

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(название института полностью)

Кафедра «Уголовное право и процесс»

(наименование кафедры)

40.05.02 Правоохранительная деятельность

(код и наименование направления подготовки, специальности)
оперативно-розыскная деятельность

(направленность (профиль)/специализация)

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему «Место и роль прокуратуры и прокурорского надзора в
правоохранительной деятельности»

Студент

Н.А. Светлакова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

О.М. Иванова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой «Уголовное право и процесс»
к.ю.н, доцент С.В. Юношев

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 ____ г.

Тольятти, 2019

АННОТАЦИЯ

Актуальность темы исследования. На настоящий момент государственная власть в Российской Федерации по сей день приоритетной целью ставит перед собой – становление правового государства с гражданским обществом. Государственный надзор – это есть особый вид правоохранительной деятельности, осуществляемый специализированным органом исполнительной власти с целью обеспечения правопорядка и соблюдения законности. Кроме того, данный надзор заключается в непрерывном, систематическом наблюдении за деятельностью неподчинённых им органов или лиц, для осуществления основной задачи органов, деятельность которых специализируется в данной сфере, - предупреждение и выявление нарушений законности. Данным органом выступает – Прокуратура Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, формирующиеся во взаимосвязи прокурорского надзора за деятельностью оперативно-розыскных органов, органов дознания и следствия и суда.

Предметом работы является прокуратура Российской Федерации, её надзорная деятельность и законодательные акты, регулирующие прокурорскую деятельность, а объектом совокупность общественных отношений, связанных с осуществлением прокурорского надзора.

Целью моей работы является изучение и анализ основ организации и деятельности прокуратуры РФ, как надзорного органа. Для глубокого и подробного исследования и анализа определили следующие задачи: Определить статус и место прокуратуры в правоохранительной системе государства. Дать общую характеристику деятельности прокуратуры РФ: понятие, структура, сущность и правовая основа; Выделить основные функции прокуратуры РФ; Дать определение понятию прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью, выявить сущность и охарактеризовать

её предмет; Проанализировать полномочия прокурора по надзору в осуществлении дознания и следствия. Изучить роль прокурора в судебном процессе.

Предмет исследования - уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, постановления пленума верховного суда, ведомственные и нормативные правовые акты, труды ведущих ученых в области прокурорского надзора, оперативно – розыскной деятельности, уголовного права, уголовного процесса, криминалистики, криминологии и юридической психологии.

Методологическую основу исследования составили общенаучный диалектический метод познания, а также следующие общие, специальные и частные методы исследования: формально-юридический, сравнительно-правовой, системный, комплексный, правового моделирования, нормативный.

Обусловленная целью и задачами исследования, дипломная работа состоит из введения, трех глав, разделённых на пункты, заключения и списка используемых литературы и источников.

По структуре работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы. Работа содержит 67 источников, 73 страницы.

Оглавление

Введение.....	5
Глава 1. Роль и место прокуратуры в системе органов государственной власти РФ.....	9
1.1. Основы организации и деятельности прокуратуры	9
1.2. Цели, задачи и отрасли прокурорского надзора.	17
1.3. Функции прокуратуры РФ	21
Глава 2. Направления осуществления прокурорского надзора в сфере осуществления оперативно-розыскной деятельности и организации расследования	28
2.1. Понятие, предмет и задачи прокурорского надзора за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность	28
2.2. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением закона органами, осуществляющими оперативно – розыскную деятельность	31
2.3. Прокурорский надзор за исполнением закона органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие	36
Глава 3. Роль прокурора в уголовном процессе	44
3.1. Уголовно-процессуальные функции прокурора-обвинителя.....	44
3.2. Деятельность прокурора в суде апелляционной инстанции.....	51
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	61
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ	68

Введение

Актуальность темы исследования. На настоящий момент государственная власть в Российской Федерации по сей день приоритетной целью ставит перед собой – становление правового государства с гражданским обществом. В этом государстве личность, да и общество в целом, должны уважать права, и вместе с тем находиться в равном отношении к нему. Причём, в данном случае может сохраняться только при усилении законности и правопорядка в государстве.

В силу этого, проблемы обеспечения конституционных прав граждан и потребность в развитии механизма соблюдения законности в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности обусловили выбор темы исследования.

Государственный надзор – это есть особый вид правоохранительной деятельности, осуществляемый специализированным органом исполнительной власти с целью обеспечения правопорядка и соблюдения законности. Кроме того, данный надзор заключается в непрерывном, систематическом наблюдении за деятельностью неподчинённых им органов или лиц, для осуществления основной задачи органов, деятельность которых специализируется в данной сфере, - предупреждение и выявление нарушений законности. Данным органом выступает – Прокуратура Российской Федерации.

Контроль и надзор – это те события, которые свойственны различным процессам, которые происходят в государстве, и соответственно, в обществе. Без них общество перестанет существовать и развиваться, а государство перестанет функционировать. В настоящее время становления независимого и демократического государства, в переходных условиях превращения государственного строя, все большей важностью приобретают контрольно-надзорный аппарат.

Социально-экономические изменения в РФ подвергли значительное изменение функций прокуратуры России и ее роли в обеспечении законности. Также, не менее важными стали изменения процессуального законодательства, законодательства о прокуратуре России, образование Следственного комитета в автономную структуру, привели к отмене контроля прокуратуры за расследованием уголовных дел прокурорской подследственности. Если раньше полномочия прокуратуры за исполнением законов и руководство предварительным следствием находилось в одних руках, то на сегодняшний момент они разделены, и теперь прокуратура выполняет только надзорные функции.

Основной формой государственного надзора является – прокурорский надзор.

Прокурорские проверки – это одно из средств осуществления прокурорского надзора – за органами внутренних дел, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность, нацеливают на борьбу с преступностью, её предотвращению.

В силу принципа негласности оперативно-розыскной деятельности могут нарушаться закон, а также и права, свободы и законные интересы человека и гражданина. Единственный кто может и должен защищать права и свободы, отстаивать правопорядок – это прокурор.

Уже давно перед государством стоят вопросы о реформировании правоохранительных органов не только системно, но и функционально. Под реформу попадает и система прокуратуры РФ.

Объектом исследования являются общественные отношения, формирующиеся во взаимосвязи прокурорского надзора за деятельностью оперативно-розыскных органов, органов дознания и следствия и суда.

Предметом работы является прокуратура Российской Федерации, её надзорная деятельность и законодательные акты, регулирующие

прокурорскую деятельность, а объектом совокупность общественных отношений, связанных с осуществлением прокурорского надзора.

Целью моей работы является изучение и анализ основ организации и деятельности прокуратуры РФ, как надзорного органа. Для глубокого и подробного исследования и анализа определили следующие задачи:

1. Определить статус и место прокуратуры в правоохранительной системе государства.
2. Дать общую характеристику деятельности прокуратуры РФ: понятие, структура, сущность и правовая основа;
3. Выделить основные функции прокуратуры РФ;
4. Дать определение понятию прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью, выявить сущность и охарактеризовать её предмет;
5. Проанализировать полномочия прокурора по надзору в осуществлении дознания и следствия.
6. Изучить роль прокурора в судебном процессе.

В этой статье представлены методы научных исследований с использованием логических методов, как анализа, так и синтеза. Использование методологии предоставило возможность подробнее исследовать задачи в динамике, изучая общие методологические особенности формирования органов прокуратуры в России, ее функций и задач. Моя работа также касается сравнительного, статистического, сравнительно-правового и социологического метода исследования.

Теоретическую основу настоящей курсовой работы составили труды специалистов в области прокурорского надзора, его проблем и специфике, таких как Артеменков В. К., Бажанов С. В., Боголюбова Т. А., Борисов С. В., Васькина И. А., Васягина М.М., Винокуров, А.Ю. Винокуров С. И., Воеводина Т. Г., Воронин, О.В., Воронцов А. А., Гизятов, Р.А., Гельдибаев, М.Х., Вандышев, В.В., Григорьев В.Н., Победкин А.В., Яшин В.Н., Диканова Т. А.,

Евдокимов К. Н., Евланова О. А., Ережипалиев Д. И., Жидких А. А., Жубрин Р. В., Илий С. К., Капинус О. С., Коимшиди Г. Ф., Красникова Е. В. и др.

Предмет исследования - уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, постановления пленума верховного суда, ведомственные и нормативные правовые акты, труды ведущих ученых в области прокурорского надзора, оперативно – розыскной деятельности, уголовного права, уголовного процесса, криминалистики, криминологии и юридической психологии.

Методологическую основу исследования составили общенаучный диалектический метод познания, а также следующие общие, специальные и частные методы исследования: формально-юридический, сравнительно-правовой, системный, комплексный, правового моделирования, нормативный.

Обусловленная целью и задачами исследования, дипломная работа состоит из введения, трех глав, разделённых на пункты, заключения и списка используемых литературы и источников.

По структуре работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы. Работа содержит 67 источников, 73 страницы.

Глава 1. Роль и место прокуратуры в системе органов государственной власти РФ

1.1. Основы организации и деятельности прокуратуры

Развитие правового и демократического государства невозможно без функционирования правоохранительных органов. Необходимая защита правового пространства обеспечивается функциями государства как правового образования, вытекает из норм Конституции РФ о необходимости исполнения законов. В России данная функция традиционно возложена на прокуратуру.

Прокуратура Российской Федерации – это единая федеральная централизованная система органов, в задачу которой входит осуществление от имени Российской Федерации надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на её территории.

Правовой статус современной прокуратуры Российской Федерации закреплён в Конституции РФ¹ и специальном федеральном законе, согласно которым прокуратура составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

В системе органов государственной власти России прокуратура занимает свое особое место и способствует поддержанию национальной безопасности.

Важнейшим актом, регулирующим деятельность прокуратуры, является Закон Российской Федерации "О прокуратуре РФ", принятый Верховным

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесённых Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398

Советом Российской Федерации 17 января 1992 г.². В связи с принятием Конституции России 1993 г. Закон был изложен в новой редакции от 17 ноября 1995 г., который вступил в силу с 20 ноября 1995 г.

Построение системы и структуры органов российской прокуратуры во многом обуславливается характером выполняемых ей функций.

Система органов прокуратуры представляет собой возглавляемую Генеральным прокурором Российской Федерации единую «централизованную совокупность федеральных органов и учреждений, выполняющую взаимосвязанные задачи и функции, построенная на единых принципах с учетом федеративно-государственного устройства и административно-территориального деления страны, а также с учетом приоритетных направлений надзорной деятельности или особенностей объекта надзора»³.

Система органов прокуратуры закреплена в ст. 11 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»⁴ и является разветвленной сетью территориальных, военных и иных специализированных прокуратур, научных и образовательных учреждений, других организаций, которые являются юридическими лицами и организационно между собой взаимосвязаны и взаимообусловлены единством решаемых задач по обеспечению режима законности и правопорядка на территории Российской Федерации.

До принятия Конституции 1993 года прокуратура была, по сути, регулирующим органом власти, поскольку в соответствии со статьей 11 первой редакции Закона «О прокуратуре Российской Федерации» Генеральный прокурор утверждался и освобождался Верховным Советом

² Закон РФ от 5. 10.2002 г. «О прокуратуре Российской Федерации» от 17. 01. 92 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 120.

³ Григорьев В.Н., Победкин А.В., Яшин В.Н., Калинин В.Н. Прокурорский надзор. М.: Эксмо, 2009. С. 114.

⁴ Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 07.03.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

Российской Федерации с согласия Председателя Верховного Совета. Российская Федерация назначена и освобождена от должности. Генеральный прокурор несет ответственность за надзор за выполнение законов в России, и отчитывался Съезду народных депутатов Российской Федерации и Верховному Совету Российской Федерации.

В соответствии со ст. 12 данного закона, прокурор республики в составе Российской Федерации утверждался на должность по согласованию с высшим органом власти этой республики, был ему подчинен и подотчетен.

Прокуратура сосредоточилась на сотрудничестве только с законодательной властью, только она контролировалась ею, и только ее решения требовались для исполнения. Смена правительства в 1993 году с парламентской республики на президентскую республику привела к значительному изменению правового статуса прокуратуры. В настоящее время прокуратура РФ не входит в структуру исполнительной, судебной или законодательной власти⁵.

Прокуратура как системный орган осуществляет деятельность в сфере надзора за реализацией норм действующего законодательства, соблюдением норм Конституции РФ и нормативно-правовых актов, которые регулируют различные сферы общественных отношений.

Систему органов прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные

⁵ Гуськова А.П., Шамардин А.А. Правоохранительные органы (судоустройство): Учебник. М., 2005. С. 225. // Режим доступа: http://studbooks.net/1011819/pravo/pravovye_osnovy_organizatsii_deyatelnosti_prokuratury_rossiyskoy_federatsii

специализированные прокуратуры. Образование, реорганизация и ликвидация органов и организаций прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором РФ. Создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации, не допускаются⁶.

Образование, реорганизация и ликвидация органов и организаций прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором РФ.

Создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации, не допускается.

Генеральную прокуратуру РФ возглавляет Генеральный прокурор РФ. Генеральный прокурор и его заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации РФ по представлению Президента РФ.

Генеральный прокурор РФ является председателем коллегии Генеральной прокуратуры РФ, председателем Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации, председателем Научно-консультативного совета при Генеральной прокуратуре РФ (абз. 2 п. 1.2 Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 11.05.2016 г. «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» (далее – Регламент)⁷).

⁶ Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.: В 2 т. Т. 2. Новосибирск: Наука, 2016. С. 560-561.

⁷ Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 11.05.2016 г. «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/documents/orders/document-82965>. (дата обращения 20.07.2018 г.).

В отсутствие Генерального прокурора РФ его обязанности исполняет первый заместитель Генерального прокурора РФ, а при его отсутствии – один из заместителей Генерального прокурора РФ.

Заместители Генерального прокурора РФ в соответствии с установленным распределением обязанностей направляют и контролируют деятельность главных управлений, управлений и отделов, комиссий и рабочих групп Генеральной прокуратуры, принимают организационные, процессуальные и иные решения по отнесенным к их ведению вопросам, в том числе путем издания организационно-распорядительных документов.

Заместитель Генерального прокурора РФ – Главный военный прокурор возглавляет Главную военную прокуратуру, является председателем ее коллегии и координационного совещания руководителей правоохранительных органов в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах.

Начальники главных управлений, управлений и отделов организуют работу подразделений, определяют служебные обязанности работников, устанавливают их взаимозаменяемость, в том числе путем издания распоряжений, организуют исполнение поручений Генерального прокурора РФ и его заместителей, а в необходимых случаях исполняют такие поручения лично, по согласованию с соответствующим заместителем Генерального прокурора РФ ходатайствуют о поощрении подчиненных работников или их привлечении к дисциплинарной ответственности.

Структуру Генеральной прокуратуры РФ составляют главные управления, управления и отделы (на правах управлений, в составе управлений). Начальники главных управлений, управлений и отделов на правах управлений являются старшими помощниками, а их заместители и начальники отделов в составе управлений - помощниками Генерального прокурора РФ. Генеральный прокурор РФ имеет советников, старших помощников и старших помощников по особым поручениям, статус которых

соответствует статусу начальников управлений; помощников и помощников по особым поручениям, статус которых соответствует статусу заместителей начальников управлений.

Законом о прокуратуре закреплено правовое положение органов военной прокуратуры как самостоятельного подразделения в составе прокуратуры России, возглавляемого заместителем Генерального прокурора РФ – Главным военным прокурором, структура военной прокуратуры, а также полномочия ее должностных лиц.

В настоящее время органы военной прокуратуры образуют: Главная военная прокуратура, военные прокуратуры окружного звена, объединений, соединений и гарнизонов. Кроме того, военные прокуратуры функционируют в составе воинских формирований на территории восьми иностранных государств.

При Генеральной прокуратуре РФ действует Научно-консультативный совет (далее – НКС) на основании организационно-распорядительного документа Генерального прокурора РФ⁸.

В систему прокуратуры Российской Федерации входит федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации», устав которого утверждается Генеральным прокурором Российской Федерации⁹.

⁸ Приказ Генпрокуратуры РФ от 03.01.1996 г. № 1 «Об образовании при Генеральной прокуратуре Российской Федерации Научно-консультативного совета» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2018.

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 03.11.2011 г. № 1930-р (ред. от 29.08.2015) «О создании федерального государственного казенного общеобразовательного учреждения высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2018.

В Генеральной прокуратуре РФ образуется коллегия, возглавляемая Генеральным прокурором РФ, в состав которой по должности входят заместители Генерального прокурора РФ. По решению Генерального прокурора РФ в состав коллегии могут быть введены другие лица.

Генеральный прокурор РФ может созывать заседания Координационного совещания, которые проходят под его председательством. Процедура подготовки и проведения Координационного совещания, а также осуществление контроля за реализацией принятых им постановлений определяется Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью¹⁰ и Регламентом Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Российской Федерации.

По решению Генерального прокурора РФ либо его заместителей могут быть сформированы рабочие группы, для рассмотрения вопросов укрепления законности и правопорядка, повышения эффективности прокурорского надзора, совершенствования правоприменительной практики, межведомственного взаимодействия, проработки и подготовки материалов для Координационного совещания, проведения проверок, не требующих командирования работников в другие регионы, и т. п. Состав рабочих групп Генеральной прокуратуры определяется на основе письменных предложений главных управлений, управлений и отделов, а также Академии (п. 6.1 Регламента).

Второе (среднее) звено - прокуратуры субъектов РФ, которые включают прокуратуры республик, краев, областей, автономной области, автономных округов и городов федерального значения.

¹⁰ Указ Президента РФ от 18.04.1996 г № 567 (ред. от 25.07.2014) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (вместе с «Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью») // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

Построение структуры Прокуратуры Самарской области начинается с руководства прокуратуры Самарской области, её возглавляет прокурор Самарской области, затем ниже расположен аппарат прокуратуры Самарской области, в прокуратуру Самарской области входят прокуратуры города Самары, прокуратуры города Тольятти и городов Самарской области, прокуратуры районов Самарской области и специализированные прокуратуры области.

В структуру прокуратуры г. Тольятти входят:

- Прокуратуры города Тольятти.
- Прокуратура Автозаводского района города Тольятти.
- Прокуратура Комсомольского района города Тольятти.
- Прокуратура Центрального района города Тольятти.

Неотъемлемым элементом прокурорской системы являются специализированные прокуратуры, деятельность которых направлена на обеспечение законности в специфических сферах, имеющих особую важность для жизнеобеспечения государства и общества.

Специализированные прокуратуры Самарской области:

- Самарская прокуратура по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах.
- Самарская прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Самарской области.
- Тольяттинская прокуратура по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях Самарской области.

Исходя из особенностей территории РФ построена система прокуратуры РФ, она ветвится от городских и районных прокуратур к областным, краевым и республиканским, а оттуда к Генеральной прокуратуре.

При этом ключевой, стратегической важной на любом уровне системы прокуратуры России, является должность прокурора. Следует заметить, что согласно ст. 15.1 Закона о прокуратуре прокурор субъекта РФ назначается на

должность Президентом РФ по представлению Генерального прокурора РФ. В связи с чем по меткому замечанию некоторых ученых, «можно наблюдать положительную тенденцию возвращения исторического статуса прокуратуры как «ока государева» в виде новой формации – «ока президента»»¹¹.

Законодатель выработал и нормативно закрепил ряд функций органов прокуратуры, осмысление которых представляет особую важность.

1.2. Цели, задачи и отрасли прокурорского надзора.

Прокурорский надзор является независимой деятельностью для обеспечения верховенства закона, выявления, устранения и предотвращения любых правонарушений.

Цели прокурорского надзора определяются статусом, местом и ролью прокуратуры в государственном устройстве и понимаются как то, к чему вы должны стремиться, чего вы должны достичь, результат, на который нацелена деятельность прокуратуры.¹² Эта деятельность регулируется следующими правовыми нормами:

- а) верховенства закона;
- б) единства и укрепления законности;
- в) защиты прав и свобод человека и гражданина;
- г) охраняемых законом интересов общества и государства.

¹¹ Стрельников В.В. Понятие и основное содержание целей и задач управленческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8. С. 180.

¹² Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др.; Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М.: Высшее образование, 2005. — С 16.

Достижение этих целей будет достигаться путем решения основных задач Генерального прокурора Российской Федерации и его подчиненным прокурорам под его руководством. Эти задачи можно объединить в три блока.

1. Задачи по обеспечению единства правового пространства в государстве:

– достижение единообразия и точности при исполнении действующего на территории РФ законодательства;

– обеспечение соответствия издаваемых на территории государства нормативно-правовых актов Конституции и федеральному законодательству;

– гарантированное соблюдение на всей территории РФ прав и свобод человека и гражданина;

– обеспечение судебной защиты нарушенных интересов государства путем подачи исков в арбитражные и гражданские суды.

2. Задачи по осуществлению борьбы с преступностью:

– Обеспечить реализацию принципа неизбежной уголовной ответственности за совершенные преступные деяния. Решение этой задачи осуществляется прокуратурой от имени Российской Федерации, включая поддержку обвинения в суде, в соответствии с полномочиями, предоставленными Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации;

– Добиться скоординированного взаимодействия различных правоохранительных структур государства в борьбе с преступностью;

– Обеспечить законность исполнения приговора, вынесенного судом или иных принудительными мер.

3. Организационные задачи:

– Обеспечение своевременного получения информации о различных преступлениях, организация правильной работы с жалобами и заявлениями граждан;

– налаживание эффективного сотрудничества с правоохранительными органами других стран для обеспечения эффективности уголовного преследования трансграничных преступных групп; розыск и доставка преступников, которые скрываются за границей; юридическая помощь по гражданским и семейным делам гражданам РФ за рубежом; организация обмена профессиональным опытом между прокурорами разных стран;

– Предоставление достоверной информации для общественности о верховенстве закона и эффективности борьбы с преступностью в данном регионе и на всей территории Российской Федерации; подборка практических материалов для осуществления прокурорского надзора и организация обмена опытом для повышения эффективности

– Подготовка высококвалифицированных кадров для структур правоохранительных органов Российской Федерации; Организация работы по повышению квалификации с привлечением ученых и опытных прокуроров, обладающих практическими навыками.

Пределы предмета прокурорского надзора выражаются в исчерпывающем круге упомянутых законодателем в части 1 ст. 21 Закона «О Прокуратуре Российской Федерации»¹³. В число поднадзорных субъектов не входят граждане. В систему надзора не входят Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Федеральные суды и мировые судьи.

В соответствии с разделом 3 Федерального закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации», выделяют следующие отрасли прокурорского надзора:

- 1) Надзор за исполнением законов.

Прокуратура РФ осуществляет свою деятельность как государственный орган, работающий от имени РФ, выполняющий задачи и функции защиты

¹³ Закон РФ от 5. 10.2002 г. «О прокуратуре Российской Федерации» от 17. 01. 92 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 120

людей от произвола и нарушения их прав, отстаивая их права силой государства. Генпрокуратура совместно с Минюстом взяла на себя обязательства по надзору и контролю за правовыми актами, которые принимаются в регионах.

2) Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Прокуратура должна защищать права и свободы граждан РФ и призывать к их соблюдению всеми гражданами и организациями. По сути, это одна из основных её функций.

Прокурор, который отвечает этим требованиям, рассматривает жалобы и обращения о нарушении прав и свобод человека и гражданина, разъясняет потерпевшим порядок защиты их прав и свобод, принимает меры по предотвращению нарушений прав и свобод граждан. и привлечь к ответственности тех, кто нарушил закон, возместить причиненный ущерб.

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

При осуществлении надзора за соблюдением законов при проведении ОРД, расследования, должна обеспечиваться защита прав и законных интересов жертв преступлений. При этом их жалобы и просьбы должны быть тщательно рассмотрены и приняты все необходимые меры для восстановления нарушенных прав, возмещения материального и морального ущерба и обеспечения личной безопасности жертв, их членов семьи и близких.

При надзоре особое внимание уделяется рассмотрению отказа в возбуждении уголовного дела. Решение об отказе в рассмотрении дела должно быть принято и надлежащим образом исполнено, если для этого есть основания, но не позднее срока рассмотрения заявления (протокола) о правонарушении, предусмотренного статьей 144 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.¹⁴

¹⁴ Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 05.04.2013 с изменениями, вступившими в силу 19.04.2013) -

Решение (постановление) об отказе в возбуждении уголовного дела может быть вынесено в связи с наличием оснований отказа в возбуждении уголовного дела (ст.24 УПК РФ) или в связи с отсутствием оснований возбуждения уголовного дела (ч.2 ст.140, ч.1 ст.145, ч.1 ст.146, ч.1 ст.148 УПК РФ).¹⁵

4) Надзор за исполнением законов администрациями учреждений и ведомств, осуществляющих санкции, и принудительными мерами, принятыми судом, центрами содержания под стражей и центрами содержания под стражей

Задачи и методы осуществления этого вида прокурорского надзора регламентируются ст.51 ФЗ "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ¹⁶, ст.22 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, Приказом Генерального прокурора Российской Федерации "Об организации надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" № 19 от 30 января 2007 г.¹⁷

1.3. Функции прокуратуры РФ

¹⁵ Там же: -

¹⁶ Федеральный закон от 15. 07.1995 г. № 103-ФЗ (ред. от 01. 07.2010) «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. ст. 2759.

¹⁷ Приказ Генерального прокурора РФ от 30. 01.2007 г. № 19 «Об организации надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих уголовные наказания, следственных изоляторов при содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»

Часть 1 статьи 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» ставит на первое место среди функций прокуратуры надзор. Статья 1 ч. 2 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» определяет следующие цели ее деятельности:

- 1) обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности;
- 2) защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Для эффективного осуществления координации, а также надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, прокуратуре необходимо иметь информационную базу о преступности, ее состоянии и динамике. В связи с этим Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 4-ФЗ на Генеральную прокуратуру РФ возложено ведение государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора (ст. 51 Закона о прокуратуре). Задача нового регистрационно-аналитического направления - создание единой, независимой от ведомственной принадлежности статистической отчетности по борьбе с преступностью. Следует отметить, что упоминания об этом направлении в ст. 1 Закона о прокуратуре до сих пор нет.

Прокуроры являются активными участниками правотворческой деятельности государства. Данная функция закреплена в ст. 9 Закона о прокуратуре и регулируется Приказом Генерального прокурора РФ «О правотворческой деятельности органов прокуратуры и улучшении взаимодействия с законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления».

В ходе мониторингов федерального и регионального законодательства прокуратурой выявляются определенные пробелы в законодательстве, связанные с ненадлежащей реализацией федеральных законов. Принимаются меры, направленные на их устранение.

Проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов - также одно из основных направлений реализации прокуратурой функции ее участия в правотворческой деятельности. При выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов. Методика ее проведения регулируется постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96¹⁸, приказом Генерального прокурора РФ 28.12.2009 № 400¹⁹ и методическими рекомендациями Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Итак, надзор прокуратуры весьма широк: это и жилищные отношения, и отношения в сфере здравоохранения, надзор за правоохранительными органами, системой образования и так далее. Прокурор не только осуществляет надзор за соблюдением норм законодательства, но и выступает в качестве обвинителя в уголовном процессе, участвует в арбитражном и

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // СЗ РФ 2010. № 10. Ст. 1084.

¹⁹ Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 г. № 400 (ред. от 09.02.2012) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Законность 2010. № 4.

гражданском процессе²⁰.

Тем самым прокуратура реализует одну из важнейших задач, возложенную на государственную власть, - правоохранительную. Конституция РФ прямо предусмотрела, что ее нормы обладают высшей юридической силой, и все субъекты должны соблюдать ее, а также иные законы РФ. При этом прокуратура не относится к системе судебной власти и не является ее элементом, не отправляет правосудие, так как данные полномочия принадлежат исключительно суду. В то же время прокуратура не является органом исполнительной власти, реализуя несколько иные функции.

Прокуратура также не относится к органам законодательной власти, так как не наделена правотворческими функциями. Некоторые, полагая, что прокуратура имеет отношение к администрации Президента РФ, так как осуществляет надзор от имени Президента РФ, выступая в качестве орудия президентской власти по обеспечению законности и правопорядка в обществе.

С одной стороны, учитывая особенности назначения на должность Генерального прокурора РФ, с данным утверждением можно согласиться. С другой стороны, если рассматривать правовое положение данных субъектов, можно выявить некоторые несовпадения:

Во-первых, они касаются полномочий Президента, который реализует широкий набор функций, и прокуратуры, основной целью деятельности которой является обеспечение правопорядка на территории России.

Во-вторых, несмотря на то, что кандидатуру Генерального прокурора РФ предлагает Президент РФ, вопросами назначения и освобождения его от

²⁰ Агапов П. В., Антонов-Романовский Г. В., Артеменков В. К., Бажанов С. В., Боголюбова Т. А., Борисов С. В., Васькина И. А., Винокуров С. И., Воеводина Т. Г., Воронцов А. А., Диканова Т. А., Евдокимов К. Н., Евланова О. А., Ережипалиев Д. И., Жидких А. А., Жубрин Р. В., Илий С. К., Капинус О. С., Коимшиди Г. Ф., Красникова Е. В. и др. Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества. Москва, 2016. 656 с.

должности ведает Совет Федерации РФ²¹.

Вышесказанное позволяет сделать следующие выводы: прокуратура не относится ни к одной из ветвей власти. Она осуществляет самостоятельное направление деятельности, а именно надзор за соблюдением законности и правопорядка как обществом в целом, так и отдельной личностью. При этом прокуратура обладает независимостью от иных органов власти, политических и общественных объединений.

Направления деятельности прокуратуры делятся на две группы: это надзор и другие функции прокуратуры.

Прокурорский надзор состоит из контроля за выполнением законов и соблюдением прав и свобод человека государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, правительственными учреждениями и руководителями коммерческих и некоммерческих предприятий, а также принятие мер, не противоречащие законодательству РФ, по устранению нарушений закона и привлечению виновных к ответственности²².

К иным функциям прокуратуры ФЗ "О прокуратуре Российской Федерации" следует отнести:

- 1) Уголовное преследование.
- 2) Координация деятельности правоохранительных органов.
- 3) Участие в рассмотрении дел судами.
- 4) Участие в правотворческой деятельности.

²¹ Осипова А. В. Проблемные вопросы участия прокурора в уголовном процессе // Молодой ученый. — 2016. — №18. — С. 356-358.

²² Правовые основы организации деятельности прокуратуры Российской Федерации. Конституционно-правовой статус и место прокуратуры в системе органов государственной власти, цели и направления ее деятельности. // Режим доступа: http://studbooks.net/1011819/pravo/pravovye_osnovy_organizatsii_deyatelnosti_prokuratury_rossiyskoy_federatsii

5) Выпуск Генеральной прокуратурой РФ специальных печатных изданий.

6) Осуществление международного сотрудничества.

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

Прокуратура вправе выполнять исключительно те функции, которые предусмотрены ФЗ (ст.3 Закона "О прокуратуре Российской Федерации").

Необходимо также различать прокурорский надзор и государственный контроль. Так, последний предусматривает проведение проверок в отношении юридических лиц или частных предпринимателей по соблюдению ими норм действующего законодательства. Кроме того, прокуроры не осуществляют распорядительную деятельность, не могут отменить какой-либо нормативно-правовой акт самостоятельно, определить целесообразность расстановок сил и средств и так далее. Кроме того, функции органов исполнительной власти разделены друг между другом, в тоже время прокуратура выполняет свои функции как единый орган, осуществляя всеобъемлющий надзор.

Одна из наиболее важных функций прокуратуры, является правозащитная функция. Согласно Приказу Генерального прокурора России от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» внимание прокуроров акцентировано на защите закрепленных в Конституции РФ прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение, трудовых, жилищных, избирательных и иных социальных и политических прав и свобод человека и гражданина. В первую очередь подлежат защите права и законные интересы групп населения, трудовых коллективов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите.

Прокурор может подать заявление в защиту прав, свобод и законных интересов гражданина в том случае, если гражданин по состоянию здоровья,

возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд. Прокурор вступает в процесс и дает заключение по делам о выселении, о восстановлении на работе, о возмещении вреда, причиненного жизни или здоровью, а также в иных случаях, предусмотренных федеральными законами, в целях осуществления возложенных на него полномочий.

Нужно усовершенствовать законодательство, регулирующие деятельность органов прокуратуры. Добавить в Конституцию Российской Федерации отдельную главу «Прокуратура» или «Прокурорский надзор».

1. Закрепить в федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» определение функций органов прокуратуры.

2. Необходимо развивать практику договорного взаимодействия органов прокуратуры и других государственных органов.

В целях повышения эффективности деятельности прокуроров по осуществлению взаимодействия с органами публичной власти и институтами гражданского общества необходимо сформулировать предложения о внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации, а именно: а) дополнить разделом 4 «Иные направления деятельности прокуратуры»; б) включить в него главу 1 «Взаимодействие прокуроров с органами публичной власти и институтами гражданского общества»; в) включить в главу статьи 39.1 и 39.2, закрепляющие предмет взаимодействия и полномочия прокурора.

Глава 2. Направления осуществления прокурорского надзора в сфере осуществления оперативно-розыскной деятельности и организации расследования

2.1. Понятие, предмет и задачи прокурорского надзора за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность

Надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности является отдельным видом прокурорского надзора согласно: Федеральному закону "О прокуратуре Российской Федерации" от 17.01.1992 N 2202-1 (последняя редакция) и Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» в РФ» от 13 марта 1992 года № 2506-1, с которых начали образовываться законодательные базы, устанавливаться цели, задачи, принципы, формы осуществления, регулирующие иные, связанные с ее выполнением вопросы. На сегодняшний момент оперативно-розыскная деятельность регулируется Федеральным Законом от 12 августа 1995 года, сохранившим основные положения предшествующего нормативно-правового акта и при этом существенно конкретизировавший многие важнейшие аспекты оперативно-розыскной деятельности, в том числе связанные с прокурорским надзором за исполнением законов при ее осуществлении.

Прокурорский надзор занимает особое место в системе государственного контроля за исполнением законов оперативно-розыскной деятельности. От остальных видов государственного контроля указанный вид прокурорского надзора отличается прежде всего постоянством, наличием у прокуроров непосредственного доступа к материалам ОРД, наличием большого перечня полномочий, использование которых обеспечивает позитивное влияние на состояние законности в оперативно-розыскной деятельности. Как и иные виды

государственного контроля, прокурорский надзор в этой сфере реализуется самостоятельно.

Согласно с приказом Генерального прокурора от 15 февраля 2011 года²³ при организации и осуществления надзора за исполнением законов ОРД, прокуроры должны обеспечить законные гарантии соблюдения прав и свобод человека и гражданина, установленных законом запретов при осуществлением оперативно-розыскной деятельности. Также на них возложена обязанность обеспечения законности при проведении оперативно-розыскных мероприятий, в том числе тех, на проведение которых дано разрешение судом, принятии должностными лицами решений, предоставление результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд, соответствия законам актов, которые издаются органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, а также соблюдение их порядков выполнения, закрепленного законами и правовыми актами, принятыми уполномоченными органами и предусматривающими механизм реализации законов.

Прокурорский надзор играет особую роль в обеспечении соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законности при решении основных задач оперативно-розыскной деятельности²⁴.

Проанализировав содержание прокурорского надзора, ведомственного и судебного контроля за деятельностью органов, которые осуществляют оперативно-розыскные мероприятия, то можно сделать вывод, что прокурорский надзор не подменяет их, а является самостоятельной сферой деятельности, обусловленная своим предметом, объектом, формами осуществления и реагирования на нарушения законодательства. Вместе с этим прокурорский надзор исполняется не изолированно, а совместно с указанными формами контроля за производством ОРД. Можно подумать, что все

23 Приказ Генерального Прокурора РФ от 15 февраля 2011 г. №33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законом при осуществлении оперативно-розыскной деятельности»

24 Более подробно в статье 2 Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности" от 12.08.1995 N 144-ФЗ (последняя редакция)

перечисленные формы являются взаимно дополняющими друг друга. Их применение в комплексе обеспечивает выполнение оперативно-розыскной деятельность в строгом соответствии с законом, при неуклонном соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

Согласно нормам Закона о прокуратуре²⁵, предметом надзора в данной сфере, является соблюдение прав и свобод человека и гражданина в выполнении оперативно-розыскных мероприятий, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Согласно Приказу Генерального Прокурора РФ²⁶ предмет надзора конкретизирован и детализирован. Прокурорский надзор осуществляющийся в данной сфере должен проверять:

1. Соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина в ходе выполнении оперативно-розыскных мероприятий соответствующими органами;
2. Прокуратура должна проверять на законность, обоснованность и соблюдение общепринятого порядка возбуждения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения, законность принимаемых по ним решений.
3. На законность и обоснованность проведения или прекращения оперативно-розыскных мероприятий в том числе тех, разрешения на проведение которых даны судом.

Поскольку оперативно-розыскная деятельность осуществляется профессионалами своего дела, то вмешательство в их работу чревато сложностями в сборе оперативной информации и иных затруднениях в ходе расследования. Очень важно, что закон устанавливает пределы, за которые прокурорские должностные лица без особых на оснований заходить не могут. В ходе проверок соблюдения законности в производстве ОРМ пределы

25 ст. 29 Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" от 17.01.1992 N 2202-1 (последняя редакция)

26 Приказ Генерального Прокурора РФ от 15 февраля 2011 №33

законодательно определяются. Таким образом, проведение секретных операций с внедрением тайных сотрудников в рамках ОРД в бандитские группы не терпит разглашения, но такое возможно только с письменного согласия самих засекреченных сотрудников.

Оценкой правильности и не правильности использования ОРМ в каких-то конкретных случаях прокуратура не занимается, ибо это может привести к произволу. Прокуратура лишь может проверить на сколько правильно документально оформляется та или иная оперативная ситуация. Прокурор в этом случае не может быть ведомственным контролером, у него нет на это власти.

Кроме того, не стоит забывать, что за ОРД есть и судебный контроль, и ведомственный контроль с персональной ответственностью высших должностных лиц за проведение ОРМ.

Объектами прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности являются оперативные подразделения органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, ФСО РФ, органы таможенной службы, служба внешней разведки, федеральная служба исполнения наказания, органа внешней разведки Минобороны РФ.

2.2. Актуальные проблемы прокурорского надзора за исполнением закона органами, осуществляющими оперативно – розыскную деятельность

В период развития прокурорского надзора за реализацией законов в оперативно-розыскной деятельности теоретически существовал ряд основных концепций и взглядов, а также идей, принятых научным сообществом, сущность, роль и значение, предмет и определить пределы, силы, организацию, средства и методы этого надзора. В то же время, научные

достижения в этой области не полностью устранили противоречия, которые на практике создают негативные явления, снижающие эффективность влияния прокурора в обеспечении соблюдения правоприменительных органов²⁷.

Однако ситуационный подход практиков совсем не связан с нигилистическим отказом от теории. Обсуждая проблемы прокурорского надзора на круглых столах и научных конференциях, прокуроры, курирующие как ОРД, так и другие отрасли и области, также указывают на существующие недостатки законодательства (несоответствие норм, разрыв, общее неспецифическое регулирование правовых отношений и т. д.) и острая нехватка научно обоснованных методических рекомендаций, которые в целях единства правоохранительных органов будут утверждены Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (ОРД), по праву считается, как в теории, так и на практике, одним из основных направлений деятельности прокуратуры.

Эти действия, как справедливо отметил И. Курышов, затрагивают важнейшие права и свободы граждан, которые закреплены в уголовно-процессуальном, оперативно-розыском законодательстве. Так, законодатель выделил в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» независимый орган надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, подчеркнув тем самым его особую важность.

По словам М.М. Мануковой, прокурорский надзор за выполнением законодательства об ОРД «представляет собой комплекс конкретных контрольно-надзорных мер, осуществляемых от имени Российской Федерации, осуществляемых органами прокуратуры и связанных с правовым

²⁷ Вечернин Э.П. Новое в законе «Об ОРД». Комментарий к Закону / Э.П. Вечернин // Оперативно-розыскная работа. - 2014. - № 4. - 56 с.

контролем за соблюдением ОРД подчиняется установленному порядку реализации соответствующего законодательства прокурорами с целью проверки соблюдения прав и законных интересов лиц, участвующих в оперативно-розыскных отношениях».

Терминологическое обоснование прокурорского надзора в этой сфере деятельности сопряжено с рядом неточностей. Например, следуя уголовно-процессуальной мысли законодателя, прокурор в рамках своей компетенции осуществляет именно надзор, контроль возлагается на руководителей органа дознания и следствия²⁸.

Предмет прокурорского надзора в этой деятельности сформулирован в ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в котором определены следующие направления надзора:

- 1) за соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- 2) в установленном порядке для рассмотрения заявлений и отчетов о совершенных и подготавливаемых преступлениях;
- 3) за установленный порядок внедрения ОРМ;
- 4) за законность решений, принятых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Таким образом, с учетом действующей редакции Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предметом прокурорского надзора является, в целом, законность оперативно-розыскной деятельности как вида государственно-правовой деятельности.

Использование секретных конфиденциальных методов в процессе ОРМ, сопровождающемся вторжением прав и свобод человека и гражданина, в значительной степени требует наличия прокурорского надзорного механизма для выявления и предотвращения незаконной деятельности лиц,

²⁸ Абдулин Р. С. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. - Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2016. – 221 с

уполномоченных проводить ОРМ до возбуждения уголовного дела, а также в ходе следствия и судебного следствия²⁹.

В теории уголовного процесса и оперативно-розыскной деятельности существует позиция, в соответствии с которой пределы, указанные в цитируемой статье Федерального закона «Об ОРД», имеют необоснованно широкий круг полномочий по ограничению прав и свободы человека и гражданина.

Важной проблемой в рамках реализации ОРД по-прежнему остается пробел в уголовно-процессуальном и оперативно-розыскном законодательстве, в результате чего разрешается собирать различную информацию в течение неопределенного долгого времени в отношении любого лица, которое было не причастен к преступлению, но кто имел какие-либо контакты с подозреваемым.

Более того, если информация не подтверждена, следственный орган имеет право не передавать материалы следственным органам для принятия процессуального решения, что лишает человека возможности защищать свои права и позволяет соответствующим органам оставлять его подозрительным для как можно дольше.

Такая практика особенно характерна для расследования преступлений, совершаемых против отдельных лиц в условиях неочевидности, когда конкретный субъект преступления неизвестен и достаточно широкий круг подозреваемых попадает в поле зрения оперативных работников.

В связи с этим И.Л. Петрухин предполагает, что на этапе поиска «неизвестно, кто» должен выполнять только такие оперативные действия, которые не ограничивают конституционные права граждан; но как только оперативные сотрудники «вышли» на конкретное лицо и обнаружили в его действиях признаки преступления, они должны передать полученный

²⁹ Прокурорский надзор: учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачева. - М.: Издательство Юрайт, 2016. – с.245.

материал следователю или следователю, чтобы возбудить уголовное дело и продолжить оперативную деятельность. следственные действия, в том числе ограничивающие конституционные права граждан и требующие решения суда³⁰.

Другая крайность в области оперативно-розыскного законодательства закреплена в правилах, устанавливающих иммунитет к поведению ОРМ. Например, ст. 91 Конституции Российской Федерации наделяет Президента Российской Федерации юридическим иммунитетом, ст. 98 Конституции Российской Федерации, части 1, 2, ст. 19 Закона РФ «О статусе депутата Совета Федерации и депутата Государственной Думы Российской Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» распространяет иммунитет не только на депутатов, но и на жилые помещения, которые они занимают, свои личные и служебные транспортные средства, средства связи, свои документы и багажную корреспонденцию

Судьи Российской Федерации обладают аналогичным иммунитетом. Итак, ст. 122 Конституции Российской Федерации, ст. 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» допускается ряд ОРМ, а также следственные действия, только в связи с возбуждением уголовного дела против этого судьи.

В свете последних событий слова А.Д. Бойковой о том, что «гипертрофированный иммунитет судьи, а также депутата, поощряющий безнаказанность и безответственность его носителя, является социально вредным явлением».

Следующая проблема заключается в том, что «возлагая на прокурора надзор за законностью действий и решений оперативно-розыскных органов, Федеральный закон «Об ОРД» предусматривает не только согласие с прокурором, но даже его уведомление при обращении в суд этих органов за

³⁰ Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник. / Ю.Е. Винокуров. – М.: изд-во Юрайт, 2014. – с.301.

разрешением на проведение ОРМ, требующего решения суда, что затрудняет скорость и ограничивает прокурорский надзор в сфере рассматриваемой деятельности.

В то же время в рамках уголовного процесса прокурор не вступает в правовые отношения с субъектами оперативно-розыскной деятельности. В-третьих, уголовно-процессуальное законодательство предназначено и в идеале должно регулировать деятельность по расследованию преступлений, а не контролировать законность расследования³¹.

Оперативный работник, инициатор оперативного развития, напрямую обращается в суд за получением разрешения на проведение ОРМ, ограничивающего конституционные права граждан, выдавая уполномоченному судье в основном справки-меморандумы о незаконной деятельности обвиняемых.

Судья не проверяет информацию (не может и не хочет) и соглашается на проведение ОРМ. Часто оперативный работник предоставляет неверную (непроверенную) информацию, а иногда умышленно ее фальсифицирует. Только уполномоченный прокурор, который контролирует исполнение законов прокурором при проведении оперативного развития в рамках дела по оперативному учету, может определить необходимость ОРМ и выявить возможные фальсификации.

2.3. Прокурорский надзор за исполнением закона органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие

³¹ Крапива И.И. Соблюдение законности в оперативно-розыскной деятельности и провокация / И.И. Крапива // Журнал российского права. - 2014. - № 3. – 100 с.

Уголовное судопроизводство регулируется нормами уголовно-процессуального права, деятельностью уполномоченных государственных органов и должностных лиц, направленной на выявление, раскрытие преступлений, обвинение лиц, виновных в их совершении, и наложение на них справедливого наказания.

Основой уголовного судопроизводства являются три процессуальные функции: уголовное преследование, защита и разрешение уголовного дела. Участниками уголовного процесса, выполняющего функции обвинения в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом, являются: прокурор, следователь, руководитель следственного органа, следственный орган, руководитель следственного отдела, следователь, потерпевший, Частный обвинитель, гражданский истец, представитель потерпевшего, гражданский истец и частный обвинитель.

В соответствии с ч. 1 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации Прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах полномочий, предусмотренных настоящим Кодексом, осуществлять уголовное преследование от имени государства в ходе уголовного судопроизводства, а также осуществлять надзор за процессуальной деятельностью следственных органов и предварительного следствия³².

Уголовное преследование носит властный и административный характер и напрямую связано с ограничением конституционных прав и свобод граждан в уголовном процессе. В частности, в ходе уголовного судопроизводства применяются меры процессуального принуждения, которые существенно влияют на законные права и интересы участников уголовного судопроизводства. Статья 2 Конституции Российской Федерации

³² Ануфриева Е.А. Особенности методики предварительного расследования и судебного разбирательства по делам о коррупционных преступлениях, совершаемых сотрудниками ОВД: монография. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2014. 239 с.

провозглашает, что: человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека является обязанностью государства.

1. Этот принцип является центральным для системы основ конституционного строя, вокруг которой строится остальная часть регулирования общественных отношений.

2. Это также объясняет тот факт, что прокурор не только уполномочен вести уголовное производство, но и обязан обеспечивать эффективный надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.

Под прокурорским надзором за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия понимается деятельность уполномоченных прокуроров на досудебных стадиях уголовного процесса, регулируемая нормами права, направленная на обеспечение законности при проведении уголовного преследования. ,

Процессуальная деятельность прокурора является одной из основных гарантий в области уважения прав и интересов личности в досудебном производстве по уголовному делу, в том числе на стадии возбуждения. В то же время стоит отметить, что действующее уголовно-процессуальное законодательство не обеспечивает достаточной правовой основы для деятельности прокурора на этапе возбуждения уголовного дела.

Он не внес существенных изменений в регламентацию полномочий прокурора и Федеральный закон 2010 года. В связи с этим рассмотрим проблемные вопросы, вызванные, как правило, несовершенством действующего законодательства. Как и прежде, прокурор не наделен такими полномочиями, которые были бы связаны не только с проверкой сообщения о преступлении, но и с принятием решения по нему³³.

³³ Хрестоматия по российскому конституционному праву /Под ред. Е.М. Ковешникова. М., Дрофа, 2014. – 301 с

По мнению некоторых авторов, такая ситуация способствует ориентации прокурора на усиление надзорной деятельности. В то же время не все поддерживают эту точку зрения. Таким образом, лишение прокурора права возбуждать уголовное дело не позволяет ему напрямую и в то же время оперативно устранять нарушения, выявленные при проверке. Такая ситуация противоречит, прежде всего, международным стандартам деятельности прокуратуры, что определяет ее ключевую роль в сфере уголовного судопроизводства³⁴.

В соответствии с действующим уголовно-процессуальным законодательством прокурор может в случаях нарушений уголовного законодательства, выявленных им в ходе проверки, принимать только обоснованное решение о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса о преследовании. Законодатель отнес акт прокурора к разряду причин для возбуждения уголовного дела.

Таким образом, в отношении него действующее законодательство расширяет порядок рассмотрения преступлений, который регулируется ст. 144 УПК.

Кроме того, ст. 148 УПК РФ в части 1.1, закреплено положение, согласно которому решение об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с мотивированным решением прокурора направить соответствующие материалы в орган предварительного следствия для решения вопроса об уголовном преследовании по факты нарушения уголовного законодательства, выявленные прокурором, выданы на основании пункта 2 части 2 ст. 37 УПК РФ, могут быть приняты только с согласия руководителя следственного органа.

³⁴Абдулин Р. С. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. - Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2016. – с.155.

По словам С. Лапина, должность прокурора в настоящее время определяется только как «пассивное созерцание происходящего». Это связано с тем, что прокурор имеет право надзора, в то время как действующие полномочия были утрачены.

Он также обращает внимание на несовершенство положений уголовно-процессуального законодательства, которое регулирует полномочия прокурора реагировать как на незаконные, так и на необоснованные решения об отказе в возбуждении уголовного дела. Несколько удивляет то, какими критериями руководствовался законодатель при установлении различных процедур отмены решений, принятых следственным органом, следователем и руководителем следственного органа, следователем.

Кроме того, анализируется содержание ч. 4 ст. 39 и часть 6 ст. 148 Уголовно-процессуального кодекса, можно сделать вывод, что для инициирования дополнительной проверки отчета о преступлении решение прокурора об отмене решения не возбуждать уголовное дело недостаточно. Данное решение прокурора подлежит рассмотрению руководителем следственного органа.

Полномочия руководителя следственного органа сводятся к отмене незаконного или необоснованного отказа следователя в возбуждении уголовного дела и возбуждению уголовного дела или отправке материалов для дополнительной проверки с его указаниями³⁵.

Таким образом, можно сказать, что на сегодняшний день прокурор продолжает оперативно реагировать на незаконный и необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела, выдвинутый руководителем следственного органа или следователем. Более целесообразно установить по нормам уголовно-процессуального закона единый, четкий и эффективный порядок реагирования прокурора на незаконные и необоснованные решения,

³⁵ Конституция Российской Федерации (с гимном) // М.: Изд-во Проспект, ред. 2016. - 32 с.

принимаемые не только следственным органом, следователем, но и руководителем следственного органа, следователь.

Согласно действующему российскому законодательству, прокурор выступает, прежде всего, как надзорный орган за исполнением законов. Как отмечалось выше, предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленный порядок рассмотрения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, а также законность решений, принятых органами предварительного следствия (дознание и предварительное следствие).

Уголовно-процессуальное законодательство предоставляет прокурору довольно широкий перечень полномочий в сфере надзора за органами предварительного следствия. Описывая прокурорский надзор, стоит отметить, что он представляет собой сферу правовых отношений, которую, однако, нельзя назвать стабильной, поскольку до сих пор, несмотря на все предпринимаемые усилия, законодатель не смог выработать целостную концепцию такой надзор за правоохранительными органами. и, прежде всего, проведены предварительные следственные, дознательные и оперативно-розыскные мероприятия.

Полномочия прокурора, в то же время, непосредственно на этапах возбуждения уголовного дела и предварительного следствия были значительно сокращены. Изменения, а затем радикальные изменения произошли во взаимодействиях прокурора и следователя. По мнению многих авторов, внутренняя логика в реформе правоохранительной системы, проводимой в стране, и, в частности, в реформировании органов следствия и прокуратуры, отсутствует. В качестве яркого примера можно привести несоответствие законодателя в отношении таких полномочий прокурора, как возбуждение уголовного дела³⁶.

³⁶Абдулин Р. С. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. - Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2016. – с.156.

Таким образом, можно сделать вывод, что прокурорский надзор выполняет следующие задачи, которые являются двойными.

С одной стороны, в ходе осуществления прокурорского надзора решаются общие задачи прокурорского надзора, такие как: обеспечение верховенства права, укрепление верховенства права, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом лиц. интересы общества и государства.

С другой стороны, в ходе осуществления прокурорского надзора также решаются особые задачи, которые определяются субъектом этого вида надзора, чтобы обеспечить средства прокурорского надзора:

- строгое соблюдение органами дознания и предварительного следствия предписаний уголовно-процессуального законодательства при досудебном производстве;

- защита прав и законных интересов отдельных лиц и организаций, жертв преступлений;

- защита человека от неправомерных и необоснованных обвинений, ограничения их прав и свобод;

- своевременное принятие мер по устранению выявленных нарушений закона и привлечению виновных лиц к установленной ответственности.

Прокурор в соответствии с частью 1 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса является должностным лицом государства.

Прокурор в пределах своей компетенции уполномочен осуществлять уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства. Норма этой части также устанавливает полномочия прокурора на процессуальную деятельность органов предварительного следствия - дознания и предварительного следствия.

Таким образом, в настоящее время в системе организации расследования прокурору отводится особое место. Сама концепция правового государства, его построение, приоритетом ставит решения всех вопросов как

государственной, так и общественной жизни только с позиции закона, что, естественно, создает соответствующие предпосылки детальной правовой регламентации прокурорского надзора.

Глава 3. Роль прокурора в уголовном процессе

3.1. Уголовно-процессуальные функции прокурора-обвинителя

Вопрос об уголовно-процессуальных функциях прокурора-обвинителя является чрезвычайно запутанным. Дискуссионность этой проблемы объясняется исторической непоследовательностью отечественного законодателя: начиная с реформы судебной власти 1864 г., предпочтение отдавалось то обвинению, то надзору, то в деятельности прокурора в суде пытались совместить и то, и другое вместе. Споры о роли прокурора в уголовном процессе ведутся уже не один век, поэтому совершим небольшой экскурс в историю российской прокуратуры.

В отличие от других государств, где прокуратура изначально была создана как орган уголовного преследования, Петровская прокуратура была учреждена согласно концепции «ока государева», то есть для надзора. При отсутствии четкого разделения между судебными и иными государственными органами прокурорский надзор распространялся на все присутственные места, как административные, так и судебные.

О выделении уголовного преследования как отдельного вида прокурорской деятельности стало возможным говорить в свете принятия в 1864 г. Судебных Уставов, которые внесли коренные изменения в систему судоустройства Российской Империи: судебная власть была обособлена от административных учреждений и получила независимость, был введен состязательный порядок судопроизводства, осуществлена реформа следственных органов и прокуратуры. Отныне прокурор поддерживал обвинение по делам, рассматриваемым в публичном порядке, а также сохранял полномочия по судебному надзору (дача заключений по всем

возникающим при рассмотрении дела вопросам, по существу дела, по поводу надлежащего применению закона и др.). Иными словами, положение прокурора в процессе имело двойственный характер³⁷ : обвинительные полномочия сочетались с надзорными, в чем проявлялось представление того времени о прокуратуре как об органе, в первую очередь, осуществляющем всеобъемлющий надзор за законностью.

Взгляды советских процессуалистов на роль прокурора в уголовном процессе претерпели некоторые изменения, связанные с отрицанием состязательности и других «буржуазных» принципов. Государственная идеология превосходства социалистической системы снова сделала востребованной Петровскую модель прокуратуры. В советской науке долгое время господствовала концепция прокурорского надзора за законностью во всех стадиях процесса, в том числе и в суде. Это объясняется идеологической окраской советского уголовного процесса, для которого характерны отрицание состязательности и других «буржуазных» принципов и положение прокуратуры как высшего органа надзора за законностью. Для этого периода характерна концепция, согласно которой все виды уголовно-процессуальной деятельности прокурора – участие в расследовании, поддержание обвинения и т.п. представляют собой методы надзора за законностью³⁸.

В ходе судебной реформы, взявшей курс на состязательный уголовный процесс, был инициирован пересмотр роли прокурора, как в теории, так и на практике. Начавшиеся в конце XX в. «перестроечные» процессы, охватившие все стороны общественной жизни, ознаменовались государственным переустройством во всех ветвях власти.

В период проведения судебной реформы вопрос о полномочиях прокуратуры в области надзора за деятельностью суда вызывал жаркие дискуссии. Принятый в январе 1992 г. ФЗ «О Прокуратуре РФ» (далее – Закон

³⁷ Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. Т.1 С. 539.

³⁸ Чельцов М.А. Советский уголовный процесс. М., 1951. С. 95-96.

о Прокуратуре)³⁹ уже не содержал ранее имевшегося в аналогичном законе СССР раздела, регламентирующего надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах. Вместо этого появился раздел «Участие прокурора в рассмотрении дел судами», т.е. термин надзор был изъят из нормативного источника. Думается, что законодатель таким образом хотел подчеркнуть, что прокурорская функция надзора за судом упразднена.

Кроме того, УПК РФ 2002 г., построенный на демократических принципах уголовного судопроизводства, дает основания для нового понимания роли прокурора в уголовном процессе⁴⁰.

Прокурор - это сотрудник прокуратуры, должностное лицо, которое уполномочено в пределах компетенции, закрепленной УПК РФ и иными законами, осуществлять уголовное преследование, надзор за работой органов дознания и следствия, поддерживать государственное обвинение. К прокурору в уголовном процессе относятся Генеральный прокурор РФ, прокуроры субъектов, районов и их заместители, а также другие должностные лица органов прокуратуры - помощники, старшие помощники прокурора. Несмотря на то, что прокурор относится к числу участников стороны обвинения, его полномочия не ограничиваются только уголовным преследованием. В компетенцию прокуратуры также находит общий надзор за законностью.

Прокурор правомочен действовать в любых стадиях уголовного процесса. В то же время, характер деятельности и объем предоставленных полномочий различен в каждой из стадий. В уголовном процессе прокурор наделен властными правами начиная от момента получения сообщения о преступлении уполномоченным органом.

Следует отметить, что в Концепции судебной реформы предполагалось

³⁹ О Прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 17.01.1992 N2202-1 (ред. От 31.12.2017, с изм. и доп., вступ. в силу с 01.02.2018) // КонсультантПлюс: справ.- правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. Гос. Ун-та.

⁴⁰ Лазарева В.А. Участие прокурора в уголовном процессе. Учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. М.: Юрайт, 2018. С. 34. – 253 с.

заменить прокурорский судебным контролем. Разработчики полагали, что надзор за соблюдением закона, прав и свобод граждан возможен лишь со стороны органа, не связанного с иными органами уголовного преследования. Полномочия прокурора. Правомочия прокурора отличаются в зависимости от стадии процесса⁴¹.

На стадиях предварительного расследования прокурор имеет право:

- вынести постановление о направлении обнаруженных прокурором данных в орган следствия для разрешения вопроса о необходимости уголовного преследования;
- вынести требование к органам дознания и следствия об устранении нарушений закона;
- дать дознавателю обязательные для исполнения письменные указания и отменять любые его незаконные решения;
- давать согласие дознавателю по всем вопросам, связанным с мерой пресечения;
- отменять незаконные постановления следователя о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении; утвердить обвинительное заключение или акт;
- возвратить уголовное дело дознавателю или следователю для проведения дополнительного расследования;
- участвовать в суде при избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, а также при рассмотрении жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ;
- передать уголовное дело из одного органа предварительного расследования в другой;

⁴¹ Юрковский А. В., Евдокимов К. Н., Деревскова В. М., Кузьмин И. А., Любушкина В. П. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности: учебное пособие / под редакцией А. В. Юрковского. — Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2014. 239 с.

- и ряд других полномочий, предусмотренных законом⁴².

В ходе судебного процесса прокурор располагает правами:

- принимать участие в качестве государственного обвинителя в первой инстанции и поддерживать государственное обвинение;

- заявить ходатайство, отводы и использовать другие права стороны по делу;

- обжаловать приговоры, определения и постановления суда;

- отказаться от обвинения или исключить из него определенные части;

- участвовать в рассмотрении вопросов, связанных со стадией исполнения приговора,

- и ряд других полномочий, предусмотренных законом.

Прокурор принимает участие в судебном разбирательстве на основе принципа состязательности и равноправия сторон, но в таком случае не занимается надзором за соблюдением закона судом, который рассматривает дело⁴³.

Участие гособвинителя в разбирательстве дела публичного частного обвинения является обязательным. Только прокурор вправе принимать решение о возбуждении производства по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. На основании его заключения органы предварительного следствия производят дополнительные следственные действия, которые направлены на установление неизвестных ранее обстоятельств.

⁴² Евдокимов К. Н. Актуальные вопросы совершенствования уголовно-правовых средств борьбы с компьютерными преступлениями // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2016. № 2 (24). С. 62–66.

⁴³ Пойда Е. С. Тенденции и перспективы правового регулирования прокурорского надзора в РФ / Е. С. Пойда // Основы экономики, управления и права. — 2014. — № 3 (15). — С. 83–85.

Уголовно-процессуальная функция прокурора – это возложенная на него уголовно-процессуальным законом *общая* обязанность для решения задач и достижения целей (назначения) уголовного судопроизводства⁴⁴. В соответствии со ст. 6 УПК РФ назначением уголовного судопроизводства является защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений; защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод. Целями и задачами апелляционного производства обусловлены отличия в содержании функций, которые выполняет прокурор в суде второй инстанции, от аналогичных в первой инстанции.

В научной литературе высказываются различные мнения относительно выполняемых прокурором в суде функций, их количества и содержания. Единственная функция, которая не вызывает споров – функция уголовного преследования (обвинения).

В соответствии со ст. 15 УПК РФ уголовное судопроизводство осуществляется на основе состязательности сторон, что находит непосредственное выражение в разделении функций обвинения, защиты и разрешения уголовного дела, которые не могут быть возложены на один и тот же орган или должностное лицо. Стороны обвинения и защиты равноправны перед судом. Суд не выступает ни на одной из сторон, не является органом уголовного преследования, а осуществляет деятельность по созданию для сторон необходимых условий для исполнения ими своих процессуальных обязанностей.

Нормативно закрепив данные положения, законодатель пресекает попытки теоретиков приписать следователю, дознавателю, прокурору и суду все три процессуальные функции, разделяя их между субъектами. Представляется, что это решение является логичным: никто не может

⁴⁴ Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации / А.А. Тушев, науч. ред. И.Ф. Демидов, СПб., 2005. С. 61.

одновременно осуществлять деятельность, направленную на достижение несовместимых друг с другом целей. Например, обвинять и защищать, обвинять и объективно рассматривать и разрешать дело. Следовательно, каждый субъект может выполнять только одну функцию – ту, которая соответствует его роли в уголовном процессе и определяет формы взаимодействия с другими субъектами. В уголовном судопроизводстве поддержание обвинения является ключевым видом прокурорской деятельности, поскольку оно наиболее полно опосредует правозащитное предназначение современного уголовного судопроизводства, построенного на принципах состязательности.

В соответствии с российским законодательством прокурор осуществляет уголовное преследование в форме государственного обвинения. Основная, главная цель государственного обвинения как процессуальной деятельности – изобличение виновного в инкриминируемом ему преступлении и назначение приговора за это преступление⁴⁵. Вся деятельность прокурора в суде направлена на достижение этой цели – любое его действие должно преследовать цель обоснования тезисов стороны обвинения (о виновности или невиновности лица). Прокурор не имеет полномочий осуществлять надзор за деятельностью суда, следовательно, на отступления от закона он может реагировать только как сторона в деле – путем обжалования в установленном в УПК РФ порядке.

В настоящее время признано, что осуществление надзора за судебной деятельностью при участии прокурора в рассмотрении дел судами противоречит ряду положений Конституции РФ (ст. 1, 10, 18, 118, 120 Конституции РФ)⁴⁶. Следовательно, о надзоре со стороны прокуратуры за судом – самостоятельным и независимым органом – не может быть и речи.

⁴⁵ Баксалова А.М. Уголовно-процессуальная функция обвинения, осуществляемая прокурором, и ее реализация на судебном следствии. Томск, 2002. С.29-30.

⁴⁶ Мезинов Д.А. Участие прокурора в рассмотрении дел судами. – Томск: Изд-во НТЛ, 2008. С.6-8.

3.2. Деятельность прокурора в суде апелляционной инстанции

УПК РФ вопрос о процессуальной функции прокурора разрешает категорично и однозначно. Ст. 15 закрепляет состязательность сторон, а ст. 37 однозначно определяет, что в судебных стадиях процесса прокурор поддерживает государственное обвинение, обеспечивая его законность и обоснованность⁴⁷. Таким образом, действующее законодательство прямо закрепляет функцию прокурора в судебном процессе – уголовное преследование в форме поддержания государственного обвинения.

Реализация функции уголовного преследования в апелляции обеспечивается полномочием прокурора на внесение представления с целью отмены оправдательного приговора и постановления обвинительного или об изменении приговора в сторону ухудшения положения осужденного⁴⁸.

В случае вынесения судом первой инстанции неправомерного решения прокурор обязан внести представление, пропуск установленного законом срока обжалования по неуважительной причине расценивается как дисциплинарный проступок⁴⁹. Обвинительная деятельность прокурораапеллятора находит выражение в поддержании обвинительных тезисов, сформулированных в представлении, и опровержении доводов стороны защиты.

Реализуя рассматриваемую функцию в судебном заседании прокурор обладает полномочиями заявлять ходатайства об исследовании так

⁴⁷ Мезинов Д.А. Указ. соч. С. 14.

⁴⁸ Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе РФ: система функции и полномочий: диссертация ... доктора юр. наук, Краснодар, 2006. С. 273.

⁴⁹ Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства [Электронный ресурс]: приказ Генеральной Прокуратуры РФ от 25.12.2012 N465 // КонсультантПлюс: справ.- правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М.,2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. Гос. Ун-та.

называемых «новых» доказательств, не исследованных судом первой инстанции (например о производстве судебной экспертизы, о вызове новых свидетелей, об истребовании вещдоков и документов и др.). Кроме того УПК РФ предусматривает право прокурора внести дополнительное представление за 5 суток до начала судебного заседания. Уголовное преследование в апелляции также осуществляется прокурором путем принесения письменных возражений на поданную стороной защиты жалобу. Эти возражения, а также доводы, содержащиеся непосредственно в представлении прокурор-апеллятор будет поддерживать в процессе.

Выявление судебных ошибок, допущенных в первой инстанции, и принятие мер к их устранению – одно из направлений деятельности прокурора в уголовном процессе⁵⁰. Принося представления, а также участвуя в соответствующих судебных производствах, прокурор, как и в суде первой инстанции, поддерживает обвинение, выступая в публичных интересах. Специфика статуса прокурора в судебных стадиях заключается в том, что он имеет не только равные процессуальные права со стороной защиты, но и несет возложенные на него государственные обязанности, которые существенно отличаются от обязанностей противоположной стороны. Это обуславливает у прокурора не только наличие функции уголовного преследования, но и других.

Функция обеспечения прав и законных интересов лиц, участвующих в деле. Эту функцию в литературе именуют также правозащитной⁵¹, правоохранительной⁵². На наш взгляд корректнее определить ее, используя терминологию ст. 6 УПК РФ, как функцию обеспечения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, поскольку ее содержание

⁵⁰ Капинус О.С. Настольная книга прокурора. М., Юрайт, 2018. Ч.2. С. 170.

⁵¹ См., например: Гушин В.З., Чурилов А.В. Правозащитные функции прокуратуры в постсоциалистическом государстве // Государство и право. 1998. №5. С. 63; Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность: правовые средства обеспечения конституционных прав граждан России. М., 2003. С.44.

⁵² Скареев Г.И. Участие прокурора в следственных действиях. М., 1987. С. 31.

непосредственно коррелирует с назначением уголовного процесса. Согласно международным стандартам, основным предназначением прокурора в уголовном процессе является обеспечение применения норм уголовного права в публичных интересах (т.е. в интересах общества и государства) и применение уголовно-правовых санкций⁵³.

Говоря о содержании деятельности прокуратуры на современном этапе нельзя не отметить, что приоритетное значение отдается роли прокурора как правозащитника⁵⁴. Сущность функции заключается в защите прав и законных интересов всех субъектов, вовлеченных в уголовно-процессуальные отношения. Прокурор в судебных стадиях несет возложенную на него законом обязанность не только обвинять, но и принимать меры к предупреждению нарушения прав участников процесса, а также к восстановлению уже нарушенных прав и привлечению виновных лиц к ответственности⁵⁵.

Апелляционное представление в интересах.

Пример из практики. Осужденного, деяние которого было неверно квалифицировано. Приговором Советского районного суда г. Томска от 02.02.2017 Петров осужден по п. «з». ч. 2 ст. 111 УК РФ к 4 годам лишения свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии строгого режима. В апелляционном представлении прокурор аргументировал наличие оснований для изменения приговора следующим образом:

«Считаю, что постановленный приговор является незаконным, необоснованным и подлежащим отмене в связи с несоответствием выводов суда фактическим обстоятельствам уголовного дела и неправильным применением УЗ.

⁵³ Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск, 2013. С.98.

⁵⁴ Воронин О.В. К вопросу о типологии прокурорской деятельности // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск, 2013. Часть 59. С. 16.

⁵⁵ Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации / А.А. Тушев, науч. ред. И.Ф. Демидов, СПб., 2005. С. 220.

В силу ст. 73 УПК РФ при производстве по УД подлежат доказыванию форма вины и мотив совершения преступления.

Однако фактически мотив умышленного нанесения П. телесного повреждения именно Д. судом не установлен, при описании преступного деяния не приведен. Как установлено в ходе судебного следствия, ножевое ранение причинено Д. в ходе конфликта, возникшего между осужденным и его сыном. Сама потерпевшая участницей данного конфликта не являлась, встала между отцом и сыном для урегулирования ссоры. Какие-либо неприязненные отношения между осужденным и потерпевшей отсутствовали. Наличие иных обстоятельств, которые могли бы явиться поводом к причинению ей телесных повреждений, не установлено.

В соответствии со ст. 25 УПК РФ преступление признается совершенным умышленно, если лицо осознавало общественную опасность своих действий (бездействия), предвидело возможность и неизбежность наступления общественно опасных последствий и желало их наступления (прямой умысел), либо не желало, но сознательно допускало эти последствия и относилось к ним безразлично (косвенный умысел).

Между тем ни осужденный, ни потерпевшая самого факта нанесения ранения не заметили. Поняли, что произошло, когда увидели кровь на теле потерпевшей. В СЗ П. настаивал, что причинять телесные повреждения Д. не хотел, все произошло случайно. Его доводы о том, что он не желал наступления последствий, не опровергнуты.

Полагаю, что размахивая ножом, П. не желал причинения вреда потерпевшей, однако должен был проявить внимательность и осторожность и предвидеть возможность неосторожного нанесения телесных повреждений третьим лицам, случайно оказавшимся рядом. При таких обстоятельствах считаю, что исследованными доказательствами установлено, что причинение тяжкого вреда здоровью потерпевшей совершено осужденным по неосторожности в форме небрежности. Следовательно, действия П. должны

быть переквалифицированы на ч. 1 ст. 118 УК РФ. С учетом данных нарушений полагаю, что приговор подлежит отмене с постановлением нового обвинительного приговора»⁵⁶.

В ходе судебного разбирательства, как и в суде первой инстанции, государственный обвинитель обязан реагировать на любые нарушения закона любыми участниками процесса в чьих бы интересах они не происходили. Представление должно быть внесено в случае нарушения судом законодательства, которое повлекло нарушение прав и интересов не только потерпевших или осужденных, но и защитника, представителя, гражданского истца, ответчика и др.

Осуществляя рассматриваемую функцию, прокурор вправе:

- выступать с возражениями против действий суда и других участников, нарушающих права лиц, участвующих в процессе;
- делать заявления о несоответствии закону действий участников процесса или нетактичном поведении, унижающем достоинство других участников;
- заявлять ходатайства в защиту прав других лиц (о назначении защитника, о назначении закрытого судебного заседания, об отложении судебного заседания в случае неявки участников процесса, о применении мер, обеспечивающих безопасность участников судебного заседания и др.);
- до начала заседания отказаться от поданного им представления;
- так же как в суде первой инстанции, изменить объем обвинения в сторону смягчения или полностью или в части отказаться от обвинения;
- до рассмотрения поданного представления внести в него изменения (дополнения), не допуская при этом расширения объема требований, содержащихся в основном представлении;

⁵⁶ НП 12/2-175-2017 // Архив уголовно-судебного управления прокуратуры Томской области

- заявить гражданский иск в защиту интересов граждан, общества, государства;
- полностью или в части признать обоснованность жалобы другого участника процесса; и др.

Реализуя эти полномочия во исполнение рассматриваемой функции, прокурор преследует цель предотвращения нарушения прав участников процесса, восстановления нарушенных прав и возмещения причиненного вреда, а также привлечения к ответственности лиц, виновных в таком нарушении. Считаем необходимым отметить, что совершение перечисленных выше процессуальных действий, возможно и в рамках реализации функции уголовного преследования. Различие заключается в том, что выполняя указанные действия во исполнение функции уголовного преследования, прокурор преследует иную цель – изобличение виновного в инкриминируемом ему преступлении.

В дополнительном представлении прокурор-апеллятор может изменить свою позицию по делу, не допуская при этом расширения объема требований, содержащихся в основном представлении. Прокурор вправе до начала заседания отказаться от поданного им представления. Прокурор вправе полностью или в части признать обоснованность жалобы другого участника процесса.

Кроме того он вправе уже в судебном заседании изменить объем обвинения: высказать иное, чем в представлении, мнение, соблюдая правило запрета поворота к худшему либо совсем отказаться от обвинения, так же, как в суде первой инстанции. Отказ государственного обвинителя порождает прекращение уголовного дела или производства по представлению.

Функция установления объективной истины по делу. Говоря об объективной истине, надо учитывать, что до настоящего времени не выработано единого понятия о ее содержании. В науке высказываются различные точки зрения, однако нам импонирует позиция М.С. Строговича,

который включает в содержание объективной истины установление обстоятельств совершенного преступления⁵⁷. Полагаем, что ни правильная материально-правовая квалификация, ни назначение справедливого наказания, не могут быть включены в содержание рассматриваемого понятия, поскольку являются предметом субъективно-оценочной роли суда, следовательно, не могут составлять содержания функции, возложенной на прокурора, поскольку это противоречило бы принципу состязательности, реализуемому в судебных стадиях процесса. Несмотря на то, что УПК РФ прямо не возлагает обязанность достоверного установления обстоятельств совершения преступления на прокурора, косвенно она закреплена во многих статьях кодекса (например, ч. 2 ст. 21, ч. 4 ст. 37, ст. 73, ст. 221 и др.).

Позиция Конституционного Суда РФ по этому вопросу подтверждает наши выводы: «... прокурор, следователь, дознаватель и иные должностные лица, выступающие на стороне обвинения ... обязаны принимать решения в соответствии с требованиями законности, обоснованности и мотивированности, в силу которых обвинение может быть признано обоснованным только при условии, что все противоречащие ему обстоятельства дела объективно исследованы и опровергнуты стороной обвинения⁵⁸».

Установление объективной истины требует государственного обвинителя принимать активное участие в исследовании доказательств, как обвинительных, так и оправдательных. Деятельность государственного обвинителя в судебном следствии имеет две цели – доказать, каким образом было совершено преступление, и какова роль осужденного в совершении указанного деяния.

⁵⁷ Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. М., 1968. Т. 1. С. 82.

⁵⁸ О проверке конституционности отдельных положений ст. 7, 15, 107, 234 и 450 УКП РФ в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы [Электронный ресурс]: постановление Конституционного Суда РФ от 29.06.2004 N13-П // КонсультантПлюс: справ.- правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М.,2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. Гос. Ун-та.

В первом случае доказательственная деятельность направлена на достижение задачи полного, всестороннего и объективного исследования обстоятельств уголовного дела, то есть, на установление истины. А во втором – на изобличение лица, то есть, более приближена к уголовному преследованию. Эту обязанность, по данным анкетирования прокурорских работников, признает 61% опрошенных⁵⁹⁶⁰. **112** : опровержение доводов апелляционной

Пример из практики жалобы прокурором-апеллятором производилось следующим образом: Осужденный М. утверждает, что судом первой инстанции не были приведены конкретные доказательства его виновности в совершении преступления по ч. 2 ст. 162 УК РФ. В частности: отсутствуют указание на то, какие конкретные противоправные действия были им совершены в отношении К., поскольку сам факт нахождения в автомобиле в момент совершения противоправных действий в отношении потерпевшего со стороны И., А., В., Андр., по его мнению, не содержит признаков объективной стороны вмененного ему преступления.

Полагаю, жалоба не подлежит удовлетворению по следующим основаниям. Судом первой инстанции достоверно установлено, что находившиеся в салоне указанного автомобиля В., Андр., А. и М., действуя совместно и согласованно, оказывали психологическое давление на потерпевшего, который находился в ограниченном замкнутом пространстве с агрессивно настроенными лицами, которые имели явное численное превосходство. При этом М. и В. контролировали движения потерпевшего, находясь слева и справа от него на заднем пассажирском сидении, лишая тем самым возможности покинуть автомобиль и подавляя его волю к сопротивлению. Кроме того, находившиеся в автомобиле лица поддержали выдвинутые А. и И. требования, осознавая, что своим поведением

⁵⁹ Тушев А.А. Указ. соч. С. 234.

⁶⁰ НП 12/2-563-2015 // Архив уголовно-судебного управления прокуратуры Томской области

способствуют достижению преступного результата и желая его наступления. Таким образом, своими действиями М. выполнил возложенную на него согласно ранее достигнутой договоренности часть объективной стороны преступления. Причастность М. к указанному преступлению подтверждается показаниями потерпевшего К., показаниями Валя, которые логичны, последовательны, согласуются между собой, соответствуют всем требованиям, предъявляемым УПК РФ к доказательствам. Оснований не доверять показаниям потерпевшего и свидетеля не установлено. Следовательно, указанные доказательства правомерно положены в основу приговора.

В научной литературе высказываются мнения о выполнении прокурором в суде и иных функций помимо рассмотренных выше. Например, М.Э. Семенов считает, что прокурор осуществляет следующие функции: по поддержанию обвинения, надзорную, предъявления и поддержания гражданского иска в защиту публичного интереса, воспитания граждан в духе уважения к закону и предупреждения преступлений⁶¹. Л.А. Курочкина также выделяет правовоспитательную и профилактическую функции⁶². А.А. Тушев – функцию борьбы с преступностью¹¹⁵.

Относительно надзорной функции прокурора в судебных стадиях процесса мы уже высказывались выше: признание ее наличия в деятельности прокурора опровергало бы саму состязательность процесса. Представляется, что выполнение прокурором функций профилактики и предупреждения преступности также лежит за пределами судебных стадий процесса в целом и стадии апелляции в частности, поскольку она имеет строго зафиксированные пределы, связанные с окончанием рассмотрения дела по существу и вынесением решения, а также инициацией процесса обжалования путем

⁶¹ Семенов М.Э. Проблемы уголовного преследования, осуществляемого прокурором в суде: Автореферат дис. ... канд. юр. наук. М., 2001. С. 7-8.

⁶² Курочкина Л.А. Проблема обеспечения прокурором прав участников судебного разбирательства: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2003. С. 12. ¹¹⁵ Тушев А.А. Указ. соч. С. 197.

совершения участниками процесса конкретных действий, предусмотренных УПК РФ.

Уголовно-процессуальные функции не появляются и не исчезают: они закреплены в законе, следовательно, существуют постоянно. Они могут осуществляться прокурором параллельно, одновременно или последовательно, исполнение одной функции может порождать другую. Необходимость их реализации обуславливается возникновением соответствующих юридических фактов. Полагаем, что все уголовно-процессуальные функции, выполняемые прокурором, следует прямо закрепить в УПК РФ путем четкого перечисления всех функций, характерных для каждой стадии судопроизводства.

Таким образом, проведенный анализ позволил выявить некоторые недостатки в законодательстве по вопросу участия прокурора в уголовном процессе. Это требует, по мнению автора, доработки и необходимости для законодателя выработать четкую и ясную позицию.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования мы можем сделать следующие выводы:

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

Можно сделать вывод, что прокуратура является единственным органом, который осуществляет государственный надзор за исполнением законов, прежде всего это ярко проявляется в отношении деятельности органов исполнительной власти. Она непосредственно сопряжена со всей системой государственного аппарата Российской Федерации.

Прокуратура занимает особое место и выступает одним из государственных органов. Законодательные основы органов прокуратуры закреплены в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», также и других нормативных актах. В данных нормативно-правовых актах закрепляется место прокуратуры в системе других государственных органов, система и структура прокуратуры, функции и другие организационные моменты. Из проведенного анализа правовой базы усматривается явная недоработка законодателя, не все моменты конституционно-правового статуса закреплены в источниках, регулирующие прокуратуру.

Систему органов прокуратуры Российской Федерации составляют Генеральная прокуратура Российской Федерации, прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры, научные и образовательные организации, редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами, а также прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные

специализированные прокуратуры. Образование, реорганизация и ликвидация органов и организаций прокуратуры, определение их статуса и компетенции осуществляются Генеральным прокурором РФ. Создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в единую систему прокуратуры Российской Федерации, не допускаются.

Прокуратура не относится ни к одной ветви власти. Взаимодействие прокуратуры и суда выражается в их сотрудничестве друг с другом, взаимном контроле, также они формируют единую практику в гражданском, арбитражном, уголовном судопроизводстве, проводят совместные совещания, «круглые столы» с целью обсуждения проблемных вопросов правоприменительного характера.

Взаимодействие прокуратуры и законодательных (представительных) органов отражены в 4 направлениях: в процессе реализации законов, в процессе ознакомления с Докладом Генерального прокурора РФ о состоянии законности и правопорядка, проводя антикоррупционную экспертизу законов, совместные заседания, совещания, органы прокуратуры могут выступать с правотворческой инициативой к законодательным органам.

Прокуратура взаимодействует и с органами исполнительной власти в таких формах как: содействие и активное участие в правительственных программах, осуществление экспертизы актов органов исполнительной власти, совещания, семинары по проблемным вопросам законодательства.

Существуют следующие виды деятельности Прокуратуры РФ:

1. Надзор за исполнением законодательных предписаний органами исполнительной власти, следственным комитетом, представительными органами и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военных структур, органами конституционного контроля, органами управления и руководителями

- коммерческих и некоммерческих организаций, а также соответствием законам издаваемых ими нормативно-правовых актов;
2. Надзорные мероприятия за соблюдением основных конституционных прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, органами следственного комитета, представительными и исполнительными органами субъекта РФ и всеми остальными указанными лицами;
 3. Надзор за надлежащим исполнением плодов законотворческой деятельности органами, реализующими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
 4. Надзор за исполнением законов судебными приставами;
 5. Надзор за исполнением законов администрациями и учреждений органами, которые исполняют наказание и применяют назначаемые судом меры принудительного характера;
 6. Прокуратура осуществляет уголовное преследование в до судебной и судебной стадиях уголовного судопроизводства;
 7. Координацию деятельности правоохранительных структур по борьбе с преступностью;
 8. Прокуратура участвует согласно с федеральными законами в конституционном, гражданском, арбитражном, уголовном и иных (третейский и ювенальный) судопроизводствах;
 9. Исполняет международное сотрудничество по вопросам борьбы с преступностью и оказанию правовой помощи, а также участие в разработке международных актов;
 10. Органы прокуратуры проводят антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов;
 11. Участвуют в законотворческой и правотворческой деятельности;

12. Вводят государственную единую систему статистического учета состояния преступности, а также результат работы следственного комитета и прокурорского надзора;
13. Организуют проведение проверок деятельности хозяйствующих субъектов;
14. Рассматривают и разрешают заявления, жалобы, обращения граждан и иных лиц

Прокуратура выполняет различные функции, которые чаще всего подразумевают под полномочиями, нет четкого понимания определения функций органов прокуратуры, поэтому на практике возникают проблемы воплощения данных функций.

Как видно, у прокуратуры довольно широкий круг видов надзора. Однако, самым приоритетным направлением в сфере надзора является надзор за деятельностью органов оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия.

Надзор за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности является отдельным видом прокурорского надзора согласно: Федеральному закону "О прокуратуре Российской Федерации" от 17.01.1992 N 2202-1 (последняя редакция) и Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности» в РФ» от 13 марта 1992 года № 2506-1, с которых начали образовываться законодательные базы, устанавливаться цели, задачи, принципы, формы осуществления, регулирующие иные, связанные с ее выполнением вопросы. На сегодняшний момент оперативно-розыскная деятельность регулируется Федеральным Законом от 12 августа 1995 года, сохранившим основные положения предшествующего нормативно-правового акта и при этом существенно конкретизировавший многие важнейшие аспекты оперативно-розыскной деятельности, в том числе связанные с прокурорским надзором за исполнением законов при ее осуществлении.

Прокурорский надзор в деятельности ОРД должен осуществляться посредством проверки на:

1. Соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина в ходе выполнении оперативно-розыскных мероприятий соответствующими органами;
2. законность, обоснованность и соблюдение общепринятого порядка возбуждения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения, законность принимаемых по ним решений.
3. На законность и обоснованность проведения или прекращения оперативно-розыскных мероприятий в том числе тех, разрешения на проведение которых даны судом.

Объектами прокурорского надзора за исполнением законов в оперативно-розыскной деятельности являются оперативные подразделения органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, ФСО РФ, органы таможенной службы, служба внешней разведки, федеральная служба исполнения наказания, органа внешней разведки Минобороны РФ.

Правам и обязанностям прокурора в уголовном судопроизводстве придается существенное значение, и, прежде всего, в области соблюдения законности при проведении предварительного следствия и утверждения по уголовному делу обвинительного заключения. В настоящий момент можно отметить сложность тех задач, которые стоят перед прокуратурой в сфере надзора за предварительным расследованием (органами дознания и органами предварительного следствия). Несмотря на то, что ряд полномочий был выведен из юрисдикции прокуратуры, нагрузка на прокуроров увеличилась.

Проанализировав полномочия и функции прокурора, можно сделать следующие выводы:

1. Прокурор выступает в качестве одного из основных участников уголовного процесса, который наделен достаточно широким кругом

полномочий. В результате изменений в уголовно-процессуальном законодательстве 2010 г. была осуществлена конкретизация его полномочий.

2. Функция надзора за процессуальной деятельностью органа предварительного расследования, наряду с функциями координации деятельности всей правоохранительной системы, является основной. В стадии возбуждения уголовного дела в деятельности прокурора центральное положение занимает функция надзора соответствия законным требованиям действий, а также решений органов предварительного расследования. Не меньшее значение имеет и соблюдение прав и свобод гражданина и человека при приеме, рассмотрении и разрешения сообщений о преступлениях.

3. Прокурору действующее уголовно-процессуальное законодательство предоставляет достаточно широкий перечень полномочий в сфере надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. Фактически прокурор является органом надзора за исполнением органами дознания и предварительного следствия законов. Говоря же о результатах реформ 2010 г. можно констатировать то, что законодателем была предпринята попытка создания системы сдержек и противовесов между органами прокуратуры, органами предварительного следствия и органами дознанию по подобию системы разделения властей.

В настоящее время в этой системе прокурору отводится особое место. Сама концепция правового государства, его построение, приоритетом ставит решения всех вопросов как государственной, так и общественной жизни только с позиции закона, что, естественно, создает соответствующие предпосылки детальной правовой регламентации прокурорского надзора.

Несомненным является то обстоятельство, что развитие законодательства о прокурорском надзоре должно проходить в соответствии с научными разработками, а также на основе рекомендаций, выработанных на их основе. Автор считает, что в целях совершенствования прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов

предварительного следствия на досудебной стадии более целесообразным является:

1. Вернуть прокурору полномочия по возбуждению уголовного дела, что позволит снизить количество сокрытых фактов совершения преступлений;

2. Постановления прокурора сделать обязательными для исполнения следователем, что позволит избежать волокиты в ходе расследования уголовного дела.

3. Нужно усовершенствовать законодательство, регулирующие деятельность органов прокуратуры. Добавить в Конституцию Российской Федерации отдельную главу «Прокуратура» или «Прокурорский надзор».

4. Закрепить в федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» определение функций органов прокуратуры.

5. Необходимо развивать практику договорного взаимодействия органов прокуратуры и других государственных органов.

6. В целях повышения эффективности деятельности прокуроров по осуществлению взаимодействия с органами публичной власти и институтами гражданского общества необходимо сформулировать предложения о внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации, а именно: а) дополнить разделом 4 «Иные направления деятельности прокуратуры»; б) включить в него главу 1 «Взаимодействие прокуроров с органами публичной власти и институтами гражданского общества»; в) включить в главу статьи 39.1 и 39.2, закрепляющие предмет взаимодействия и полномочия прокурора.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Конвенция о правовой помощи и правовых отношениях по гражданским, семейным и уголовным делам 19.05.1994 (ред. от 28.03.1997) // Собрание законодательства РФ. – 1994. - № 15.- Ст. 1684.
3. О Правительстве Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) //Собрание законодательства. - 1997. - № 51. – Ст. 5712.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. 23.04.2018) // Собрание законодательства РФ. -2002. - №1 (Ч.1) – Ст. 1,2.
5. Гражданский процессуальный кодекс РФ: федеральный закон от 18.11.2002 № 138-ФЗ (ред. От 03.04.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2001. - № 46.- Ст. 4532.
6. Уголовно-процессуальный кодекс РФ: федеральный закон от 18. 12. 2001 № 174-ФЗ (ред. от 23. 04. 2018) // Собрание законодательства РФ.- 2001. - № 52 (Ч.1) - Ст. 4921.
7. Уголовно-исполнительный кодекс РФ: федеральный закон от 08.01.1997 № 1- ФЗ (ред.20.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 1997.- №2.- Ст.198.
8. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17. 01.1992 № 2202-І г. Москва (последняя редакция) // Собрание законодательства РФ.-1995.-№47.-Ст.4472.

9. Об оперативно – розыскной деятельности: федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (в ред. от 06.07.2016) [Электронный ресурс] – электрон. дан. – Программа информационной поддержки российской науки и образования: Консультант Плюс: Высшая школа / справочные правовые системы. – 2017. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

10. Указ Президента РФ от 18.04.1996 г № 567 (ред. от 25.07.2014) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (вместе с «Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью») // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

11. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 г. № 96 (ред. от 18.07.2015) «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (вместе с «Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», «Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов») // СЗ РФ 2010. № 10. Ст. 1084.

12. Распоряжение Правительства РФ от 03.11.2011 г. № 1930-р (ред. от 29.08.2015) «О создании федерального государственного казенного общеобразовательного учреждения высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2018.

13. Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 11.05.2016 г. «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/documents/orders/document-82965>. (дата обращения 20.05.2019 г.).

14. Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2009 г. № 400 (ред. от 09.02.2012) «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» // Законность 2010. № 4.

15. Приказ Генпрокуратуры РФ от 03.01.1996 г. № 1 «Об образовании при Генеральной прокуратуре Российской Федерации Научно-консультативного совета» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2018.

16. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Основные направления деятельности на современном этапе [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/about/> (Дата обращения: 25.09.2018 г.).

17. Об утверждении инструкции по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД РФ от 29 августа 2014 г. № 736 // [Электронный ресурс] – электрон. дан. – Программа информационной поддержки российской науки и образования: Консультант Плюс: Высшая школа / справочные правовые системы. – 2017. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

18. О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора: приказ Генпрокуратуры РФ от 01.11.2011 № 373 Законность. – 2012. - №1. – 80 с.

19. Об организации прокурорского надзора за использованием законов при осуществлении оперативно – розыскной деятельности: приказ Генпрокуратуры РФ от 15.02.2011 № 388 Законность. – 21.04.2011. - №40. – 77 с.

20. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генпрокуратуры РФ от 2 июня 2011 г. № 162 [Электронный ресурс] – электрон. дан. –

Программа информационной поддержки российской науки и образования: Консультант Плюс: Высшая школа / справочные правовые системы. – 2017. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

21. Абдулин Р. С. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебное пособие. 3-е изд., испр. и доп. - Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2016. – 221 с.

22. Агапов П. В., Антонов-Романовский Г. В., Артеменков В. К., Бажанов С. В., Боголюбова Т. А., Борисов С. В., Васькина И. А., Винокуров С. И., Воеводина Т. Г., Воронцов А. А., Диканова Т. А., Евдокимов К. Н., Евланова О. А., Ережипалиев Д. И., Жидких А. А., Жубрин Р. В., Илий С. К., Капинус О. С., Коимшиди Г. Ф., Красникова Е. В. и др. Теоретические основы предупреждения преступности на современном этапе развития российского общества. Москва, 2016. 656 с.

23. Ануфриева Е.А. Особенности методики предварительного расследования и судебного разбирательства по делам о коррупционных преступлениях, совершаемых сотрудниками ОВД: монография. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2014. 239 с.

24. Бессарабов, В.Г. Организация и деятельность Российской прокуратуры / В.Г. Бессарабов.- М.: Эль-Фа, 2016. – 368 с.

25. Бывальцева, С.Г. Современная концепция развития российской прокуратуры / С.Г. Бывальцева// Бизнес, Менеджмент и Право. - 2013. - № 2. – С. 84.

26. Васягина, М.М. Основные направления совершенствования правоохранительной деятельности прокуратуры / М.М. Васягина // Инновационная наука. – 2015. - № 11. – С. 148-149.

27. Векшин, В. П. Конституционно-правовой статус прокуратуры / В.П. Векшин // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – Т. 45, № 1. – С. 3.

28. Вечернин Э.П. Новое в законе «Об оперативно-розыскной деятельности». Комментарий к Закону / Э.П. Вечернин // Оперативно-розыскная работа. - 2014. - № 4. – 56 с.
29. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник. / Ю.Е. Винокуров. – М.: изд-во Юрайт, 2014. – 490 с.
30. Винокуров, А. Ю. Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: избр. ст. 2-е изд / А.Ю. Винокуров- М., 2012. – 492 с.
31. Винокуров, А. Ю. К вопросу о теоретических основах прокурорской деятельности / А.Ю. Винокуров // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. - № 1 (45). – С. 19.
32. Винокуров, А.Ю. Правовая регламентация «общенадзорных» полномочий прокурора нуждается в совершенствовании / А.Ю. Винокуров // Актуальные вопросы организации деятельности прокуратуры: избранные статьи. – М., 2012. - С.56.
33. Воронин, О.В. О типе и месте Российской прокуратуры в современной системе органов государственной власти/ О.В. Воронин // Вестник Томского государственного университета. – 2010. – № 3. – С. 98.
34. Гаглова, Е.В. Место прокуратуры Российской Федерации в государственно-правовом механизме (аппарате) / Е.В. Гаглова // Молодой ученый. – 2016.- № 14. – С. 466.
35. Гельдибаев, М.Х., Вандышев, В.В. Уголовный процесс. Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. / М.Х. Гельдибаев. - М.: Норма, 2012. — 719 с.
36. Гизятов, Р.А. К вопросу об организации и методике информационноаналитической работы в прокуратуре района // Организация работы прокуратур городов, районов и приравненных к ним прокуратур: сб. материалов семинаров по обмену опытом: вып. 6 / под общ. ред. Э.Б. Хатова; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2012. - С. 8.

37. Гоголевский, А.В. К вопросу о понятии и сущности правового статуса Российской Прокуратуры /А.В. Гоголевский // Пробелы в российском законодательстве. - 2014. - № 5. - С. 236.

38. Голощапов, Д.С. К вопросу о правовом положении прокуратуры в Российской Федерации / Д.С. Голощапов // Молодой ученый. – 2018. - № 7. – С. 126.

39. Григорьев В.Н., Победкин А.В., Яшин В.Н., Калинин В.Н. Прокурорский надзор. М.: Эксмо, 2009.

40. Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. Л., 1990. С. 73—79 ; Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор в Российской Федерации. М., 2000. С. 26.

41. Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.: В 2 т. Т. 2. Новосибирск: Наука, 2016. С. 560-561.

42. Евдокимов К. Н. Актуальные вопросы совершенствования уголовно-правовых средств борьбы с компьютерными преступлениями // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2016. № 2 (24). С. 62–66.

43. Иванюшко, Д.В. Некоторые правовые аспекты взаимоотношений прокуратуры с органами законодательной власти в России / Д.В. Иванюшко // Вестник Международного института экономики и права. – 2011. - № 1. - С. 140.

44. Каинов, А. С. Прокуратура как особый правоохранительный орган / А.С. Каинов // Юридический журнал. – 2016. - № 3. – С. 105.

45. Карпов, Н. В. Прокуратура как субъект конституционно-правовых отношений в Российской Федерации/ Н. В. Карпов // Уголовное право. - 2016. - № 5. - С. 112.

46. Картоев, И.Н. Криминогенные факторы экономической направленности / И.Н. Картоев // Право и жизнь. - 2012. - № 132. - С. 270.

47. Кобзарев, Ф.М. Конституционно-правовые основы взаимодействия прокуратуры и суда / Ф.М. Кобзарев // Пробелы в российском законодательстве. - 2013. - №3.- С.8-10.
48. Комментарий к Федеральному закону от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» / под ред. А.И. Алексеева, В.С. Овчинского. - М.: Проспект, 2014. - 415 с.
49. Корельский, В.М. Теория государства и права / В.М. Корельский. – М.: Инфра-М, 2012. – 616 с.
50. Крапива И.И. Соблюдение законности в оперативно-розыскной деятельности и провокация / И.И. Крапива // Журнал российского права. - 2014. - № 3. – 100 с.
51. Крюков, В.Ф. Прокурорский надзор: Учебное пособие. – 2-изд. / В.Ф. Крюков. – М.: Норма, 2010. – 816 с.
52. Куликов Д. А. Отказ прокурора от государственного обвинения и обязанность суда его удовлетворения / Д. А. Куликов // Сборники конференций НИЦ Социосфера. — 2013. — № 45. — С. 171–182.
53. Ласкина, Н.В. Прокурорский надзор. Учебник. – М.: Юстицинформ, - 2012. – 224 с.
54. Лукашов В.А. Оперативно-розыскная деятельность: Проблемы и пути совершенствования / В.А. Лукашов // Проблемы теории и практики в ОРД в современных условиях: Сб. науч. тр. - М.: НОРМА-М, 2014. – 160 с.
55. Лупинская, П.А. Уголовно - процессуальное право Российской Федерации: Учебник / П.А. Лупинская. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма, 2010. — 1072
56. Москалькова, Т.Н. Органы внутренних дел в вопросах и ответах. / Т.Н. Москалькова. Книга. - М.: Проспект, 2010. - 104 с
57. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации. 2-е изд., доп. И перераб. / Отв. ред. В.В. Лазарев. М.: Спарк, 2015. – 250 с.

58. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел. Общая часть: курс лекций: в 2 ч./под общ. ред. Н.С. Железняка. - Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2017.- Ч. 1. – 255 с.
59. Осипова А. В. Проблемные вопросы участия прокурора в уголовном процессе // Молодой ученый. — 2016. — №18. — С. 356-358.
60. Осокин Р.Б. К вопросу об организации деятельности органов прокуратуры в Российской Федерации (основные функции, принципы) // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 9. С. 201-202.
61. Печников, Н.П. Правоохранительные органы. Учебное пособие. / Н.П. Печников. – Тамбов: ТГТУ, 2011. – 140 с.
62. Пойда Е. С. Тенденции и перспективы правового регулирования прокурорского надзора в РФ / Е. С. Пойда // Основы экономики, управления и права. — 2014. — № 3 (15). — С. 83–85.
63. Прокурорский надзор : учебник и практикум для прикладного бакалавриата / М. П. Поляков, А. В. Федулов, С. В. Власова, М. В. Лапатников ; под общ. ред. М. П. Полякова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2018. — 324 с. — (Серия : Бакалавр. Прикладной курс). — ISBN 978-5-534-06088-1. — Режим доступа : www.biblio-online.ru/book/82437157-B814-4E40-A0F2-37C... 90-92
64. Прокурорский надзор: учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. А. Ф. Смирнова, А. А. Усачева. - М.: Издательство Юрайт, 2016. – 402 с.
65. Семенчуков, Д.Д. Прокуратура вчера и сегодня / Д.Д. Семенчуков. – М.: НИЦ ИНФРА-М, 2011. - 122 с.
66. Стрельников В.В. Понятие и основное содержание целей и задач управленческой деятельности в органах прокуратуры Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8. С. 178-183.
67. Хрестоматия по российскому конституционному праву /Под ред. Е.М. Ковешникова. М., Дрофа, 2014. – 301 с.

68. Чурин, И.Н. Законность нормативных правовых актов как критерий оценки эффективности надзорной деятельности / И.Н. Чурин// Законность. - 2014.- №1. - С.32.