенных сведений либо получении их не в полном объеме лицо, виновность которого в совершении преступления не доказана в установленном законом порядке, вправе было обжаловать эти действия в судебном порядке.

К числу важных положений также относилось то, что согласно ст. 19 Закона об ОРД надзор за исполнением законов при проведении оперативно-розыскных мероприятий и законностью принимаемых при этом решений осуществляли Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры.

Последующий период (1992–1993 гг.) характеризуется принятием 12.12.1993 всенародным голосованием Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>. Существенно было то, что в Конституции (Основном Законе) Российской Федерации – России 1978 г. положения о деятельности прокурора были закреплены в отдельной гл. 22 «Прокуратура», а к направлениям деятельности органов прокуратуры также относился «высший надзор за точным и единообразным исполнением законов...» (ст. 176). В настоящее время конституционно-правовой статус прокуратуры Российской

---

<sup>1</sup> В связи с этим утратила силу Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России 1978 г., которая изначально согласно Декларации Верховного Совета РСФСР от 12.04.1978 именовалась Конституцией (Основным Законом) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики.

Федерации определен в гл. 7 Конституции Российской Федерации «Судебная власть и прокуратура». При этом о содержании деятельности прокурора в данной главе Конституции Российской Федерации прямо не говорится. Одновременно Конституцией Российской Федерации провозглашено, что каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений; ограничение этого права допускается только на основании судебного решения (ч. 2 ст. 23).

В период с 1993 по 1995 гг. был принят Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон об ОРД). В нем (до 2007 г.) к основаниям проведения оперативно-розыскных мероприятий также относились указания прокурора<sup>1</sup>, а характер правоотношений прокурора с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, оставался прежним. Такой характер правоотношений был обусловлен влиянием УПК РСФСР 1960 г. Немаловажным последствием применения положений Закона об ОРД 1995 г. явилось то, что контроль за надлежащим обеспечением конституционных прав граждан в ходе оперативно-розыскной деятельности, в том числе в условиях уведомительного характера проведенных оперативно-розыскных мероприятий, вместо прокуратуры фактически осуществляется судом.

В 1995–2001 гг. принята Инструкция о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю, прокурору или в суд – приложение к приказу ФСНП России, ФСБ России, МВД России, ФСО России, ФПС России, ГТК России, СВР России от 13.05.1998 № 175/226/336/201/286/410/56. Ее положениями определялся порядок представления результатов оперативно-розыскной деятельности и прокурору, но напрямую вопросы надзора в сфере оперативно-розыскной деятельности она не затрагивала. Исключением стало упоминание о возможности дачи прокурором указаний органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность (подп. 2 п. 2).

Другое важное событие рассматриваемого периода – принятие УПК РФ в 2001 г. Применительно к надзорной деятельности

---

<sup>1</sup> См. Закон об ОРД до внесения изменений Федеральным законом от 24.07.2007 № 214-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»».

прокурора в досудебном производстве изначально существенных (по сравнению с УПК РСФСР) изменений не было<sup>1</sup>. Вместе с тем контроль за обеспечением конституционных прав граждан в уголовном процессе наряду с прокурором стал осуществляться судом. Такие новеллы в уголовно-процессуальной деятельности, направленные на обеспечение достижения конституционно значимых ценностей, придали больший баланс равновесия надзору в сферах оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности.

В 2001–2007 гг. принимается следующая Инструкция о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд – приложение к приказу МВД России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, ФСКН России, Минобороны России от 17.04.2007 № 368/185/164/481/32/184/97/147. В ней также раскрывались особенности представления результатов оперативно-розыскной деятельности, в том числе прокурору, и допускалась возможность дачи прокурором соответствующих указаний (п. 1). Помимо этого, в рассматриваемый период издается приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 21.12.2007 № 207 «Об организации прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», в котором закреплялись различные полномочия прокурора, анализ которых позволял относить его к числу субъектов, уполномоченных непосредственно влиять на ход и результаты деятельности органов дознания. В число таких полномочий входило право прокурора предъявлять письменные требования и давать поручения по делам оперативного учета и иным оперативно-служебным материалам об устранении нарушений закона (подп. «в» п. 9). Одновременно согласно рассматриваемому ведомственному нормативному правовому акту при выявлении в ходе проверки повода и основания для возбуждения уголовного дела, предусмотренных ст. 140 УПК РФ, прокурор был вправе ставить вопрос о вынесении мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса

---

<sup>1</sup> Ситуация изменилась после вступления в силу Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

об уголовном преследовании по фактам допущенных нарушений уголовного законодательства (подп. «з» п. 9).

В 2007–2013 гг. изменился статус прокурора в досудебном производстве. С учетом приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» (далее – приказ № 33) правоотношения с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, приобрели более опосредованный характер. Вместо ранее существовавших указаний и поручений о проведении оперативно-розыскных мероприятий по делам оперативного учета прокурор получил право требовать устранения нарушений закона, выявленных по делам оперативного учета и иным оперативно-служебным материалам (подп. «в» п. 9). Новая Инструкция о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд – приложение к приказу МВД России, Минобороны России, ФСБ России, ФСО России, ФТС России, СВР России, ФСИН России, ФСКН России, СК России от 27.09.2013 № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68 исключила прокурора из числа субъектов, уполномоченных их получать, а также давать органам дознания указания или поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий.

И наконец, в рассматриваемый период был издан приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 10.12.2014 № 695 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», согласно которому осуществляющие рассматриваемую деятельность должностные лица стали именоваться уполномоченными прокурорами, за исключением Генерального прокурора Российской Федерации, который изначально признается таковым должностным лицом. Эти изменения стали продолжением реализации положений ч. 1 ст. 21 Закона об ОРД, в которой указано, что прокурорский надзор за исполнением Федерального закона об ОРД осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Этого не было в Законе об ОРД 1992 г.

**Ф.М. Кобзарев,**  
директор НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации,  
доктор юридических наук, доцент

## **Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и пути ее совершенствования**

В отличие от других функций зародившаяся в 60-е годы прошлого столетия функция координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью неоднократно видоизменялась, а в отдельные периоды и вовсе исключалась из числа функций прокуратуры.

Одной из причин такого положения является, прежде всего, вопрос об оптимизации функций прокуратуры как государственного органа, главное предназначение которого традиционно состоит в осуществлении надзора за исполнением законов, или, как отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин в одном из последних выступлений, «контроле за исполнением законов в стране». И с этой позиции вполне резонен вопрос о возникновении определенного противоречия между надзором и координационной деятельностью прокуратуры.

Не случайно в первые годы деятельности новой прокуратуры Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации в приказе от 28.05.1992 № 20 «Об организации надзора и управления в органах прокуратуры Российской Федерации» указывал, что Закон о прокуратуре, наделяя прокуратуру полномочиями по осуществлению уголовного преследования, не возлагает на нее функции организации или координации работы по борьбе с преступностью. При этом в приказе подчеркивалось, что задача прокуратуры – надзирать за выполнением правоохранительными органами возложенных законом обязанностей по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, а также за тем, чтобы ни одно действие либо решение указанных органов не расходилось с законом.

Однако более чем двадцатилетний (начиная с 1995 г.) опыт реализации прокуратурой координационных полномочий по борьбе с преступностью свидетельствует, что наиболее подходящей структурой для обеспечения согласованной деятельности правоохранительных органов, объединения их усилий по проти-



водействию преступным проявления является именно прокуратура. Это обусловлено наличием у нее обширной информации о состоянии преступности и иных правонарушений, о деятельности правоохранительных органов по выявлению, предупреждению, раскрытию и расследованию преступлений, а также возможностей обеспечения эффективного взаимодействия с другими государственными органами и общественными организациями.

При этом последовательная реализация принципа равенства участников (субъектов) координации в постановке вопросов, внесении предложений, разработке рекомендаций и мероприятий по борьбе с преступностью, невмешательства в чужую компетенцию позволяет не допускать пересечения надзорной и координационной компетенций прокуратуры.

Более того, начиная с момента вступления в силу Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью<sup>1</sup>, происходило последовательное укрепление координационного положения прокуратуры, совершенствовалась организационно-правовая основа координации, формировалась ее оптимальная структура.

Во-первых, уточнялся и расширялся круга субъектов координационных отношений в рассматриваемой сфере. Кроме указанных в Законе о прокуратуре (ст. 8) органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов (с добавлением к ним в 2003 г. вместо органов налоговой полиции органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ), в нормативном порядке в число конкретных правоохранительных органов были включены сначала органы уголовно-исполнительной системы, а затем следственные органы Следственного комитета Российской Федерации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Утв. Указом Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 «Об утверждении Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью».

<sup>2</sup> В настоящее время общепринято к числу правоохранительных органов (участников координации) относить органы, наделенные хотя бы одной из правоохранительных функций: охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, осуществление оперативно-розыскной деятельности, дознание или предварительное следствие. Исходя из этого, в круг участников координации включены также органы ФССП России, Государственной противопожарной службы МЧС России и органы военной полиции ВС России. В связи с упразднением в 2016 г. органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ в число субъектов координации включена государственная военная организация – войска национальной гвардии Российской Федерации.

Во-вторых, в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» расширился предмет координации, в который наряду с борьбой с преступлениями коррупционной направленности включена борьба с коррупционными правонарушениями.

В-третьих, уточнялись полномочия председателя и ответственного секретаря координационного совещания. В частности, председателю в настоящее время предоставлено право единолично подписывать постановление совещания после согласования его с членами координационного совещания.

В-четвертых, в координационную практику внедрены такие формы координации, как проведение межведомственных совещаний, создание межведомственных рабочих групп, проведение совместных заседаний коллегий и др.

Кроме того, вследствие наделения ряда правоохранительных органов (ФСКН России<sup>1</sup>, ФСБ России, МВД России) полномочиями по координации деятельности органов исполнительной власти по отдельным направлениям борьбы с преступностью (по противодействию незаконному обороту наркотиков, терроризму, преступности и правонарушениям в сфере обеспечения безопасности дорожного движения) прокуратура приобрела статус «координатора координаторов»<sup>2</sup>. Соответственно обостряется необходимость надзора за исполнением законодательства правоохранительными органами при осуществлении ими координации в закрепленной сфере правовых отношений.

С течением времени вносились коррективы в организационную структуру координации, осуществляемую прокуратурой, порядок планирования и учета этой работы.

Наряду с постоянно действующими координационными совещаниями, возглавляемыми на федеральном уровне Генеральным прокурором Российской Федерации, региональном – прокурором субъекта Российской Федерации и муниципальном (местном) – прокурором города, района, а также функционирующим на межгосударственном уровне Координационным советом генеральных прокуроров СНГ во главе с его председателем – Гене-

---

<sup>1</sup> В 2016 г. упразднена с передачей полномочий МВД России.

<sup>2</sup> *Рябцев В.П.* Концептуальные аспекты развития координации правоохранительной деятельности // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2007. № 2(2); *Чайка Ю.Я.* Прокуратура России: вчера, сегодня, завтра // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. 2011. № 6.

ральным прокурором Российской Федерации, стали проводиться координационные совещания и на межрегиональном уровне в федеральных округах.

В настоящее время постоянно действующие координационные совещания в федеральных округах не проводятся, а в управлениях Генеральной прокуратуры Российской Федерации в этих округах основной формой их координационной деятельности являются межведомственные совещания, на заседаниях которых, как правило, председательствует заместитель Генерального прокурора Российской Федерации, курирующий соответствующий федеральный округ.

Учитывая важность организационного фактора в обеспечении эффективности координационной деятельности, повышенное внимание уделялось планированию. Это выразилось в неоднократном направлении Генеральной прокуратурой Российской Федерации информационных писем с указанием о необходимости устранения формального подхода к формированию планов, недопустимости подмены прокурорами координационной деятельности надзорными полномочиями путем включения в планы мероприятий, относящихся к исключительной компетенции прокуратуры, а также подвергались критике те прокуратуры, где практиковалось принятие планов с нарушением принципа равенства участников координации.

В 2013 г. наряду с существующим учетом координационной работы прокуроров в виде статистического отчета «Сведения о работе прокурора по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» по форме КДПО отдельным приказом Генерального прокурора Российской Федерации утверждена временная форма учета работы прокурора № 21-УРП «Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью», в которой фиксируется не только дата, но и тип проведения координационных мероприятий, его участники, тематика обсуждаемых вопросов и другие конкретные показатели.

Оценивая в целом положительную динамику развития координационной деятельности прокуратуры в сфере борьбы с преступностью и коррупцией, необходимо отметить отдельные проблемы организации и осуществления рассматриваемой деятельности и возможные пути их решения. К их числу относятся:

1. Нечеткость законодательного определения и наличие разнообразия в понимании правоприменителями существа понятий

«правоохранительный орган» и «правоохранительная деятельность» создает трудности в формировании состава членов координационных совещаний и соответственно в определении субъектов координационной деятельности.

2. Действующими законами и указами Президента Российской Федерации, определяющими правовой статус отдельных правоохранительных органов, участие их в осуществляемой прокурорами координационной деятельности в качестве обязательной функции не закреплено.

Вследствие этого отсутствует прямая (в первую очередь ведомственная) заинтересованность руководителей правоохранительных органов в осуществлении согласованной, совместной деятельности в сфере противодействия преступности и результативности конкретных координационных мероприятий.

3. Несмотря на наличие отдельного информационного письма Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 24.07.2012 № 20-06-2012 «О практике осуществления координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью при несовпадении их юрисдикции» (далее – Информационное письмо) с указанием в нем прокурорам районов на необходимость включения в состав возглавляемых ими координационных совещаний руководителей межмуниципальных подразделений МВД России (соответственно и межрайонных органов СК России, ФСБ России и других органов), юрисдикция которых распространяется на два и более района, на практике реализация этих положений вызывает трудности.

С учетом длительности перспектив внесения необходимых изменений в законодательство по этим вопросам представляется возможным решение проблемы путем издания межведомственного приказа руководителей правоохранительных органов Российской Федерации «Об организации координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» с указанием в нем:

изложенного выше функционального подхода к определению круга участников «прокурорской» координации;

положений, обязывающих руководителей правоохранительных органов всех уровней участвовать в координационной деятельности и предусматривающих персональную ответственность за обеспечение качества реализации ими полномочий участника координации;

воспроизведение положений указанного Информационного письма с определением обязанности руководителей межрайонных органов правоохранительной системы по участию в работе координационных совещаний всех подведомственных районов.

4. Как показывает практика, одной из наиболее эффективных и востребованных форм координации является деятельность межведомственных рабочих групп.

Названные группы, организуя свою деятельность на основании положений о них, проводят периодические заседания, на которых по направлению деятельности группы обсуждаются актуальные вопросы борьбы с преступностью и профилактики правонарушений и преступлений, принимаются решения, контролируется их исполнение. Однако на практике порядок их образования и функционирования отличается разнообразием.

В связи с этим в целях упорядочения их деятельности в настоящее время имеется необходимость в разработке типового положения о создании и деятельности межведомственных рабочих групп.

5. По-прежнему не изжит формальный подход при оценке координационной деятельности прокуратуры. Такая оценка в ходе комплексных и иных проверок работы прокуроров зачастую осуществляется путем сравнения отчетных показателей реализации каждой из форм координационной деятельности с аналогичным периодом прошлого года без учета состояния преступности на соответствующей поднадзорной территории.

На наш взгляд, при оценке работы следует в большей степени принимать во внимание: правомерность координационных мероприятий с учетом компетенции их участников; обоснованность их проведения, а также причины их непроведения, вытекающие из фактического состояния преступности; соответствие форм координационных мероприятий реальным потребностям; реализацию запланированных мероприятий и другие существенные аспекты.

Решение перечисленных проблем будет способствовать дальнейшему развитию и повышению эффективности координационной деятельности прокуратуры.

## Содержание

<b>Введение.....</b>	<b>3</b>
<b>Раздел 1. Система и организация прокуратуры Российской Федерации в 1991–2016 гг. и перспективы их развития</b>	
<i>Амирбеков К.И.</i> Правовой статус прокуратуры Российской Федерации и проблемы его развития.....	7
<i>Кобзарев Ф.М.</i> Организация работы и управления в органах прокуратуры: пути становления и совершенствования..	13
<b>Специализированные прокуратуры и их место в системе органов прокуратуры Российской Федерации.....</b>	<b>18</b>
<i>Диканова Т.А.</i> Транспортные прокуратуры.....	18
<i>Карабанова Е.Н.</i> Прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях.....	25
<i>Ильяков А.Д.</i> Военные прокуратуры.....	30
<i>Добрецов Д.Г.</i> Природоохранные прокуратуры.....	34
<i>Кобзарев Ф.М.</i> Иные специализированные прокуратуры.....	41
<b>Раздел 2. Деятельность прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров вне уголовно-правовой сферы в 1991–2016 гг. и перспективы их развития</b>	
<i>Винокуров А.Ю.</i> Концепция судебной реформы в России и эволюция «общего» надзора прокуратуры.....	47
<i>Субанова Н.В.</i> Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов: историко-правовой аспект (1991–2016 гг.)..	54
<i>Игонина Н.А.</i> Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.....	59
<i>Илий С.К., Соколов М.А.</i> Надзор за исполнением законов о противодействии коррупции и перспективы совершенствования деятельности прокуратуры Российской Федерации в данной сфере.....	65

<i>Меркурьев В.В.</i> Деятельность прокуратуры Российской Федерации по противодействию экстремизму: состояние и тенденции к расширению полномочий.....	72
<i>Бут Н.Д.</i> Надзор за исполнением законов о свободе экономической деятельности: история и современность.....	80
<i>Насонов Ю.Г.</i> Эволюция правового статуса прокурора в гражданском и административном судопроизводстве в новейшей истории России.....	85
<i>Маматов М.В.</i> Генезис полномочий прокурора в арбитражном процессе .....	91

**Раздел 3. Деятельность прокуратуры  
Российской Федерации в уголовно-правовой сфере  
в 1991–2016 гг. и перспективы ее совершенствования**

<i>Буланова Н.В., Камчатов К.В.</i> 25 лет деятельности российской прокуратуры в сфере досудебного производства по уголовным делам: итоги и проблемы.....	101
<i>Решетова Н.Ю.</i> Полномочный представитель государства при рассмотрении уголовного дела судом.....	108
<i>Аристархов А.Л.</i> Развитие нормативно-правового регулирования порядка осуществления прокурорского надзора за исполнением законов в ходе оперативно-розыскной деятельности в 1991–2016 гг. ....	114
<i>Кобзарев Ф.М.</i> Координация прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и пути ее совершенствования.....	120

**Прокуратура России:  
1991–2016 гг.**

*Сборник статей*

Подписано в печать 18.08.2016. Формат 60х90/16. Печ.л. 8.  
Тираж 300 экз. Заказ 29.

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации  
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15