

ВИКТОР ЧУЕВ

|||

Виктор Чуев

**Комментарий к Федеральному
закону от 17 января 1992 г. №
2202-1 «О прокуратуре Российской
Федерации» (постатейный)**

«Деловой двор»

2021

Чуев В. Н.

Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) / В. Н. Чуев — «Деловой двор», 2021

Чуев Виктор Николаевич, начальник отдела областной прокуратуры, кандидат юридических наук. Вниманию читателей предлагается постатейный комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации», подготовленный с учетом всех внесенных в него изменений и дополнений (в том числе изменений, внесенных Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 4-ФЗ). В книге подробно проанализированы система и организация деятельности прокуратуры РФ, осуществление прокурорского надзора (по его видам), участие прокурора в рассмотрении дел судами, вопросы службы в органах и учреждениях прокуратуры, статус прокурорских работников, особенности организации и деятельности органов военной прокуратуры. При рассмотрении положений Закона использованы международные акты, законодательные акты, акты Президента и Правительства РФ, а также правовые акты Генпрокуратуры России и Главной военной прокуратуры. Книга предназначена для широкого круга читателей – граждан, руководителей и работников (сотрудников) организаций, государственных и муниципальных органов, а также прокурорских работников.

Содержание

Введение	6
Раздел I. Общие положения	8
Статья 1. Прокуратура Российской Федерации	8
Статья 2. Международное сотрудничество	15
Статья 3. Правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации	18
Статья 4. Принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации	21
Статья 5. Недопустимость вмешательства в осуществление прокурорского надзора	26
Статья 6. Обязательность исполнения требований прокурора	29
Статья 7. Участие прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления	32
Статья 8. Координация деятельности по борьбе с преступностью	35
Конец ознакомительного фрагмента.	37

Виктор Николаевич Чуев
Комментарий к Федеральному закону от
17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре
Российской Федерации» (постатейный)

(в ред. Федеральных законов от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ, от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ, от 19 ноября 1999 г. № 202-ФЗ, от 2 января 2000 г. № 19-ФЗ, от 29 декабря 2001 г. № 182-ФЗ, от 28 июня 2002 г. № 77-ФЗ, от 25 июля 2002 г. № 112-ФЗ, от 5 октября 2002 г. № 120-ФЗ, от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 15 июля 2005 г. № 85-ФЗ, от 4 ноября 2005 г. № 138-ФЗ, от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ, от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ, от 24 июля 2007 г. № 214-ФЗ, от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ, от 17 июля 2009 г. № 171-ФЗ, от 28 ноября 2009 г. № 303-ФЗ, от 1 июля 2010 г. № 132-ФЗ, от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ и от 7 февраля 2011 г. № 4-ФЗ)

Введение

Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ введен в действие с 18 февраля 1992 г. Постановлением Верховного Совета РФ от 17 января 1992 г. № 2203-1 «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации»², которым одновременно признан не действующим на территории РФ Закон СССР от 30 ноября 1979 г. «О прокуратуре СССР»³.

Основы реформирования прокуратуры закладывались в Концепции судебной реформы в РСФСР, представленной Президентом РСФСР и одобренной Постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР»⁴, в которой дан следующий краткий обзор истории института прокурорского надзора:

как известно, Петр I учредил должность фискала, а Екатерина II заменила фискалов прокурорами. Как те, так и другие, выполняли функцию «ока государева», т. е. ревностно следили за соблюдением государственных интересов при собирании налогов и податей, за благочинностью должностных лиц и доносили о замеченных нарушениях. Во власти фискалов и прокуроров находилась полиция;

судебная реформа 1864 г. существенно изменила институт прокуратуры, оставив за прокурорами лишь функцию поддержания государственного обвинения в суде. Судебные следователи прокурорам не подчинялись. «Прокуроры и их товарищи, – гласила статья 278 Устава уголовного судопроизводства, – предварительных следствий сами не производят, но дают только предложения о том судебным следователям и наблюдают постоянно за производством сих следствий». Законные требования прокуратуры подлежали исполнению, но существовал, выражаясь современным языком, институт обжалования указаний прокурора в суд. Полиция, правда, была поднадзорна прокурорам, и «по производству дознания о преступных деяниях» полицейские чины состояли «в непосредственной зависимости от прокуроров и их товарищей». Реально прокуроры всячески уклонялись от участия в полицейских дознаниях, хозяевами которых формально считались;

этот разумный порядок был ликвидирован в 1917 г. Октябрьской революцией. Около пяти лет страна обходилась без прокуроров. В 1922 г. прокуратура была восстановлена, но прокуроры, кроме поддержания обвинения перед судом, стали надзирать за законностью актов (действий и решений) должностных лиц, ведомств, следственных органов, а затем и судов. Усиление роли прокурорской власти в правоохранительной системе сопровождалось унижением ее перед органами «тайной полиции» и совершенным умалением перед лицом директивных органов;

если В.И. Ленин оставлял за прокурором единственное право – обратиться в суд, то в дальнейшем о суде забыли и прокурор стал непосредственно обращаться к государственным и общественным органам и должностным лицам с протестами. Еще совсем недавно прокуроры получили дополнительные полномочия. Всякий протест в порядке общего надзора стал приостанавливать исполнение опротестованного решения. Прокурорское предписание обязывало должностных лиц немедленно устранить явное отступление от нормы, после чего им разрешалось жаловаться... вышестоящему прокурору. Эти права, как утверждали в 1985 г. пресса и прокурорские издания, помогли очередной уборочной кампании. В 1990 г. прокурорский над-

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 1992, № 8, ст. 366.

² Ведомости СНД и ВС РФ, 1992, № 8, ст. 367.

³ Ведомости ВС СССР, 1979, № 49, ст. 843.

⁴ Ведомости ВС РСФСР, 1991, № 44, ст. 1435.

зор был распространен (в соответствии с измененной Конституцией СССР) на Советы народных депутатов, политические партии и массовые движения.

Соответственно, на основе комментируемого Закона была осуществлена структурная перестройка органов прокуратуры в соответствии с принципиальными подходами и конкретными соображениями, изложенными в указанной Концепции судебной реформы в РСФСР. На основании комментируемого Закона было издано Постановление Президиума Верховного Совета РФ от 28 июня 1993 г. № 5275-1, которым утверждено Положение о классных чинах работников органов прокуратуры Российской Федерации, норм выдачи и описания форменной одежды для прокурорских работников⁵ (утратило силу с принятием Федерального закона от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ).

Федеральным законом от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ внесены поправки в большинство статей комментируемого Закона, в связи с чем (как отмечали авторы законопроекта) данный Закон – для лучшего восприятия правоприменителями – изложен в форме закона в новой редакции. Авторы проекта изменений также указывали, что не ломая по существу концептуальные основы прокурорского надзора, нашедшие отражение в действующем законе, исходя из необходимости приведения его в соответствие с Конституцией РФ, учитывая также изменения, происшедшие в социально-политической и экономической сферах, предлагаемый проект вносит ряд существенных изменений и дополнений, уточняющих полномочия прокуратуры, совершенствующих ее организацию, выравнивающих уровень социальной защиты прокуроров и следователей по отношению к работникам других правоохранительных органов.

На основании новой редакции комментируемого Закона Постановлением Государственной Думы от 23 июня 1997 г. № 1607-II ГД было утверждено Положение о прохождении службы в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации⁶. Названное Положение (как и упомянутое выше Положение о классных чинах работников органов прокуратуры Российской Федерации, норм выдачи и описания форменной одежды для прокурорских работников) утратило силу в связи с принятием Федерального закона от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ, которым внесен целый ряд изменений в комментируемый Закон. Как отмечалось авторами проекта изменений, эти изменения направлены на повышение эффективности прокурорского надзора, усиление роли прокуратуры в борьбе с преступностью и укреплении законности в стране. Конкретные изменения, внесенные Федеральным законом от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ, как и изменения, внесенные другими федеральными законами, рассмотрены в комментариях к соответствующим статьям Закона.

Необходимо также отметить следующий момент. Конституция РСФСР содержала самостоятельную главу 22, посвященную прокуратуре. Законом РФ от 9 декабря 1992 г. № 4061-1⁷ в эту главу были внесены изменения, согласующие соответствующие конституционные положения и положения комментируемого Закона. В принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Конституции РФ исключительно прокуратуре РФ отведена только одна статья – это статья 129, расположенная в гл. 7 «Судебная власть». Норма части 5 указанной статьи непосредственно закрепила необходимость существования акта, подобного комментируемому Закону. В этой норме установлено, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом.

⁵ Ведомости СНД и ВС РФ, 1993, № 28, ст. 1103.

⁶ СЗ РФ, 1997, № 27, ст. 3174.

⁷ Ведомости СНД и ВС РФ, 1993, № 2, ст. 55.

Раздел I. Общие положения

Статья 1. Прокуратура Российской Федерации

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

Прокуратура Российской Федерации выполняет и иные функции, установленные федеральными законами.

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

надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) 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, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) 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;

надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

надзор за исполнением законов судебными приставами;

надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу;

уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

3. Прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством Российской Федерации участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами (далее

– суды), опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

4. Прокуратура Российской Федерации принимает участие в правотворческой деятельности.

5. Генеральная прокуратура Российской Федерации выпускает специальные издания.

1. В комментируемой статье закреплены наиболее общие положения о прокуратуре РФ. Открывает статью норма, определяющая, что Прокуратура РФ является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющих от имени России надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ (до внесения Федеральным законом от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ изменения указывалось только на надзор за исполнением действующих на территории РФ законов.) В основе данного положения лежит норма ч. 1 ст. 129 Конституции РФ, в которой установлено, что Прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору России.

Как отмечено в Определении КС России от 7 декабря 2006 г. № 607-О⁸, Конституция РФ, закрепляя в ст. 129 (ч. 1) положение о том, что прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору России, не определяет полномочия и порядок деятельности органов прокуратуры РФ. Данные вопросы в соответствии с ч. 5 той же статьи урегулированы комментируемым Законом. К этому следует добавить, что в соответствии с ч. 1 ст. 129 Конституции РФ полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом.

В пункте 1 комментируемой статьи также предусмотрено, что прокуратура РФ выполняет и иные функции, установленные федеральными законами. С данным положением согласуется положение ч. 1 ст. 3 комментируемого Закона, определяющее, что организация и порядок деятельности прокуратуры РФ и полномочия прокуроров определяются Конституцией РФ, комментируемым Законом и другими федеральными законами, международными договорами РФ. В части 2 указанной статьи непосредственно установлено, что на прокуратуру РФ не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами (см. комментарий к указанной статье).

В качестве примера установления такой «иной» функции прокуратуры РФ можно указать положения ст. 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»⁹, которыми (в ред. Федерального закона от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ¹⁰) предусмотрено следующее: органы прокуратуры в срок до 1 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, обобщают поступившие от органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля ежегодные планы проведения плановых проверок и направляют их в Генпрокуратуру России для формирования Генпрокуратурой России ежегодного сводного плана проведения плановых проверок (ч. 64); Генпрокуратура России формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его на официальном сайте Генпрокуратуры России в сети «Интернет» в срок до 31 декабря текущего календарного года (ч. 7).

Следует также указать, что Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 489 утверждены Правила подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами

⁸ СПС.

⁹ СЗ РФ, 2008, № 52, ч. I, ст. 6249.

¹⁰ СЗ РФ, 2009, № 52, ч. I, ст. 6441.

муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей¹¹. Приказом Генпрокуратуры России от 11 августа 2010 г. № 313 утвержден и введен в действие порядок формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей¹².

2. Пункт 2 комментируемой статьи, прежде всего, называет цели деятельности прокуратуры РФ – это обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. При этом непосредственно определены основные направления деятельности прокуратуры РФ:

1) надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти (до внесения Федеральным законом от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ изменения говорилось о федеральных министерствах и ведомствах), представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, 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 (указание на таких субъектов включено Федеральным законом от 1 июля 2010 г. № 132-ФЗ), органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (указание на такие органы и таких руководителей включено Федеральным законом от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ), а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

Данный вид надзорной деятельности регламентирован положениями гл. 1 разд. III комментируемого Закона. Согласно ст. 21 указанной главы предметом надзора за исполнением законов являются: соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, 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; соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в данном пункте (см. ст. 21-251 Закона, а также коммент. к ним);

2) надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти (до внесения Федеральным законом от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ изменения говорилось о федеральных министерствах и ведомствах), представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, 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 (указание на таких субъектов включено Федеральным законом от 1 июля 2010 г. № 132-ФЗ), а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

¹¹ СЗ РФ, 2010, № 28, ст. 3706.

¹² «Законность», 2010, № 11.

О таком виде надзорной деятельности говорится в положениях гл. 2 разд. III комментируемого Закона. В пункте 1 ст. 26 указанной главы определено, что предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, 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 (см. ст. 26–28 Закона, а также коммент. к ним);

3) надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Названный вид надзорной деятельности регламентирован положениями гл. 3 разд. III комментируемого Закона. Согласно статье 29 указанной главы предметом надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (см. ст. 29–30 Закона, а также коммент. к ним);

4) надзор за исполнением законов судебными приставами (положение введено Федеральным законом от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ).

Этот вид надзорной деятельности не упоминается в иных положениях комментируемого Закона. В этой связи следует лишь упомянуть, что в целях повышения эффективности осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства, регламентирующего деятельность судебных приставов, в связи с вступлением в силу Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»¹³, а также внесением изменений в УПК РФ издано Указание Генпрокуратуры России от 12 мая 2009 г. № 155/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов судебными приставами»¹⁴;

5) 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.

Названный вид надзорной деятельности регламентирован положениями гл. 4 разд. III комментируемого Закона. Как определено в ст. 32 указанной главы, предметом надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу являются: законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом; соблюдение установленных законодательством РФ прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания; законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы (см. ст. 32–34 Закона, а также коммент. к ним);

6) уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ.

¹³ СЗ РФ, 2007, № 41, ст. 4849.

¹⁴ СПС.

Об этом направлении деятельности говорится в положении п. 2 ст. 35 комментируемого Закона, согласно которому прокурор, осуществляя уголовное преследование в суде, выступает в качестве государственного обвинителя. В пункте 4 указанной статьи аналогично рассматриваемому положению п. 2 комментируемой статьи указано, что полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел, определяются процессуальным законодательством РФ (см. указанную статью и коммент. к ней);

7) координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Данное направление деятельности регламентировано статьей 8 комментируемого Закона, в соответствии с п. 1 которой Генпрокурор России и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органов таможенной службы и других правоохранительных органов (см. указанную статью и коммент. к ней).

Как упоминалось выше, указание на субъектов осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, включено в положения п. 2 комментируемой статьи Федеральным законом от 1 июля 2010 № 132-ФЗ. Указанный Закон учитывает принятие Федерального закона от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»¹⁵. Внесение изменений обусловлено необходимостью создания правовых основ для института общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и деятельности общественных наблюдательных комиссий, образуемых в субъектах РФ в соответствии с названным Законом.

Следует также отметить, что Постановлением КС России от 11 апреля 2000 г. № 6-П¹⁶ признаны не противоречащими Конституции РФ положения абз. 1 и 2 п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и абз. 1 и 3 п. 3 ст. 22 комментируемого Закона, поскольку во взаимосвязи с соответствующими нормами ГПК РСФСР они означают, что на их основании прокурор, осуществляя надзор, обращается в суд общей юрисдикции с требованием о проверке соответствия закона субъекта РФ федеральному закону, а суд, разрешая такого рода дела по правилам, установленным ГПК РСФСР, вправе признавать закон субъекта РФ противоречащим федеральному закону и, следовательно, недействующим, не подлежащим применению, что влечет необходимость его приведения в соответствие с федеральным законом законодательным (представительным) органом субъекта РФ. Как указано там же, этим не затрагивается право соответствующих органов и лиц на основании ст. 125 Конституции РФ обращаться в КС России с требованием о проверке конституционности федерального закона или закона субъекта РФ.

Постановлением КС России от 18 июля 2003 г. № 13-П¹⁷ содержащаяся во взаимосвязанных п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 комментируемого Закона, п. 2 ч. 1 ст. 26, ч. 1 ст. 251 ГПК РФ норма, наделяющая прокурора правом обращаться в суд с заявлением о признании нормативных правовых актов субъектов РФ противоречащими закону, признана не соответствующей Конституции РФ, ее статьям 66 (ч. 1 и 2), 76 (ч. 3, 4, 5 и 6), 118 (ч. 2), 125 (ч. 2, 3 и 5), 126 и 128 (ч. 3), в той мере, в какой данная норма допускает обращение прокурора в суд общей юрисдикции с заявлением о признании положений конституций и уставов противоречащими федеральному закону. Там же указано, что данная норма – по ее конституционно-правовому смыслу в системе действующего законодательства – не исключает для Генпрокурора России

¹⁵ СЗ РФ, 2008, № 24, ст. 2789.

¹⁶ СЗ РФ, 2000, № 16, ст. 1774.

¹⁷ СЗ РФ, 2003, № 30, ст. 3101.

возможность обращаться в КС России с запросом о проверке соответствия Конституции РФ конституций и уставов субъектов РФ.

3. В пункте 3 комментируемой статьи предусмотрено, что прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством РФ участвуют в рассмотрении дел судами, арбитражными судами (при этом в юридико-технических целях введено сокращенное обозначение «суды»), а также опротестовывают противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Участие прокурора в рассмотрении дел судами регламентировано положениями разд. IV комментируемого Закона, в том числе положениями ст. 35 – участие прокурора в рассмотрении дел судами, положениями ст. 36–38 – опротестование прокурором судебных решений. Эти положения отсылают к процессуальному законодательству и другим федеральным законам. Отметим, однако, что сами эти положения не во всем учитывают изменения процессуального законодательства. Так, в рамках регламентации уголовного судопроизводства в настоящее время предусмотрено принесение не протеста, а представления, определяемого в п. 27 ст. 5 УПК РФ как акт реагирования прокурора на судебное решение, вносимый в порядке, установленном данным Кодексом (см. ст. 35 и 36 Закона, а также коммент. к ним).

4. Пункт 4 комментируемой статьи предусматривает участие прокуратуры РФ в правотворческой деятельности. Участие в правотворческой деятельности регламентировано статьей 9 комментируемого Закона, согласно которой прокурор при установлении в ходе осуществления своих полномочий необходимости совершенствования действующих нормативных правовых актов вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующего и нижестоящего уровней предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов (см. коммент. к указанной статье).

5. В пункте 5 комментируемой статьи предусмотрено, что Генпрокуратура России выпускает специальные издания. При этом, прежде всего, подразумевается правовой научно-практический журнал «Законность» (до 1992 г. – «Социалистическая законность»), который издается с 1934 г. Журнал освещает актуальные вопросы практики прокурорского надзора, следственной практики, применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Входит в список изданий, рекомендуемых для опубликования основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени кандидата и доктора наук. Ряд организационных мер, связанных с изданием журнала, предусматривался распоряжением Генпрокуратуры России от 11 сентября 1998 г. № 64/5р «О журнале «Законность»¹⁸.

Генпрокуратура России также является учредителем журнала «Прокурорская и следственная практика», совместное издание которого предусматривалось решением совещания Генеральных прокуроров СНГ. Во исполнение этого решения издан Приказ Генпрокуратуры России от 26 июня 1996 г. № 35 «Об организации работы в связи с изданием журнала «Прокурорская и следственная практика» – органа генеральных прокуроров стран СНГ»¹⁹. Тематика журнала – публикация материалов о совместной деятельности органов прокуратуры стран СНГ в борьбе с организованной преступностью.

Следует также упомянуть о специальном издании Академии Генпрокуратуры России – журнале «Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации», выпускаемом с 2007 г. Основной задачей издания является освещение научных достижений в сфере деятельности органов прокуратуры РФ, способствование популяризации научной работы Академии Генпрокуратуры России. В журнале также публикуются материалы научных исследований в области совершенствования законодательства, криминологии, уголовного права, процесса

¹⁸ СПС.

¹⁹ СПС.

и других отраслей права. Журнал включен в список изданий, рекомендуемых для опубликования основных научных результатов диссертации на соискание ученой степени кандидата и доктора наук.

Статья 2. Международное сотрудничество

Генеральная прокуратура Российской Федерации в пределах своей компетенции осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров Российской Федерации.

Комментируемая статья, регламентируя осуществление прокуратурой РФ международного сотрудничества, указывает, что Генпрокуратура России в пределах своей компетенции осуществляет прямые связи с соответствующими органами других государств и международными организациями, сотрудничает с ними, заключает соглашения по вопросам правовой помощи и борьбы с преступностью, участвует в разработке международных договоров РФ.

В международном сотрудничестве, осуществляемом Генпрокуратурой России, можно выделить несколько направлений. Так, Генпрокуратура России определена центральным органом России, ответственными за реализацию положений соответствующих Конвенций:

Федеральным законом от 28 мая 2001 г. № 62-ФЗ «О ратификации Конвенции об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности»²⁰ заявлено, что центральными органами, назначенными в соответствии с Конвенцией об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 г., для России являются: Минюст России – по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел; Генпрокуратура России – по уголовно-правовым вопросам;

Федеральным законом от 22 апреля 2004 г. № 19-ФЗ «О компетентном органе Российской Федерации по Конвенции о передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения»²¹ определено, что компетентным органом России по Конвенции о передаче лиц, страдающих психическими расстройствами, для проведения принудительного лечения, подписанной 28 марта 1997 г., является Генпрокуратура России;

Указом Президента РФ от 26 октября 2004 г. № 1362 (в ред. Указа Президента РФ от 3 ноября 2004 г. № 1390)²² установлено, что центральными органами России, ответственными за обеспечение реализации положений Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г., касающихся взаимной правовой помощи, являются: Минюст России – по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел, и Генпрокуратура России – по уголовно-правовым вопросам;

Указами Президента РФ от 18 декабря 2008 г. № 1799²³ и от 18 декабря 2008 г. № 1800²⁴ установлено, что центральными органами России, ответственными за реализацию положений Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., касающихся взаимной правовой помощи, и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г., касающихся международного сотрудничества, являются: Минюст России – по гражданско-правовым вопросам, включая гражданско-правовые аспекты уголовных дел; Генпрокуратура России – по иным вопросам международного сотрудничества.

²⁰ СЗ РФ, 2001, № 23, ст. 2280.

²¹ СЗ РФ, 2004, № 17, ст. 1586.

²² СЗ РФ, 2004, № 44, ст. 4327; 2004, № 45, ст. 4413.

²³ СЗ РФ, 2008, № 51, ст. 6140.

²⁴ СЗ РФ, 2008, № 51, ст. 6141.

На официальном сайте Генпрокуратуры России (<http://www.genproc.gov.ru>) также размещена следующая информация об осуществлении Генпрокуратурой России международного сотрудничества.

Генпрокуратура России является компетентным органом России, который направляет в иностранные государства запросы о выдаче (экстрадиции) лиц для привлечения их к уголовной ответственности или исполнения приговоров, а также принимает решения о выдаче лиц из России по запросам иностранных государств и международных уголовных трибуналов (судов).

Россия имеет специальные двусторонние и многосторонние международные договоры, регламентирующие вопросы выдачи с 64 государствами (перечень этих договоров приведен на сайте). В частности, Россия является участником Европейской конвенции о выдаче 1957 г. с дополнительными протоколами к ней 1975 и 1978 гг., а также заключенной в рамках СНГ Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г. с Протоколом к ней 1997 г.

Генпрокуратура России активно взаимодействует с компетентными органами иностранных государств в вопросах оказания правовой помощи по уголовным делам, которая осуществляется на основе международных договоров или принципа взаимности.

У России имеются специальные двусторонние и многосторонние договоры о правовой помощи по уголовным делам с 67 государствами (перечень этих договоров приведен на сайте). Так, Россия участвует в Европейской конвенции о взаимной правовой помощи по уголовным делам 1959 г. и Дополнительном протоколе к ней 1978 г., а также заключенной в рамках СНГ Конвенции о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 1993 г. с Протоколом к ней 1997 г.

К сфере деятельности Главного управления международно-правового сотрудничества Генпрокуратуры России относится организация взаимодействия Генпрокуратуры России с зарубежными партнерами и по иным вопросам, осуществляемого как на двусторонней основе, так и в многостороннем формате, а также координация участия органов и учреждений прокуратуры РФ в международном сотрудничестве.

В частности, Генпрокуратура России принимает активное участие в мероприятиях по вопросам правового сотрудничества, проводимых по линии международных организаций и форумов, в частности, Организации Объединенных Наций, СНГ, Совета Европы, «Группы восьми», Европейского союза, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Шанхайской организации сотрудничества, Совета государств Балтийского региона и Группы разработки финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ).

Взаимодействие прокуратуры РФ в сферах обеспечения законности, прав и свобод человека, борьбы с преступностью с партнерами из стран СНГ осуществляется в рамках Координационного совета генеральных прокуроров государств – участников СНГ. С момента создания 7 декабря 1995 г. КСГП его Председателем является Генпрокурор России.

Генеральными прокуратурами (прокуратурами) государств-участников СНГ заключен ряд многосторонних соглашений о сотрудничестве (перечень этих договоров приведен на сайте).

Руководство Генпрокуратуры России поддерживает тесные рабочие контакты с руководителями Совета Европы и его секретариата, в первую очередь, по вопросам прокурорской деятельности в области защиты прав человека и борьбы с преступностью.

Представители Генпрокуратуры России принимают деятельное участие в работе Консультативного совета европейских прокуроров (КСЕП), созданного в июле 2005 г. в качестве консультативного органа Комитета министров Совета Европы.

Академия Генпрокуратуры России с 2007 г. является членом действующей в рамках Совета Европы Лиссабонской сети (Сеть по обмену информацией о подготовке прокуроров и судей).

Генпрокуратура России активно участвует в проводимых 2 раза в год заседаниях Постоянного совета партнерства Россия – Евросоюз, в ходе которых рассматриваются вопросы реализации положений «Дорожной карты» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия, принятой на саммите Россия-Евросоюз в Москве в мае 2005 г. Осуществляется взаимодействие с Евроюстом – органом Евросоюза, занимающимся вопросами координации сотрудничества в вопросах выдачи и правовой помощи по уголовным делам.

Регулярные контакты с руководством компетентных органов Казахстана, Киргизии, Китая, Таджикистана и Узбекистана поддерживаются в ходе заседаний генеральных прокуроров государств – членов Шанхайской организации сотрудничества (ШОС).

Генпрокуратура России участвует во встречах генеральных прокуроров государств – участников Совета государств региона Балтийского моря.

Российские прокуроры участвуют в работе ряда международных неправительственных организаций, действующих в правовой сфере. Например, Генпрокуратура России является членом Международной ассоциации прокуроров и Международной ассоциации антикоррупционных органов.

Генпрокуратура России поддерживает и развивает связи с партнерами из иностранных государств. В частности, в настоящее время она имеет двусторонние межведомственные соглашения и иные договоренности о сотрудничестве с партнерами из 36 государств, в т. ч. из 23 европейских (перечень этих договоров см. в разделе «Основные документы»). В рамках таких соглашений и договоренностей сотрудничество осуществляется, в частности, путем обмена опытом работы, нормативными правовыми актами и методическими материалами, проведения семинаров, конференций и других совместных мероприятий. Соглашения последних лет предусматривают возможность проведения консультаций на этапах подготовки и исполнения конкретных запросов о выдаче и правовой помощи по уголовным делам.

15 мая 2008 г. создана Объединенная коллегия Генпрокуратуры России и Генеральной прокуратуры Республики Беларусь, которая осуществляет координацию деятельности органов прокуратуры двух стран в сферах обеспечения законности и правопорядка, прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью.

Представители Генпрокуратуры России принимают активное участие в разработке проектов договоров о выдаче и о правовой помощи по уголовным делам.

Статья 3. Правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации

Организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации.

На прокуратуру Российской Федерации не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами.

В части 1 комментируемой статьи определены правовые основы деятельности прокуратуры РФ или, говоря иначе, определен перечень источников норм права, которыми осуществляется регулирование деятельности прокуратуры РФ. В качестве таких источников названы Конституция РФ, комментируемый Закон и другие федеральные законы, международные договоры РФ. Следует также отметить, что в прежней редакции ч. 1 данной статьи содержалось положение, определяющее правовые основы деятельности Следственного комитета при прокуратуре РФ. Это положение было введено Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ в связи с образованием данного органа и исключено Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ в связи с его упразднением и образованием Следственного комитета РФ (см. коммент. к ст. 201 Закона).

В отношении перечисленных в ч. 1 комментируемой статьи элементов правовой основы деятельности прокуратуры РФ необходимо отметить следующее.

Конституция РФ.

В главе 7 «Судебная власть» Конституции РФ содержится самостоятельная статья 129, посвященная прокуратуре РФ. Нормы этой статьи рассмотрены в комментариях к соответствующим статьям Закона. Здесь же представляется упомянуть о следующем.

Конституция РФ, как закреплено в ч. 1 ее ст. 15, имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории РФ. Разъяснения о применении данного конституционного положения даны в п. 2 Постановления Пленума ВС России от 31 октября 1995 г. № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»²⁵. В том числе указано, что судам при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения, и во всех необходимых случаях применять Конституцию РФ в качестве акта прямого действия. В части 1 ст. 15 Конституции РФ также установлено, что законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции РФ.

Комментируемый Закон и другие федеральные законы.

Как видно, речь идет только об актах федерального законодателя. При этом в ч. 2 комментируемой статьи закреплено, что на прокуратуру РФ не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами.

Такое регулирование соответствует норме ч. 5 ст. 129 Конституции РФ, согласно которой полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом. Кроме того, имеет значение положение п. «о» ст. 71 Конституции РФ, относящее прокуратуру к вопросам исключительного ведения России. Как установлено в ч. 1 ст. 76

²⁵ РГ, 1995, 28 декабря, № 247.

Конституции РФ, по предметам ведения России принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории РФ.

Вместе с тем в ряде норм комментируемого Закона федеральный законодатель делегировал ряд полномочий по определению правовых основ деятельности прокуратуры РФ Президенту РФ, Правительству РФ и Генпрокуратуре России (Генпрокурору России). Так, например, Президент РФ утверждает Положение о координации деятельности по борьбе с преступностью (ч. 2 ст. 8 Закона), Правительство РФ устанавливает порядок и по нормы обеспечения прокурорских работников форменным обмундированием (п. 1 ст. 413 Закона), Генпрокурор России утверждает Положение о научно-консультативном совете (п. 7 ст. 14 Закона).

Издание Президентом РФ указов, как и распоряжений, предусмотрено частью 1 ст. 90 Конституции РФ. Согласно части 2 указанной статьи указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории России. В части 3 этой же статьи установлено, что указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. К этому следует добавить, что нормативными правовыми актами являются только те указы Президента РФ, которые имеют нормативный характер.

Правительство РФ, как установлено в ч. 1 ст. 115 Конституции РФ, на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение. Частью 2 указанной статьи установлено, что постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в России. Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ в соответствии с ч. 3 данной статьи могут быть отменены Президентом РФ. Статьей 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. Федерального конституционного закона от 31 декабря 1997 г. № 3-ФКЗ)²⁶ установлено, что акты, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства РФ; акты по оперативным и другим текущим вопросам, не имеющие нормативного характера, издаются в форме распоряжений Правительства РФ.

Как предусмотрено в п. 1 ст. 17 комментируемого Закона, Генпрокурор России издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры РФ и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников.

Международные договоры РФ.

Международные договоры РФ согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ также являются составной частью правовой системы РФ. При этом предусмотрено, что в случае, если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В этой же конституционной норме установлено, что составной частью правовой системы РФ являются также общепризнанные принципы и нормы международного права. Согласно разъяснениям, данным в п. 1 Постановления Пленума ВС России от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»²⁷: под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо; к общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добро-

²⁶ СЗ РФ, 1997, № 51, ст. 5712; 1998, № 1, ст. 1.

²⁷ РГ, 2003, 2 декабря, № 244.

совестного выполнения международных обязательств; под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного; содержание указанных принципов и норм международного права может раскрываться, в частности, в документах ООН и ее специализированных учреждений.

Порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров РФ определяет Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»²⁸. Согласно положениям названного Закона (в ред. Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 318-ФЗ²⁹) понятием международный договор РФ охватываются: международные договоры РФ, заключаемые с иностранными государствами, а также с международными организациями, иными обладающими правом заключать международные договоры образованиями от имени России (межгосударственные договоры), от имени Правительства РФ (межправительственные договоры), от имени федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера) (п. 2 ст. 1 и п. 2 ст. 3); международные договоры, в которых Россия является стороной в качестве государства – продолжателя СССР (п. 3 ст. 1); независимо от их вида и наименования (договор, соглашение, конвенция, протокол, обмен письмами или нотами, иные виды и наименования международных договоров) (ст. 2).

В соответствии с п. 3 ст. 5 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» положения официально опубликованных международных договоров РФ, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в России непосредственно. Там же установлено, что для осуществления иных положений международных договоров РФ принимаются соответствующие правовые акты. Разъяснения этих положений даны в п. 5 названного выше Постановления Пленума ВС России от 31 октября 1995 г. № 8 и п. 3 названного выше Постановления Пленума ВС России от 10 октября 2003 г. № 5.

Необходимо иметь в виду, что не любой межправительственный акт является международным договором РФ. Это международные акты, которые составляются, как правило, в форме деклараций, меморандумов, совместных заявлений, планов и программ сотрудничества, и которые не содержат юридически обязывающих положений. Порядок подготовки, принятия решений о подписании и подписания от имени Правительства РФ с правительствами иностранных государств либо с международными организациями или их органами международных межправительственных актов, не являющихся международными договорами РФ, регламентирован Положением о подготовке и подписании международных межправительственных актов, не являющихся международными договорами Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 7 февраля 2003 г. № 79³⁰.

²⁸ СЗ РФ, 1995, № 29, ст. 2757.

²⁹ СЗ РФ, 2007, № 49, ст. 6079.

³⁰ СЗ РФ, 2003, № 7, ст. 647.

Статья 4. Принципы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации

1. Прокуратура Российской Федерации составляет единую федеральную централизованную систему органов (далее – органы прокуратуры) и учреждений и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

2. Органы прокуратуры:

осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами;

действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об охране прав и свобод граждан, а также законодательства Российской Федерации о государственной и иной специально охраняемой законом тайне;

информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности.

3. Прокуроры не могут быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления.

4. Прокурорские работники не могут являться членами общественных объединений, преследующих политические цели, и принимать участие в их деятельности. Создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и учреждениях прокуратуры не допускаются. Прокуроры в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений.

5. Прокурорские работники не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Прокурорские работники не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

1. Комментируемая статья согласно ее названию определяет принципы организации и деятельности прокуратуры РФ. В качестве такого принципа в п. 1 данной статьи определено, что прокуратура РФ составляет единую федеральную централизованную систему органов (при этом в юридико-технических целях для обозначения данных органов введено сокращенное обозначение «органы прокуратуры») и учреждений и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генпрокурору России. Тем самым воспроизведена с соответствующей долей детализации норма ч. 1 ст. 129 Конституции РФ, согласно которой

прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генпрокурору России. Как отмечено в Постановлении КС России от 8 декабря 2003 г. № 18-П (о названном документе см. коммент. к ст. 35 Закона), из данной конституционной нормы следует, что Генпрокурор России и подчиненные ему прокуроры вправе как принимать решения, обязательные для нижестоящих прокуроров, так и отменять принятые нижестоящими прокурорами решения и прекращать осуществляемые ими действия.

2. В соответствии с п. 2 комментируемой статьи органы прокуратуры:

1) осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории РФ законами;

Данное положение, как представляется, основано на двух конституционных нормах, определяющих соответствующие основы конституционного строя: во-первых, на норме ст. 10 Конституции РФ, согласно которой государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную; органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны, и, во-вторых, на норме ч. 2 ст. 4 Конституции РФ, в соответствии с которой Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории РФ.

В отношении разделения государственной власти в России на законодательную, исполнительную и судебную необходимо отметить следующий небезынтересный момент. Статья 129 Конституции РФ, посвященная прокуратуре РФ, расположена в главе 7 «Судебная власть» Конституции РФ. Однако представляется очевидным, что органы прокуратуры непосредственно к органам судебной власти отнести нельзя;

2) действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства РФ об охране прав и свобод граждан, а также законодательства РФ о государственной и иной специально охраняемой законом тайне.

В этом положении учтена, прежде всего, норма ст. 18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими; они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Ограничение доступа к информации регламентировано положениями ст. 9 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»³¹: ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 1); обязательным является соблюдение конфиденциальности информации, доступ к которой ограничен федеральными законами (ч. 2); защита информации, составляющей государственную тайну, осуществляется в соответствии с законодательством РФ о государственной тайне (ч. 3); федеральными законами устанавливаются условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение (ч. 4); информация, полученная гражданами (физическими лицами) при исполнении ими профессиональных обязанностей или организациями при осуществлении ими определенных видов деятельности (профессиональная тайна), подлежит защите в случаях, если на эти лица федеральными законами возложены обязанности по соблюдению конфиденциальности такой информации (ч. 5); информация, составляющая профессиональную тайну, может быть предоставлена третьим лицам в соответствии с федеральными законами и (или) по решению суда (ч. 6); срок исполнения обязанностей по соблюдению конфиденциальности информации,

³¹ СЗ РФ, 2006, № 31, ч. I, ст. 3448.

составляющей профессиональную тайну, может быть ограничен только с согласия гражданина (физического лица), предоставившего такую информацию о себе (ч. 7); запрещается требовать от гражданина (физического лица) предоставления информации о его частной жизни, в т. ч. информации, составляющей личную или семейную тайну, и получать такую информацию помимо воли гражданина (физического лица), если иное не предусмотрено федеральными законами (ч. 8); порядок доступа к персональным данным граждан (физических лиц) устанавливается федеральным законом о персональных данных (ч. 9);

3) информируют федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, а также население о состоянии законности.

Данное положение детализировано в комментируемом Законе лишь в п. 7 его ст. 12. В указанном пункте установлено, что Генпрокурор России ежегодно представляет палатам Федерального Собрания РФ и Президенту РФ доклад о состоянии законности и правопорядка в России и о проделанной работе по их укреплению. Как предусмотрено там же, Совету Федерации указанный доклад Генпрокурор России представляет лично на заседании палаты (см. коммент. к указанной статье).

3. Пункт 3 комментируемой статьи устанавливает запрет осуществления прокурорами (до внесения Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ изменения говорилось также о следователях) деятельности в качестве членов выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Данный запрет взаимосвязан в т. ч.:

с положением п. «а» ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (наименование в ред. Федерального закона от 5 июля 1999 г. № 133-ФЗ)³², согласно которому (в ред. Федерального закона от 4 августа 2001 г. № 109-ФЗ³³) член Совета Федерации, депутат Государственной Думы в т. ч. не вправе замещать государственную должность РФ;

с положением п. 1 ст. 12 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³⁴, согласно которому в течение срока своих полномочий депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ в т. ч. не может замещать государственные должности РФ и должности федеральной государственной службы;

с положением ч. 6 ст. 40 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³⁵, согласно которому выборные должностные лица местного самоуправления в т. ч. не могут занимать государственные должности РФ.

Упомянутые данные положения представляется целесообразным обратиться к Определению КС России от 15 ноября 2001 г. № 277-О³⁶, в котором указано следующее:

согласно ст. 37 (ч. 1) Конституции РФ каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Это право не предполагает, однако, обязанности государства обеспечить занятие гражданином конкретной должности и не исключает возможности закрепления в законе специальных требований к лицам,

³² СЗ РФ, 1994, № 2, ст. 74; 1999, № 28, ст. 3466.

³³ СЗ РФ, 2001, № 32, ст. 3317

³⁴ СЗ РФ, 1999, № 42, ст. 5005.

³⁵ СЗ РФ, 2003, № 40, ст. 3822.

³⁶ ВКС РФ, 2002, № 2.

осуществляющим определенные виды деятельности в органах государственной власти или местного самоуправления;

гражданин РФ, пожелавший реализовать свое конституционное право быть избранным в органы государственной власти или органы местного самоуправления (ст. 32, ч. 2, Конституции РФ), добровольно принимает условия (преимущества, ограничения), с которыми связан приобретаемый им публично-правовой статус выборного лица, и выполняет соответствующие требования согласно установленной законом процедуре;

из данной правовой позиции, выраженной КС России в определении от 1 апреля 1999 г. № 30-О, вытекает, что установленные законом запреты – если они обусловлены специфическим статусом, который приобретает избранное лицо, – не могут рассматриваться как непропорциональное ограничение конституционных прав этого лица.

4. В пункте 4 комментируемой статьи закреплены запреты:

во-первых, на членство прокурорских работников в общественных объединениях, преследующих политические цели, и на участие прокурорских работников в деятельности указанных общественных объединений (до внесения Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ изменения говорилось также о следователях);

во-вторых, на создание и деятельность общественных объединений, преследующих политические цели, и их организаций в органах и учреждениях прокуратуры.

Данные положения согласуются с более общей нормой п. 5 ст. 9 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ)³⁷, предусматривающей, что не допускается деятельность политических партий и их структурных подразделений в органах государственной власти и органах местного самоуправления (за исключением законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов муниципальных образований), в Вооруженных Силах РФ, в правоохранительных и иных государственных органах, в аппаратах законодательных (представительных) органов государственной власти, в государственных организациях. Там же указано, что запрещается вмешательство политических партий в учебный процесс образовательных учреждений.

Наряду с прочим в п. 4 комментируемой статьи установлено, что прокуроры в своей служебной деятельности не связаны решениями общественных объединений. Данный пункт согласуется с более общей нормой ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»³⁸, в соответствии с которой вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных названным Законом. В пункте 1 ст. 10 Федерального закона «О политических партиях» аналогично установлено, что вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий, равно как и вмешательство политических партий в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц, не допускается. Как отмечалось в Определении КС России от 17 июля 2007 г. № 506-О-О³⁹, указанные нормы направлены на реализацию положения ст. 30 (ч. 1) Конституции РФ, гарантирующей свободу деятельности общественных объединений, в т. ч. в решении вопросов о членстве в общественном объединении в соответствии с его уставом.

³⁷ СЗ РФ, 2001, № 29, ст. 2950; 2005, № 30, ч. I, ст. 3104.

³⁸ СЗ РФ, 1995, № 21, ст. 1930.

³⁹ СПС.

5. Пункт 5 комментируемой статьи устанавливает запрет на совмещение прокурорскими работниками своей основной деятельности с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

При этом предусмотрено, что преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ. Данное положение на основании ч. 3 ст. 55 Конституции РФ включено в рассматриваемый пункт Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ, внесшим изменения в целый ряд федеральных законов, в целях обеспечения безопасности государства и для устранения возможного конфликта интересов в отношении лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы.

Этот же Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ Закон в тех же целях дополнил пункт 5 комментируемой статьи положением, запрещающим прокурорским работникам входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории РФ их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором РФ или законодательством РФ.

Этим же Законом в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁴⁰ включена статья 301, устанавливающая соответствующие ограничения на участие отдельных категорий лиц в деятельности иностранных некоммерческих неправительственных организаций. Понятие иностранной некоммерческой неправительственной организации определено в п. 4 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» (в ред. Федерального закона от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ⁴¹) как организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками, созданная за пределами территории РФ в соответствии с законодательством иностранного государства, учредителями (участниками) которой не являются государственные органы.

Следует отметить, что запреты, введенные Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 24-ФЗ, продублированы в положениях п. 16 и 17 ч. 1 ст. 17 Закона о государственной гражданской службе, к которым отсылает статья 402 комментируемого Закона, определяя ограничения, запреты и обязанности, связанные с прохождением службы в органах и учреждениях прокуратуры (см. комментарий к указанной статье).

⁴⁰ СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 145.

⁴¹ СЗ РФ, 2006, № 3, ст. 282.

Статья 5. Недопустимость вмешательства в осуществление прокурорского надзора

1. Воздействие в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность.

2. Прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством.

3. Никто не вправе без разрешения прокурора разглашать материалы проверок, проводимых органами прокуратуры, до их завершения.

1. В комментируемой статье закреплены нормы, обеспечивающие недопустимость вмешательства в осуществление прокурорского надзора. Как отмечено в Постановлении КС России от 18 февраля 2000 г. № 3-П (о нем сказано ниже), данная статья предусматривает гарантии независимости прокурора.

Пункт 1 комментируемой статьи устанавливает запрет воздействия в какой-либо форме федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности (до внесения Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ изменения говорилось как о прокуроре, так и о следователе).

Этот запрет сформулирован как указание на наступление установленной законом ответственности за перечисленные деяния. Речь идет, прежде всего, об уголовной ответственности, предусмотренной статьей 294 «Воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования». В соответствии с ч. 2 указанной статьи (в ред. Федерального закона от 7 марта 2011 г. № 26-ФЗ⁴²) вмешательство в какой бы то ни было форме в деятельность прокурора, следователя или лица, производящего дознание, в целях воспрепятствования всестороннему, полному и объективному расследованию дела наказывается штрафом в размере до 80 тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок от 180 до 240 часов, либо арестом на срок до шести месяцев. В части 3 этой статьи (в ред. Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ⁴³) установлено, что указанные деяния, совершенные лицом с использованием своего служебного положения, наказываются штрафом в размере от 100 тысяч до 300 тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до четырех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

2. В пункте 2 комментируемой статьи установлено, что прокурор не обязан давать каких-либо объяснений по существу находящихся в его производстве дел и материалов, а также

⁴² СЗ РФ, 2011, № 11, ст. 1495.

⁴³ СЗ РФ, 2003, № 50, ст. 4848.

предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных федеральным законодательством. До внесения Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ изменений это положение распространялось и на следователя.

Данный пункт Постановлением КС России от 18 февраля 2000 г. № 3-П⁴⁴:

признан не соответствующим Конституции РФ постольку, поскольку по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, он во всех случаях приводит к отказу органами прокуратуры в предоставлении гражданину для ознакомления материалов, непосредственно затрагивающих его права и свободы, без предусмотренных законом надлежащих оснований, связанных с содержанием указанных материалов, и препятствует тем самым судебной проверке обоснованности такого отказа;

признан не противоречащим Конституции РФ постольку, поскольку, являясь гарантией от недопустимого вмешательства в деятельность органов прокуратуры РФ, он освобождает прокурора и следователя от обязанности давать какие-либо объяснения по существу находящихся в их производстве дел и материалов, а также предоставлять их кому бы то ни было для ознакомления, если этим не нарушается вытекающее из ст. 24 (ч. 2) Конституции РФ право, ограничения которого возможны лишь при их надлежащем установлении федеральным законом.

Как отмечено в п. 6 мотивировочной части указанного Постановления, до принятия федерального закона, который мог бы урегулировать процедуру проверок при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов, в частности предусмотреть гарантии прав личности, в том числе права, вытекающего из ст. 24 (ч. 2) Конституции РФ, и его допустимые ограничения в сфере прокурорского надзора, одно лишь положение п. 2 комментируемой статьи не может служить основанием для отказа в предоставлении гражданину возможности ознакомиться с непосредственно затрагивающими его права и свободы материалами прокурорских проверок, – в силу ч. 4 ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и исходя из правовой позиции, сформулированной КС России в данном Постановлении, ограничение права, вытекающего из ст. 24 (ч. 2) Конституции РФ, допустимо лишь в соответствии с федеральными законами, устанавливающими специальный правовой статус не подлежащей распространению информации, обусловленный ее содержанием; при этом во всяком случае каждому должна быть обеспечена защита данного права в суде, а суд не может быть лишен возможности определять, обоснованно ли по существу признание тех или иных сведений не подлежащими распространению.

В целях неукоснительного выполнения указанного Постановления и обеспечения конституционных прав граждан на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими их права и свободы, Указанием Генпрокуратуры РФ от 5 мая 2000 г. № 93/7 «О применении статьи 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18.02.2000»⁴⁵ предписано:

заместителям Генпрокурора России, начальникам главных управлений, управлений и отделов Генпрокуратуры России, прокурорам субъектов РФ, приравненным к ним военным и иным специализированным прокурорам, прокурорам городов и районов, другим территориальным, военным и иным специализированным прокурорам при осуществлении надзора за исполнением законов исходить из того, что по требованию гражданина ему могут быть предоставлены для ознакомления только те материалы проверок, в которых непосредственно затрагиваются его права и свободы;

⁴⁴ СЗ РФ, 2000, № 9, ст. 1066.

⁴⁵ СПС.

в целях обеспечения гарантии от недопустимого вмешательства в деятельность органов прокуратуры, установленной пунктом 2 комментируемой статьи, признанным в этой части не противоречащим Конституции РФ, производить ознакомление гражданина с материалами проверки, как правило, после ее завершения;

учитывать, что не могут быть предоставлены гражданину для ознакомления материалы, содержащие сведения, составляющие государственную и иную специально охраняемую федеральным законом тайну, а также охраняемые Конституцией РФ и федеральным законом сведения, составляющие служебную или коммерческую тайну других лиц, а равно затрагивающие частную, личную и семейную жизнь других граждан, неприкосновенность их жилища и тайну переписки;

ознакомление гражданина с материалами проверки осуществлять по решению прокурора, в производстве которого находятся соответствующие материалы, либо вышестоящего прокурора. В случае отказа в предоставлении гражданину требуемой информации ему должно быть сообщено о принятом решении и причинах отказа.

3. Пункт 3 комментируемой статьи устанавливает запрет разглашения без разрешения прокурора материалов проверок, проводимых органами прокуратуры, до их завершения. До внесения Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ изменений в данном пункте также содержалось положение, предусматривавшее, что никто не вправе без разрешения следователя разглашать материалы предварительного следствия, проводимого следственными органами прокуратуры, до его завершения.

Следует отметить, что уголовная ответственность установлена за разглашение только данных предварительного расследования (речь не идет о случаях, когда разглашение материалов прокурорских проверок повлекло последствия, образующие самостоятельные составы преступлений). В частности, статья 310 УК РФ предусматривает ответственность за разглашение данных предварительного расследования лицом, предупрежденным в установленном законом порядке о недопустимости их разглашения, если оно совершено без согласия следователя или лица, производящего дознание.

Административная же ответственность за нарушение нормы п. 3 комментируемой статьи установлена статьей 13.14 КоАП РФ. Как установлено в указанной статье (в ред. Федерального закона от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ⁴⁶), разглашение информации, доступ к которой ограничен федеральным законом (за исключением случаев, если разглашение такой информации влечет уголовную ответственность), лицом, получившим доступ к такой информации в связи с исполнением служебных или профессиональных обязанностей, за исключением случаев, предусмотренных частью 1 ст. 14.33 «Недобросовестная конкуренция» данного Кодекса, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 500 до 1 000 рублей; на должностных лиц – от 4 000 до 5 000 рублей.

⁴⁶ СЗ РФ, 2007, № 26, ст. 3089.

Статья 6. Обязательность исполнения требований прокурора

1. Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, перечисленных в статьях 91, 22, 27, 30 и 33 настоящего Федерального закона, подлежат безусловному исполнению в установленный срок.

2. Статистическая и иная информация, справки, документы и их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно.

3. Неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову влечет за собой установленную законом ответственность.

1. Комментируемая статья содержит нормы, направленные на обеспечение обязательности исполнения требований прокурора. Открывает данную статью норма, собственно закрепляющая обязательность безусловного исполнения в установленный срок требований прокурора, вытекающих из его полномочий. При этом непосредственно перечислены статьи комментируемого Закона, предусматривающие соответствующие полномочия прокурора. Речь идет о полномочиях прокурора, реализуемых им, во-первых, при проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (ст. 91), и, во-вторых, при осуществлении прокурорского надзора соответствующих видов: надзора за исполнением законов (ст. 22), надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина (ст. 27), надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (ст. 30), и надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу (ст. 33).

Следует отметить, что перечисление в п. 1 комментируемой статьи статей комментируемого Закона, предусматривающих соответствующие полномочия прокурора, представляется не вполне удачным, поскольку это позволяет сомневаться в необходимости безусловного исполнения требований прокурора, вытекающих из его иных законных полномочий.

2. В соответствии с п. 2 комментируемой статьи статистическая и иная информация, справки, документы и их копии, необходимые при осуществлении возложенных на органы прокуратуры функций, представляются по требованию прокурора безвозмездно (до внесения Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ изменения указывалось и на требование следователя).

При применении данной нормы необходимо обращение, прежде всего, к положениям, во-первых, Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», который согласно ч. 1 его ст. 1 регулирует отношения, возникающие при: 1) осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации; 2) применении информационных технологий; 3) обеспечении защиты информации, и, во-вторых, Федерального закона от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»⁴⁷, предметом регулирования которого согласно ч. 2 его ст. 1 являются общественные отношения, возникающие при осуществлении официального статистического учета.

⁴⁷ СЗ РФ, 2007, № 49, ст. 6043.

Следует также упомянуть о представляющих интерес разъяснениях, данных в письме Федерального казначейства от 23 июня 2005 г. № 42-7.1-04/9.2-165 «По вопросу разъяснения правомерности предоставления различных сведений правоохранительным органам»⁴⁸ в связи с поступающими запросами органов Федерального казначейства по вопросу правомерности предоставления различных сведений правоохранительным органам. Так, в названном письме среди прочего сообщено следующее:

при необходимости получения правоохранительным органом сведений, составляющих государственную тайну, руководитель органа Федерального казначейства обязан организовать доступ к этим сведениям таким образом, чтобы должностное лицо или гражданин знакомились только с теми сведениями и в таких объемах, которые необходимы ему для выполнения его должностных (функциональных) обязанностей. Порядок доступа должностного лица или гражданина к сведениям, составляющим государственную тайну, устанавливается нормативными документами, утверждаемыми Правительством РФ;

кроме того, согласно п. 2 ст. 26 комментируемого Закона органы прокуратуры не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. Поэтому, в случае, если органам прокуратуры требуются сведения, для подготовки которых необходимо значительное количество времени и трудозатрат, следует сообщить этому правоохранительному органу о невозможности предоставления запрашиваемой информации, так как ее подготовка в запрашиваемом виде существенно повлияет на качество выполнения возложенных на органы Федерального казначейства задач и функций. При этом можно предложить данным органам воспользоваться своим правом беспрепятственно входить на территории и в помещения территориальных органов Федерального казначейства по предъявлении служебного удостоверения, иметь доступ к документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей информацией о фактах нарушения закона. В случае необходимости выделять соответствующих специалистов для выяснения возникших вопросов;

исходя из изложенного полагаем, что обязанность предоставления правоохранительным органам подобной информации и документов должна быть законодательно подтверждена и обоснована потребностью получения такой информации, необходимой для исполнения ими возложенных на них задач и функций.

3. В пункте 3 комментируемой статьи указано, что неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову влечет за собой установленную законом ответственность (до внесения Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ изменения говорилось также о неисполнении соответствующих требований следователя).

Речь идет, прежде всего, об административной ответственности, предусмотренной статьей 17.7 «Невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении» КоАП РФ. Согласно указанной статье (в ред. Федерального закона от 22 июня 2007 г. № 116-ФЗ) умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, а равно законных требований следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 1 000 до 1 500 рублей; на должностных лиц – от 2 000 до 3 000 рублей.

Как разъяснено в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 года⁴⁹, утв. Постановлением Президиума ВС России от 7 марта 2007 г.:

⁴⁸ СПС.

⁴⁹ СПС.

объектом данного административного правонарушения является институт государственной власти в виде реализации полномочий прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющих производство по делу об административном правонарушении, действующего от имени государства и представляющего его интересы, вытекающие из норм закона;

объективную сторону правонарушения составляет, в частности, умышленное невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении;

субъектом ответственности являются должностные лица;

субъективную сторону правонарушения характеризует умысел.

Представляется целесообразным также упомянуть о следующих разъяснениях, данных в соответствующих обзорах судебной практики:

как видно из редакции ст. 17.7 КоАП РФ, административная ответственность предусмотрена за умышленное невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении. Соответственно, следователя РОВД, проводившего расследование по уголовному делу и не исполнившего письменных указаний прокурора по этому же уголовному делу, нельзя привлечь к административной ответственности по указанной статье (Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2004 года⁵⁰, утв. Постановлением Президиума ВС России от 23 и 30 июня 2004 г.);

лицо, совершившее административное правонарушение, в отношении которого прокурором вынесено представление об устранении нарушений закона, не может быть привлечено к административной ответственности до истечения срока, предоставленного прокурором для устранения выявленного нарушения (Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2005 года⁵¹, утв. Постановлением Президиума ВС России от 4, 11 и 18 мая 2005 г.);

несоблюдение сроков предоставления запрашиваемой прокурором информации может служить основанием для привлечения к административной ответственности (Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2009 года⁵², утв. Постановлением Президиума ВС России от 10 марта 2010 г.).

В соответствии с ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 17.7 данного Кодекса, рассматривают судьи. С учетом положения абз. 4 ч. 3 ст. 23.123.1 КоАП РФ эти дела рассматриваются мировыми судьями.

⁵⁰ БВС РФ, 2004, № 11.

⁵¹ БВС РФ, 2005, № 10.

⁵² БВС РФ, 2010, № 5.

Статья 7. Участие прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления

1. Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания Российской Федерации, их комитетов и комиссий, Правительства Российской Федерации, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

2. Прокурор субъекта Российской Федерации, города, района, приравненные к ним прокуроры, их заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления соответствующего и нижестоящего уровней.

3. Прокурор, его заместитель, а также по их поручению другие прокуроры вправе участвовать в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями.

1-2. В комментируемой статье предусмотрено и регламентировано участие прокуроров в заседаниях федеральных органов законодательной и исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления

Как установлено в п. 1 данной статьи, Генпрокурор России, его заместители и по их поручению другие прокуроры вправе присутствовать на заседаниях палат Федерального Собрания РФ, их комитетов и комиссий, Правительства РФ, представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Указанное право предусмотрено также в регламентах палат Федерального Собрания РФ. Так, согласно ч. 5 ст. 38 Регламента Совета Федерации Генпрокурор России вправе принимать участие в открытом и закрытом заседаниях Совета Федерации. В части 3 ст. 37 названного Регламента предусмотрено, что для Генпрокурора России отводится место в Зале заседаний Совета Федерации. В соответствии с ч. 7 ст. 32 названного Регламента Генпрокурор России вправе принимать участие в открытых и закрытых заседаниях комитета, комиссии Совета Федерации.

В части 1 ст. 38 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утв. Постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД⁵³ предусмотрено, что Генпрокурор России вправе присутствовать на любом открытом или закрытом заседании Государственной Думы. Однако в части 2 ст. 26 названного Регламента, определяющей перечень лиц, имеющих право присутствовать на заседании комитета, комис-

⁵³ СЗ РФ, 1998, № 7, ст. 801.

сии Государственной Думы, Генпрокурор России или его представители по не вполне понятной причине не названы.

Представляется местным упомянуть, что в соответствии с ч. 1 ст. 15 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (наименование в ред. Федерального закона от 5 июля 1999 г. № 133-ФЗ) Совет Федерации, Государственная Дума вправе пригласить Генпрокурора России на заседание соответствующей палаты Федерального Собрания РФ. Как установлено в ч. 2 указанной статьи, в порядке работы соответствующей палаты Федерального Собрания РФ предусматривается время для обращения членов, депутатов соответствующей палаты Федерального Собрания РФ с вопросами к Генпрокурору России и ответов на них. В регламентах палат Федерального Собрания РФ такая процедура именуется «парламентским часом».

К этому следует добавить, что в регламентах палат Федерального Собрания РФ также предусмотрено участие Генпрокурора России в проведении таких процедур, названных в ч. 3 ст. 101 Конституции РФ и упомянутых в п. «г» ч. 1 ст. 7 названного Закона, как парламентские слушания.

В отношении заседаний Правительства РФ в ч. 3 ст. 27 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» указано, что представители Генпрокуратуры России вправе участвовать в заседаниях Правительства РФ в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами либо в порядке, установленном Правительством РФ. Как предусмотрено в п. 32 Регламента Правительства Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (в ред. Постановления Правительства РФ от 28 марта 2008 г. № 221)⁵⁴, лица, которым право участия в заседаниях Правительства РФ предоставлено названным Законом, другими актами законодательства РФ, принимают участие в заседаниях с предварительным (накануне дня заседания) уведомлением Заместителя Председателя Правительства РФ – Руководителя Аппарата Правительства РФ.

Пункт 2 комментируемой статьи предусматривает право прокурора субъекта РФ, города, района, приравненных к ним прокуроров, их заместителей и по их поручению других прокуроров присутствовать на заседаниях представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления соответствующего и нижестоящего уровней.

Основы регламентации заседаний представительных (законодательных) и исполнительных органов субъектов РФ и органов местного самоуправления закреплены в Федеральных законах «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» соответственно. Однако среди этих основ обозначить те, которые непосредственно перекликаются с положениями п. 1 и 2 комментируемой статьи, представляется затруднительным. Единственное, что можно упомянуть, это положение п. 12 ст. 4 первого из названных Законов (в ред. Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ⁵⁵), согласно которому заседания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ являются открытыми, за исключением случаев, установленных федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта РФ, законами субъекта РФ, а также регламентом или иным актом, принятым данным органом и устанавливающим порядок его деятельности.

3. В пункте 3 комментируемой статьи предусмотрено право прокурора, его заместителя, а также по их поручению других прокуроров принимать участие в рассмотрении внесенных ими представлений и протестов федеральными органами исполнительной власти, представи-

⁵⁴ СЗ РФ, 2004, № 23, ст. 2313; 2008, № 14, ст. 1413.

⁵⁵ СЗ РФ, 2002, № 30, ст. 3024.

тельными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями.

Принесение прокурором протеста регламентировано положениями ст. 23 комментируемого Закона, пункт 2 которой определяет сроки обязательного рассмотрения протеста прокурора. В пункте 3 указанной статьи в целях обеспечения реализации прокурором права, предусмотренного в п. 3 комментируемой статьи, установлено, что при рассмотрении протеста коллегиальным органом о дне заседания сообщается прокурору, принесшему протест.

Внесение прокурором представления регламентировано положениями ст. 24 комментируемого Закона, в п. 1 которой закреплена необходимость безотлагательного рассмотрения представления прокурора. В пункте 1 указанной статьи в целях обеспечения реализации прокурором права, предусмотренного в п. 3 комментируемой статьи, установлено, что при рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

Статья 8. Координация деятельности по борьбе с преступностью

1. Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органов таможенной службы и других правоохранительных органов.

2. В целях обеспечения координации деятельности органов, указанных в пункте 1 настоящей статьи, прокурор созывает координационные совещания, организует рабочие группы, истребует статистическую и другую необходимую информацию, осуществляет иные полномочия в соответствии с Положением о координации деятельности по борьбе с преступностью, утверждаемым Президентом Российской Федерации.

1-2. Комментируемая статья посвящена координации деятельности по борьбе с преступностью. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью названа среди основных функций прокуратуры РФ, осуществляемых в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, в п. 2 ст. 1 комментируемого Закона.

Как предусмотрено в п. 1 комментируемой статьи, Генпрокурор России и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органов таможенной службы и других правоохранительных органов (до внесения Федеральным законом от 30 июня 2003 г. № 86-ФЗ изменения вместо органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ были указаны органы налоговой полиции).

Пункт 2 комментируемой статьи перечисляет основные из полномочий, осуществляемых прокурором в целях обеспечения координации деятельности указанных правоохранительных органов. Так, предусмотрено, что прокурор созывает координационные совещания, организует рабочие группы, истребует статистическую и другую необходимую информацию, осуществляет иные полномочия.

В данной норме федеральный законодатель также делегирует Президенту РФ полномочие по утверждению Положением о координации деятельности по борьбе с преступностью. На основании этой нормы издан Указ Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»⁵⁶, которым утверждено Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Согласно пункту 1 названного Положения (в ред. Указа Президента РФ от 25 ноября 2003 г. № 1389⁵⁷) координация деятельности органов внутренних дел РФ, органов Федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органов РФ и других правоохранительных органов осуществляется в целях повышения эффективности борьбы с преступностью путем разработки и осуществления этими органами согласованных действий по своевременному выявлению, раскрытию, пре-

⁵⁶ СЗ РФ, 1996, № 17, ст. 1958.

⁵⁷ СЗ РФ, 2003, № 48, ст. 4659.

сечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению.

В пункте 2 названного Положения указано, что координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, а также данным Положением.

Как установлено в п. 3 названного Положения, в соответствии с п. 1 комментируемой статьи деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью координируют Генпрокурор России, прокуроры субъектов РФ, городов, районов и другие территориальные прокуроры, а также приравненные к ним военные и иные специализированные прокуроры. Координация деятельности правоохранительных органов с учетом криминогенной обстановки может проводиться на межрегиональном уровне по поручению руководителей федеральных правоохранительных органов или по согласованию с ними.

Согласно пункту 4 названного Положения координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью осуществляется на основе:

соблюдения законности;

равенства всех участников координационной деятельности при постановке вопросов, внесении предложений, разработке рекомендаций и мероприятий;

самостоятельности каждого правоохранительного органа в пределах предоставленных ему законодательством РФ полномочий при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий;

гласности в той мере, в какой она не противоречит требованиям законодательства РФ о защите прав и свобод человека и гражданина, о государственной и иной охраняемой законом тайне;

ответственности руководителя каждого правоохранительного органа за выполнение согласованных решений.

В пункте 5 названного Положения в рамках определения основных направлений координационной деятельности предусмотрено, что правоохранительные органы осуществляют:

совместный анализ состояния преступности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций развития, изучение практики выявления, расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения преступлений;

выполнение федеральных и региональных программ борьбы с преступностью;

разработку совместно с другими государственными органами, а также научными учреждениями предложений о предупреждении преступлений;

подготовку и направление в необходимых случаях информационных материалов по вопросам борьбы с преступностью Президенту РФ, Федеральному Собранию РФ и Правительству РФ, органам государственной власти субъектов РФ, а также органам местного самоуправления;

обобщение практики применения законов о борьбе с преступностью и подготовку предложений об улучшении правоохранительной деятельности;

разработку предложений о совершенствовании правового регулирования деятельности по борьбе с преступностью;

обобщение практики выполнения международных договоров РФ и соглашений с зарубежными странами и международными организациями по вопросам сотрудничества в борьбе с преступностью и выработку соответствующих предложений;

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.