Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРАВОСУДИЯ»

На правах рукописи

ПОПОВ АЛЕКСАНДР АЛЕКСАНДРОВИЧ

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ

Специальность 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель
Доктор юридических наук, профессор
Кобзарев Федор Михайлович

Москва – 2020

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ **3**

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ **21**

§ 1. Генезис прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении предварительного следствия в России 21

§ 2. Понятие, предмет, цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия 40

§ 3. Пределы прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении предварительного следствия 56

ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ **72**

§ 1. Понятие и правовое регулирование организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении предварительного следствия 72

§ 2. Институциональная характеристика организации надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия в системе прокуратуры 83

§ 3. Основные элементы внутрисистемной организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов при осуществлении предварительного следствия 112

ГЛАВА 3. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ ПО ОРГАНИЗАЦИИ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ **143**

§ 1. Внедрение электронных технологий (цифровизации) в прокурорско-надзорную деятельность в досудебном производстве 143

§ 2. Организационно-правовая модель прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия 161

ЗАКЛЮЧЕНИЕ **176**

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ **183**

ПРИЛОЖЕНИЕ А **206**

ПРИЛОЖЕНИЕ Б **210**

ПРИЛОЖЕНИЕ В **214**

Введение

Актуальность темы исследования. Надзор за исполнением законов при производстве предварительного следствия[1] является одним из важнейших направлений прокурорского надзора и в целом деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

В последние десятилетия его правовое регулирование и организация не отличались стабильностью и были подвержены значительным корректировкам.

Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ, в его первоначальных редакциях, за прокуратурой в досудебном производстве закреплялись разноплановые виды деятельности по осуществлению уголовного преследования, надзора за исполнением законов при производстве дознания и предварительного следствия, процессуального руководства предварительным расследованием.

Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» было проведено организационное разграничение функций надзора и руководства расследованием преступлений, осуществления предварительного следствия. Произошло значительное сокращение процессуальных полномочий прокурора в отношении органов предварительного следствия, часть из которых была восстановлена позднее Федеральным законом от 28.12.2010 № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия».

---

[1] Данная формулировка представляется более точной по сравнению с теми, что определены в ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (надзор за процессуальной деятельностью… органов предварительного следствия) и ст. 1, 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (надзор за исполнением законов органами, осуществляющими… предварительное следствие). В то же время, чтобы избежать чрезмерную (излишнюю) повторяемость предложенной формулировки, по тексту используются как равнозначные иные распространенные в литературе названия данного направления прокурорского надзора: «надзор за следствием», «надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия», «надзор за следственной деятельностью», «надзор за законностью следствия» и т.д.

В 2011 году из системы прокуратуры были выведены следственные подразделения, получившие институциональную самостоятельность в форме образования нового федерального государственного органа – Следственного комитета Российской Федерации.

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» статья 129 Конституции Российской Федерации изложена в новой редакции. В ней надзорная функция названа первой в числе остальных направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации.

Таким образом, в результате проведенной организационно-правовой реформы и изменений Конституции Российской Федерации, одобренных в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года, установлен приоритет надзорной деятельности прокуратуры, которая фактически стала ее единственной функцией в досудебном производстве.

К сожалению, изменение уголовно-процессуального законодательства и связанные с этим меры организационного характера не привели к повышению качества предварительного следствия.

Как свидетельствует прокурорская практика, за последние 10 лет, несмотря на снижение уровня преступности и следственной нагрузки, ежегодно следователями допускается рост нарушений законов в досудебных стадиях уголовного судопроизводства – их количество за эти годы увеличилось в 2,5 раза (с 535 тыс. до 1 млн 300 тыс.)[1].

Остается стабильно большим и количество[2] отмененных прокурорами постановлений о возбуждении уголовных дел (в 2015 г. – 19 256, в 2016 г. –

---

[1] Доклад Ю.Я. Чайки на расширенной коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 19 марта 2019 года. URL: http://genproc.gov.ru (дата обращения: 18.09.2019).

[2] Статистические данные приведены в отношении отмен прокурором постановлений, вынесенных следователями и дознавателями. См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2015 г. URL: https://genproc.gov.ru/stat/data/1054853/; Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2016 г. URL: http://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/; Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2017 г. URL: https://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/; Статистические данные об основных показателях деятельности органов

19 359, в 2017 г. – 17 205, в 2018 г. – 14 868, в 2019 г. – 14 022) и постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел (в 2015 г. – 2 516 501, в 2016 г. – 2 494 172, в 2017 г. – 2 381 432, в 2018 г. – 2 225 641, в 2019 г. – 2 035 927).

Такое положение с качеством расследования преступлений обусловлено многими причинами правового и организационного характера, лежащими в основе как следственной деятельности, так и связанными с участием прокурора в досудебном производстве. Исходя из этого, в первую очередь возникает потребность дальнейшего совершенствования прокурорского надзора за законностью следственной деятельности и обеспечения надлежащего взаимодействия прокуратуры и органов предварительного следствия. При этом значительные резервы для повышения эффективности надзора, защиты прав потерпевших, обвиняемых и иных лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства, заложены в его организационно-управленческом обеспечении, в выборе оптимальной организационно-правовой модели данной деятельности.

Вместе с тем специальных научных исследований по организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия в последние годы практически не проводилось. В имеющихся многочисленных работах, посвященных участию прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса, организационно-управленческая сторона вопроса рассматривалась фрагментарно или не раскрывалась вовсе, что не соответствует потребностям практики.

Недостаточно исследованными к настоящему времени представляются вопросы, связанные с определением понятия, предмета, целей, задач и пределов прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия в новых историко-правовых реалиях, выступающих в качестве основы содержания организации данного направления надзора, его организационно-управленческой структуры и основных элементов организации работы органов

прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2018 г. URL: http://genproc.gov.ru/stat/data/1548464/; Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2019 г. URL: https://genproc.gov.ru/stat/data/1795898/ (дата обращения: 23.03.2020).

прокуратуры по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.

На первый план выходит решение задачи по организации подлинно независимого, объективного и действенного надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия, что связано, по нашему мнению, с необходимостью принятия ряда мер организационно-правового характера, в частности, таких, как отделение осуществления государственного обвинения от надзора за следственной деятельностью, совершенствование организационной структуры органов прокуратуры, установление дополнительных квалификационных требований к должностям прокурорских работников, осуществляющих надзор за следствием, и к специальной профессиональной подготовке выпускников Университета прокуратуры Российской Федерации, институтов прокуратуры других образовательных организаций высшего образования, а также с потребностью внедрения в прокурорско-надзорную деятельность современных информационно-коммуникационных технологий.

Особенно остро в настоящее время стоит проблема цифровизации прокурорского надзора, в частности его направления – надзора за исполнением законов органами предварительного следствия, в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19), что обусловило необходимость подготовки Консультативным советом европейских прокуроров Заключения № 15 (2020) «О роли прокуратуры в чрезвычайных ситуациях, в частности в условиях пандемии», направленного на то, чтобы определить, как органы прокуратуры могут выполнять свою миссию с высочайшим качеством и эффективностью в контексте пандемии COVID-19 и ее последствий.

Указанные обстоятельства определяют теоретическую и практическую актуальность темы диссертационной работы.

Степень разработанности темы исследования. Общетеоретическими вопросами прокурорского надзора занимались К.И. Амирбеков, Т.А. Ашурбеков, Д.М. Бакаев, В.И. Басков, В.П. Беляев, С.Г. Березовская, А.Д. Берензон, В.Г. Бессарабов, А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров, В.В. Гаврилов, Р.М. Гасанов, С.И.

Герасимов, К.Ф. Гуценко, В.Г. Даев, Е.Р. Ергашев, Р.В. Жубрин, А.Х. Казарина, О.С. Капинус, Ф.М. Кобзарев, М.А. Ковалев, А.Ф. Козлов, Б.В. Коробейников, О.Н. Коршунова, М.Н. Маршунов, Н.В. Мельников, В.И. Рохлин, В.П. Рябцев, А.Ф. Смирнов, В.В. Стрельников, А.Я. Сухарев, В.С. Тадевосян, А.А. Усачев, В.Б. Ястребов и др., которые определили понятие прокурорского надзора за исполнением законов и его основные признаки, сформулировали положения об объекте, предмете, пределах и правовых средствах прокурорского надзора, аргументировали классификацию полномочий прокурора, раскрыли содержание и основные элементы организации работы в органах прокуратуры.

Истории становления и развития прокурорского надзора, в том числе за процессуальной деятельностью следственных органов, посвящены работы С.Н. Бабаева, В.Г. Бессарабова, В.А. Бобренева, Ю.С. Гусаковой, Н.Н. Дэр, С.М. Казанцева, Б.В. Макеева, Р.З. Симонян, Д.О. Серова и ряда других авторов.

Непосредственно к проблемам организации и осуществления прокурорского надзора за предварительным расследованием преступлений обращались дореволюционные ученые и юристы-практики Н.А. Буцковский, В.П. Даневский, Н.В. Муравьев, И.Я. Фойницкий, советские ученые-процессуалисты, деятели науки прокурорского надзора Н.В. Жогин, В.К. Звирбуль, В.М. Савицкий, М.С. Строгович, В.Я. Чеканов.

В современный период прокурорскому надзору за исполнением законов органами предварительного следствия уделялось внимание со стороны А.В. Агутина, К.И. Амирбекова, Г.Г. Анисимова, А.Н. Артамонова, Э.М. Аскерзаде, А.О. Бекетова, Н.В. Булановой, И.С. Дикарева, О.Д. Жука, О.А. Кожевникова, А.П. Кругликова, В.Ф. Крюкова, И.С. Курышова, А.Б. Ломидзе, М.А. Макаренко, Е.В. Писарева, В.В. Самсонова, А.Б. Соловьева, М.Е. Токаревой, М.Н. Филиппова, А.Г. Халиулина. Отдельные аспекты надзорной деятельности органов прокуратуры на досудебных стадиях уголовного судопроизводства были предметом исследований А.М. Багмета, С.Д. Белова, В.М. Быкова, А.М. Васильева, Н.А. Васильевой, З.Ш. Гатауллина, В.В. Горюнова, В.Н. Григорьева, Д.И. Ережипалиева, В.А. Ефановой, В.Н. Исаенко, К.В. Камчатова, В.А.

Лазаревой, П.А. Пригорщи, Я.П. Ряполовой, А.А. Тимошенко, М.С. Шалумова и других ученых.

В трудах названных авторов, применительно к своей исторической эпохе, высказаны взгляды на задачи, предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия, раскрыты принципы надзора за следствием, определено соотношение уголовного преследования и надзорной деятельности прокуратуры, обоснованы представления о полномочиях и правовых средствах прокурора по надзору за исполнением законов следственными органами, предложены их классификации, изложены идеи о содержании и формах взаимодействия следственных и прокурорских работников.

За последнее время по проблемам прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении предварительного следствия были подготовлены диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук: Абдул-Кадыровым Ш.М. «Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве» (Москва, 2015), Е.А. Буглаевой «Участие прокурора в ходе предварительного следствия» (Челябинск, 2011), Е.Н. Бушковской «Надзор прокурора за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя в досудебном производстве» (Москва, 2011), М.В. Серебрянниковой «Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование» (Москва, 2013), Г.Д. Харебавой «Эффективность прокурорского надзора за органами предварительного следствия» (Ростов-на-Дону, 2012).

Однако названные работы затрагивают в большей степени уголовно-процессуальные аспекты надзорной деятельности прокурора на досудебных стадиях по уголовным делам, где производство предварительного следствия является обязательным. В этих трудах не получили надлежащего освещения вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия.

Объектом диссертационного исследования являются правоотношения, складывающиеся между прокурором, должностными лицами органов предварительного следствия и другими участниками уголовного судопроизводства в связи с организацией и осуществлением прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия.

Предмет диссертационного исследования образуют принципы права и нормы, регулирующие организацию и осуществление прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия, судебная, следственная и прокурорская практика, доктринальные положения, раскрывающие содержание института прокурорского надзора за исполнением законов в досудебном производстве.

Цель диссертационного исследования заключается в формулировании и теоретическом обосновании научных положений об организации и осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия, раскрывающих представление о содержании и направлениях оптимизации его сложившейся в настоящее время организационно-правовой модели в условиях разграничения между прокуратурой и следственными органами функций надзора и руководства расследованием преступлений, проведения предварительного следствия, а также в разработке предложений по совершенствованию правовых норм в рассматриваемой сфере отношений.

Для достижения поставленной цели определены следующие **задачи**:

1) выделить историко-правовые этапы прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении предварительного следствия в зависимости от организационного разграничения функций надзора, руководства расследованием преступлений и производства предварительного следствия;

2) определить понятие, предмет, цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия в сложившихся современных историко-правовых реалиях;

3) раскрыть пределы прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении предварительного следствия, обновленные после проведения реформы 2007-2011 гг.;

4) определить понятие и правовое регулирование организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия, раскрывающие целостное представление о данном институте и позволяющие расширить область поиска направлений его совершенствования;

5) дать институциональную характеристику организации надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия в системе прокуратуры и предложить варианты ее развития;

6) раскрыть основные элементы внутрисистемной организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов при осуществлении предварительного следствия и предложить пути ее совершенствования;

7) определить перспективы внедрения электронных технологий (цифровизации) в прокурорско-надзорную деятельность в досудебном производстве и перехода к «электронному надзору»;

8) предложить оптимальную организационно-правовую модель прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия с учетом определенных направлений совершенствования его организации и правового регулирования.

Методология и методы диссертационного исследования. Методологическую основу исследования составили общенаучные методы (анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия, системный) и частнонаучные методы (формально-логический, историко-правовой, конкретно-социологический, правового моделирования).

Эмпирическую базу исследования составили результаты анализа:

1) статистических данных Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сфере надзора за исполнением законов органами предварительного следствия за период 2012-2019 гг.;

2) организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров, принятых по вопросам организации надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия, а также информации, размещенной на официальных сайтах Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратур в сети Интернет;

3) 210 актов прокурорского реагирования за 2013-2016 гг., внесенных прокуратурой Забайкальского края, и 130 актов прокурорского реагирования за 2017-2018 гг., внесенных военными прокуратурами гарнизонов Московской городской военной прокуратуры, как то: требования об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия; постановления об отмене постановления о возбуждении уголовного дела; постановления об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела; постановления о признании доказательств недопустимыми; представления об устранении нарушений закона и др.;

4) анкет 185 прокурорских работников, в том числе 51 заместителя прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных прокуроров специализированных прокуратур, обеспечивающего участие прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами, и 29 прокурорских работников, состоящих в резерве кадров для выдвижения на должности прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур, полученных по результатам социологического опроса, проведенного на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Университета прокуратуры Российской Федерации.

Научная новизна заключается в том, что данная работа представляет собой комплексное исследование теоретических и прикладных проблем организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия в современных условиях, в котором на основе полученных результатов сформулирована совокупность научных положений,

предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства и повышение эффективности прокурорской деятельности в указанной сфере.

Научная новизна полученных результатов также состоит в том, что в диссертации:

сформулированы понятия: «электронный надзор за исполнением законов при производстве предварительного следствия», «организационно-правовая модель надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия»;

выделены историко-правовые этапы становления и развития прокурорского надзора за законностью производства предварительного следствия в зависимости от организационного разграничения функций надзора, руководства расследованием преступлений и производства предварительного следствия;

уточнены предмет, цели, задачи и пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия в свете отделения функции надзора от проведения предварительного расследования и процессуального руководства им;

обоснован авторский подход к определению содержания организации надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия посредством раскрытия ее институциональной и деятельностной (внутрисистемной организации работы в органах прокуратуры) характеристик;

определены необходимость и направления совершенствования существующей организационно-правовой модели надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия *в институциональном плане* путем создания в Генеральной прокуратуре Российской Федерации и аппаратах прокуратур регионального звена единого управления по надзору за исполнением законов в уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности, отделения функции надзора от осуществления уголовного преследования в суде посредством учреждения самостоятельной Службы государственного обвинения и *деятельностном* – посредством корректировки

основных элементов внутрисистемной организации работы в органах прокуратуры, в том числе повышения квалификационных требований к должностям прокурорских работников, занимающихся надзором за следствием, закрепления права преимущественного назначения на должность прокурора или его заместителя при прочих равных условиях лиц, имеющих опыт следственной работы, и др.;

обоснованы новые формы внедрения современных информационно-коммуникационных технологий в информационно-аналитическую деятельность прокуратуры, при взаимодействии с органами предварительного следствия.

Положения, выносимые на защиту:

1. Аргументация историко-правовых этапов генезиса прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия в зависимости от организационного разграничения функций надзора, руководства расследованием преступлений и производства предварительного следствия:

1) 1802-1864 гг. – появление и внедрение в прокурорскую деятельность элементов надзора за следствием;

2) 1864-2007 гг. – смешение надзорной и обвинительной деятельности прокурора в досудебном производстве, в том числе посредством предоставления ему полномочий по осуществлению предварительного следствия и руководства им, включение в состав прокуратуры следственного аппарата. Выделены подэтапы: 1864-1917 гг., 1922-1936 гг., 1936-1955 гг., 1955-1990 гг., 1990-2002 гг. и 2002-2007 гг.;

3) 2007 г. – по настоящее время – организационное и функциональное отделение надзора от производства предварительного следствия и процессуального руководства им, выведение следственного аппарата из состава прокуратуры, сокращение и корректировка надзорных полномочий прокурора в досудебном производстве.

2. Корректировка организационно-правовой модели прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия в

результате реформы 2007-2011 гг. обусловила уточнение содержательных характеристик данного направления прокурорской деятельности:

- предмета надзора – посредством расширения сферы надзорной деятельности прокуратуры, в частности субъектного состава лиц, за соблюдением прав которых надзирает прокуратура, и качественных характеристик решений органов предварительного следствия, которые проверяются прокуратурой (оценка не только законности, но и обоснованности, мотивированности таких решений);

- целей и задач надзора – посредством корректировки их содержания относительно осуществления прокуратурой уголовного преследования и отражения в них направления развития в виде конституционализации всей прокурорской деятельности, ориентированной главным образом на защиту прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов организаций, в том числе вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства.

3. Аргументировано, что пределы прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении предварительного следствия устанавливают границы его организационно-правовой модели и определяются целями, задачами и предметом надзора; перечнем актов, надзор за исполнением которых должен осуществлять прокурор; перечнем поднадзорных объектов; полномочиями прокурора, не предполагающими прямого вмешательства в уголовно-процессуальную деятельность институционально самостоятельных органов предварительного следствия; правом следователя, руководителя следственного органа на обжалование решений и действий прокурора; правозащитным характером прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия.

4. Доказано, что с переходом к современному этапу развития прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия связано формирование его новой организационно-правовой модели, представляющей собой результат изменения подхода к организации надзора за следствием, в содержании которой выделены институциональный

(организационно-структурный) и деятельностный (внутрисистемная организация работы органов и соответствующих подразделений прокуратуры) аспекты.

5. В институциональном плане в целях организации единого, независимого и объективного надзора за следствием, его отделения от функции уголовного преследования (обвинения) в судебных стадиях предложено выделить специальную самостоятельную службу в системе прокуратуры – Службу государственного обвинения и создать в Генеральной прокуратуре Российской Федерации, аппаратах прокуратур субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратур единые самостоятельные структурные подразделения (управления, отделы) по надзору за исполнением законов в уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности.

6. На основе деятельностного подхода определены перечень и содержание обязательных элементов внутрисистемной организации работы органов прокуратуры по надзору за предварительным следствием, к числу которых отнесены: информационно-аналитическая деятельность; определение приоритетных направлений деятельности; прогнозирование и планирование работы; кадровое обеспечение; распределение должностных обязанностей между прокурорскими работниками, обеспечение согласованности их действий (взаимодействия и координации деятельности структурных единиц и работников); руководство; принятие и реализация управленческих решений; контроль и проверка исполнения.

7. Для обеспечения организации и осуществления квалифицированного надзора за следствием обосновано предложение о закреплении преимущественного права на назначение на руководящие должности в системе прокуратуры лиц, которые имеют опыт следственной работы, а также предложение об установлении дополнительных квалификационных требований (владения методикой и тактикой расследования преступлений) к лицам, претендующим на замещение должности прокурорского работника, осуществляющего надзор за исполнением законов органами предварительного следствия, дополнительных требований к организации их обучения и повышения

квалификации посредством внесения изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и ряд приказов Генерального прокурора Российской Федерации.

8. Электронный надзор за исполнением законов при производстве предварительного следствия определен как одна из форм организации и осуществления данного направления прокурорской деятельности, отличительной особенностью которой является использование информационно-коммуникационных технологий, позволяющих перейти к электронному документообороту и дистанционному взаимодействию между прокуратурой, органами предварительного следствия, судом и иными участниками уголовного судопроизводства.

Аргументировано, что переход к электронному надзору предполагает создание единой межведомственной цифровой онлайн-платформы взаимодействия руководителей всех уровней правоохранительных и иных государственных органов, прокуроров и следователей для работы с единым электронным уголовным делом.

9. Выработаны предложения о внесении изменений в законодательство и организационно-распорядительные документы Генерального прокурора Российской Федерации, направленные на совершенствование организационно-правовой модели прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия. В частности, предложено:

1) изложить часть 1 статьи 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в следующей редакции:

«Статья 29. Предмет надзора

1. Предметом надзора является *соблюдение и защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов организаций*; соблюдение установленного федеральным законом порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования; *законность, обоснованность и мотивированность*

решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.»;

2) дополнить статью 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации пунктом 33.1 следующего содержания: *«33.1) процессуальное решение органов предварительного расследования в электронном виде – электронное процессуальное решение или электронный образ процессуального решения следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания.*

Электронное процессуальное решение – документ, созданный в электронной форме без предварительного документирования на бумажном носителе, подписанный электронной подписью в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Электронный образ процессуального решения – переведенная в электронную форму с помощью средств сканирования копия документа, изготовленного на бумажном носителе;»;

3) изложить часть 1 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в следующей редакции: «*1. Прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции осуществлять от имени государства надзор за исполнением законов органами дознания и органами предварительного следствия, а также уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом.*»;

4) изложить часть 2.1 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в следующей редакции: *«2.1. Прокурор вправе в любое время знакомиться с материалами проверки сообщения о преступлении и уголовного дела, а также требовать предоставления в электронном виде процессуальных решений органов предварительного расследования.»*;

5) дополнить абзац пятый пункта 4 Квалификационной характеристики должности (квалификационных требований к должности) помощника прокурора города, района и приравненного к ним прокурора, утв. приказом Генерального

прокурора Российской Федерации от 02.11.2011 № 378, после слов «…по закрепленному за ним направлению деятельности» словами «, а также методикой и тактикой расследования преступлений (при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие)»;

6) дополнить абзац четвертый в разделе III «Требования к профессиональным умениям и навыкам выпускника академии» Квалификационных требований к специальной профессиональной подготовке выпускников Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации для прохождения службы в органах прокуратуры, утв. приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28.11.2013 № 519, следующими словами «…, а также методикой и тактикой расследования преступлений;»;

7) изложить пункт 2 приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 29.05.2020 № 286 «Об утверждении Положения об организации прохождения студентами образовательных организаций высшего образования практики в органах прокуратуры Российской Федерации» в следующей редакции:

«2. Прокурорам субъектов Российской Федерации и приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур обеспечить организацию прохождения практики студентами в органах прокуратуры Российской Федерации в соответствии с настоящим Положением, *а также организацию прохождения практики студентами в следственных органах Следственного комитета Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации.*

Для организации прохождения практики студентами в следственных органах Следственного комитета Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации прокурорам субъектов Российской Федерации и приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур принять меры по заключению соответствующих соглашений с указанными органами.».

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в обосновании положений, развивающих теорию прокурорского надзора в части

организации, осуществления и правового регулирования отдельного его направления – надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия.

Сформулированные в работе выводы, рекомендации и предложения уточняют и дополняют теоретические представления об институте прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в возможности использования сформулированных в нем выводов и предложений:

- в практической деятельности прокурорских работников при организации и осуществлении надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия;

- в учебном процессе при преподавании курсов «Прокурорский надзор», «Прокурорская деятельность», «Правоохранительные органы», а также при подготовке рабочих программ, лекций и учебных пособий по ним.

Достоверность и репрезентативность исследования подтверждается **апробацией его результатов**, которые:

- обсуждались на заседаниях Ученого совета и кафедры организации судебной и правоохранительной деятельности Российского государственного университета правосудия;

- докладывались и обсуждались на VI Всероссийской научно-практической конференции аспирантов, соискателей и молодых ученых «Верховенство права и правовое государство: проблемы теории и практики» (М.: Российский государственный университет правосудия, 2015 г.), Международной научно-практической конференции «Организация предварительного расследования: проблемы и перспективы» (М.: Академия Следственного комитета РФ, 2015 г.), XI Научной конференции молодых ученых и студентов «Правовая реформа в России» (Екатеринбург: Уральский государственный юридический университет, 2015 г.), Международной научно-практической конференции «Криминалистическое сопровождение расследования преступлений: проблемы и пути их решения» (М.: Академия Следственного комитета РФ, 2016 г.), VII

Всероссийской научно-практической конференции аспирантов, соискателей и молодых ученых «Принципы права: проблемы теории и практики» (М.: Российский государственный университет правосудия, 2016 г.), VIII Научно-практической конференции молодых ученых «Актуальные проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых ученых» (М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2016 г.), II Международной научно-практической конференции «Прокуратура: вчера, сегодня, завтра (Сухаревские чтения)» (М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2016 г.), Международной научно-практической конференции «Правовые и организационные основы противодействия коррупции: международный и российский опыт» (М.: Российский государственный университет правосудия, 2019 г.);

- отражены в 12 научных статьях, из них 7 – в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации;

- использованы в содержании рабочей программы дисциплины «Прокурорская деятельность» и при преподавании данной дисциплины студентам Российского государственного университета правосудия (акт о внедрении от 01.10.2020 г.);

- внедрены в практическую деятельность Московской городской военной прокуратуры (акт о внедрении от 01.10.2020 г.).

Глава 1. Теоретические основы организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия

§ 1. Генезис прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении предварительного следствия в России

Раскрытие истории надзора прокуратуры в отношении органов предварительного следствия является необходимым исходным началом полного и всестороннего исследования данного института. Погружение в историю позволит обобщить опыт правового регулирования и организации надзора за следствием, выявить закономерности их развития и определить пути совершенствования.

С учетом заданных целей и задач диссертационного исследования рассмотрение генезиса прокурорского надзора за следствием представляется возможным через призму организационного разграничения функций надзора, руководства расследованием и производства предварительного следствия.

Российская прокуратура была учреждена 12 января 1722 года Именным Высочайшим Указом Петра I. Спустя непродолжительное время – 27 апреля 1722 года – Петр I издает Указ «О должности Генерал-прокурора», который становится основополагающим актом в правовом регулировании деятельности прокуратуры XVIII века.

Указ «О должности Генерал-прокурора» тщательно вырабатывался с участием Петра I. В ходе его подготовки российская генерал-прокуратура избавилась от фрагментарных уголовно-процессуальных полномочий, присутствовавших в первых редакциях законопроекта и восходивших к ее зарубежному прообразу – французскому. В итоге, отечественная прокуратура оказалась наделена исключительно общенадзорными полномочиями[1].

Такие полномочия она распространяла на центральные органы власти: Сенат, Синод, различные коллегии. Сферу деятельности прокуратуры

[1] Серов Д.О. Фискальская служба и прокуратура России первой трети XVIII века: автореф. дис. … д-ра ист. наук. – Екатеринбург, 2010. – С. 34.

преимущественно составляло наблюдение за правильностью ведения канцелярского делопроизводства.

Предпосылки закрепления за прокуратурой надзорной деятельности в сфере уголовного судопроизводства отдаленно прослеживаются в законе «Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи» – центральном акте проведенной Екатериной Великой губернской реформы 1775 г. Так, по нему губернскому прокурору вменялась обязанность наблюдать за скорейшим разрешением дел в отношении тех лиц, которые содержались под стражей[1].

Однако в XVIII веке не было сформировано еще самого института предварительного следствия, разбирательство дел происходило в судах, приказных избах и других подобных учреждениях. На законодательном уровне не было закреплено никаких известных современному обществу гарантий прав виновному, потерпевшему, в связи с чем и прокурорам надзирать было не за чем.

Впервые же на прокуратуру, хотя и косвенно, функция надзора за следствием была возложена в начале XIX века Циркулярным ордером Министра юстиции и Генерал-прокурора Г.Р. Державина к губернским прокурорам от 26 сентября 1802 года[2].

Согласно этому документу прокуроры должны были наблюдать за тем, чтобы в отношении допрашиваемых лиц не применялось насилие, не имело место сокрытие преступлений, к ответственности не привлекались невиновные. При выявлении перечисленных обстоятельств прокурорам надлежало ходатайствовать в Губернском Правлении об их устранении, а в случае невыполнения представлений – сообщать Генерал-прокурору[3].

---

[1] Прокуратура России (1722-2012). Документы / автор-сост. В.С. Павлов. – СПб. : «Реноме», 2014. – С. 50.
[2] См.: Бессарабов В.Г. Становление и развитие российской прокуратуры // сб. материалов семинара (31 января 2012г., Москва), 2012. – С. 7; Кожевников О.А. История прокурорского надзора за законностью расследования преступлений (1722-1917гг.): Учеб. пособие. – Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 2004.
[3] Прокуратура России (1722-2012). Документы. С. 55.

Вместе с тем более четкого законодательного определения прокурорский надзор в отношении органов расследования не получил, носил фрагментарный, эпизодический характер[1].

Не последовало изменений в положении надзорной деятельности органов прокуратуры и в связи с изданием Свода законов, успевшим выдержать три редакции (1832, 1842 и 1857 гг.) до реализации судебной реформы 1864 г. В каждом последующем количество статей о прокуратуре увеличивалось за счет уточнения и детализации, но никаких существенных изменений не произошло[2].

Закон «Учреждение судебных следователей» от 8 июля 1860 г. также не приблизил прокурорский надзор к предварительному расследованию преступлений[3]. Прокурорам не было предоставлено каких-либо дополнительных и значительных полномочий в отношении органов следствия, как и полномочий по проведению собственно следственных действий.

Таким видится первый этап становления прокурорского надзора за производством предварительного следствия. Следственные работники состояли вне системы прокуратуры, которая не имела распорядительно-властных полномочий по направлению хода расследования преступлений и не позиционировалась органом уголовного преследования. Задача лиц прокурорского надзора состояла в объективном, сплошном и непрерывном наблюдении за законностью осуществления предварительного следствия.

Начало второго этапа связано с проведенной Александром II в 1864 г. судебной реформой, которая окончательно закрепила за прокуратурой функцию надзора за производством предварительного следствия, построила стройную, четкую, последовательную модель прокурорского надзора за расследованием преступлений.

---

[1] Гусакова Ю.С. Организационно-правовые основы взаимодействия прокуратуры и органов расследования России в XVIII – начале XX в.в. (историко-правовое исследование): автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Казань, 2011. – С. 12.

[2] Казанцев С.М. История царской прокуратуры. – СПб. : Издательство С.-Петербургского университета, 1993. – С. 109.

[3] Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Том первый. М. : Университетская типография, Страст. бул., 1889. – С. 367-368.

Судебная реформа Александра II является выдающимся достижением XIX века. Над составляющими ее основу документами работали видные ученые и практики, в том числе лица, занимающие высшие руководящие должности в государстве. Реформа сыграла огромную роль не только в развитии института прокурорской деятельности, но и всей правоохранительной системы страны, всего механизма правового регулирования.

Основополагающими документами реформы были Судебные уставы, из которых «Учреждение судебных установлений» и Устав уголовного судопроизводства (далее – Устав) непосредственно регламентировали прокурорский надзор за предварительным следствием. В данных нормативных актах были отражены основные новые либеральные идеи, получившие распространение в странах Западной Европы, с их приложением к российской правовой и государственной реальности.

Закон «Учреждение судебных установлений» установил организационные основы деятельности лиц прокурорского надзора, а также предмет их ведения, который ограничивается делами судебного ведомства.

Прокурорские работники состояли при судах и действовали на основе принципа централизации. Так, ст. 129 Учреждения судебных установлений гласила, что прокуроры окружных судов находятся в подчинении прокуроров судебных палат, которыми в свою очередь, как и обер-прокурорами, непосредственно руководит министр юстиции.

Законом также провозглашался принцип взаимозаменяемости чинов прокурорского надзора. Согласно ст. 131, 132 по всем делам каждый прокурор вправе заменить своего товарища, приняв это дело на свою ответственность. В случае болезни или отсутствия обер-прокурора, прокурора судебной палаты или окружного суда должность их исправляют их товарищи или по их назначению, или по старшинству определения в эти должности, а в случае устранения – всегда по старшинству определения.

Следствие было отделено от прокуратуры и осуществлялось судебными следователями, являющимися членами окружного суда и потому для обеспечения

их самостоятельности и процессуальной независимости назначавшимися императором[1].

Правовые возможности прокурорских работников в рамках надзора за следствием были закреплены в Уставе уголовного судопроизводства.

Статья 278 Устава предусматривала, что прокуроры уполномочены предлагать судебным следователям о проведении расследования и наблюдать за их ходом.

Для выявления нарушений установленного порядка расследования прокурорам предоставлялось право присутствовать при совершении любых следственных действий и рассматривать на месте производство, не препятствуя ходу следствия.

По всем вопросам расследования преступления прокурор уполномочен был предъявлять судебному следователю обязательные для исполнения законные требования. Кроме того, при взятии обвиняемого под стражу прокурор мог требовать ограничиться менее строгой мерой.

Такие законные требования прокурора, полагаем, являлись неким прообразом прокурорских указаний следователю, которые будут составлять в недалеком будущем один из основных инструментов реагирования прокуроров на нарушения порядка предварительного расследования преступлений.

Согласно ст. 285 Устава прокурор также был наделен правом высказать следователю предложение о задержании обвиняемого. Данное предложение, однако, не являлось обязательным для следователя, который в случае несогласии с ним представлял о том суду.

По окончании расследования следователь передавал производство прокурору, который при очевидной неполноте произведенного следствия мог запросить дополнительные сведения либо вернуть к доследованию.

---

[1] Мамонтов А.Г. Реформа предварительного следствия во второй половине XIX века в России (историко-правовое исследование): автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Москва, 1996. – С. 21.

Прекратить или приостановить следствие по неосновательности обвинения или другим законным причинам следователь и прокурор собственной властью были не вправе. Решение этих вопросов Устав относил к компетенции суда.

В дальнейшем различными правовыми актами полномочия прокуроров по отношению к судебным следователям стали расширяться. Так, например, статьей 23 Временных правил от 15.03.1866 на следователей была возложена обязанность периодически представлять прокурору отчеты о своей деятельности[1].

В таком виде прокурорский надзор за следствием функционировал до 24 ноября 1917 г., когда декретом Совета народных комиссаров РСФСР «О суде» были упразднены «доныне существующие общие судебные установления… военные и морские суды всех наименований… институты судебных следователей, прокурорского надзора…». И если взамен упраздненной судебной системы учреждалась новая – в виде местных и народных судов и революционных трибуналов, то вопрос об организации надзора оставался открытым. Оно и понятно – не было самого предмета надзора, т.е. самих законов[2].

Пореформенная прокуратура Российской империи перестала воплощать в себе замысел ее создателя Петра Великого и быть исключительно блюстителем законности. На нее возлагались новые обвинительные функции как в стадии досудебного производства, так и при судебном рассмотрении дела. Эти функции ни в теоретической, ни в практической плоскости не были совместимы с надзорной природой органа, а потому, находясь в перманентном состоянии конкуренции, осуществление одного из этих видов деятельности всегда превалировало над выполнением другого и в ущерб последнему[3].

Возрождение российской прокуратуры последовало в 1922 г., когда по окончанию Гражданской войны и перехода советского государства к мирному строительству произошло значительное расширение рамок правового

---

[1] Кожевников О.А. Надзорное производство прокурора (история и современность) // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2010. – № 18. – С. 49.
[2] Бобренев В. Как «революционная целесообразность» обернулась произволом // Российская юстиция. – 2003. – № 2. – С. 63.
[3] См. об этом: Мусеибов У.А. Процессуальные функции и полномочия прокурора // Российский следователь. – 2016. – № 21.

регулирования, что, в свою очередь, потребовало укрепления принципа законности в деятельности государственного аппарата[1].

Послереволюционный период отражает то нестабильное и потерянное общенациональное состояние, когда каждый индивид нуждается в поддержке и защите своего государства, в особом внимании и своего рода правовой заботе, внешним проявлением которых становилось воссоздание органов, основная деятельность которых направлена на защиту их прав, обеспечение состояния законности в обществе.

Восстановление государства означало не только занятие прежних экономических, политических и социальных позиций, но и реабилитацию внутренних органов, представляющих собой своеобразную кровеносную систему страны. Иное отношение к данному вопросу могло затруднить восстановительные процессы. Этим объясняется воссоздание прокуратуры, успешно проявившей себя на практике, авторитет и опыт деятельности которой был настолько значительным, что она по праву могла взять выполнение указанных задач, в том числе по ликвидации злоупотреблений в государственных учреждениях.

При возрождении государственного института существовало немало дискуссий о его функциях и организационном строении. Одним из наиболее принципиальных вопросов, подлежащих обсуждению, был вопрос о возможности двойного подчинения прокуратуры центру и региональным властям. Полагаем, сторонники двойного подчинения пытались тем самым ограничить авторитет прокурорских работников, их поле деятельности в целях обеспечения себе возможности продолжения совершения нарушений закона на службе. В ожесточенные споры пришлось вмешаться В.И. Ленину, который строго указал на недопустимость подчинения работников прокуратуры регионам, необходимость ее централизации в обеспечении единой законности на территории государства. Таким образом, статус прокуратуры был определен.

---

[1] Дэр Н.Н. Прокурорский надзор за законностью в системе органов государственного управления СССР (1922-1940гг.): историко-правовое исследование: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2005. – С. 12.

Постановлением ВЦИК от 28.05.1922 было утверждено Положение о прокурорском надзоре, согласно ст. 2, 13 которого на прокуратуру, вошедшую в состав Народного Комиссариата Юстиции, среди прочего, были возложены непосредственное наблюдение за следственной деятельностью, надзор за производством предварительного следствия.

Чуть ранее – 25 мая 1922 г. – принят Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, который сохранил преемственность положений Устава уголовного судопроизводства. Советская модель прокурорского надзора полностью соответствовала его дореволюционной модели[1].

По новому УПК прокурор также был наделен правом представлять следователю указания обязательного характера о дополнении и направлениях следствия, и осуществлять ознакомление с материалами уголовного дела. Кроме того, он вправе был предложить следователю отметить избранную меру пресечения, выбрать другую меру или применить меру пресечения, если она не избиралась. Однако последний мог не согласиться с предложением прокурора, тогда вопрос разрешался судом.

Впервые в УПК 1922 г. находит закрепление институт санкционирования прокурором совершения отдельных следственных действий. Так, статья 189 определяла, что в случае необходимости произвести выемку почтово-телеграфной корреспонденции, следователь сообщает подлежащему почтово-телеграфному учреждению о задержании корреспонденции и испрашивает у прокурора разрешения на производство выемки.

На завершающем этапе досудебного производства при поступлении от следователя обвинительного заключения за прокурором сохранилось право, признав следствие неполным, возвращать дело с указанием на обстоятельства, которые необходимо расследовать. Более того, прокурору предоставлялась возможность в тех случаях, когда он посчитает необходимым, внести изменения в обвинительное заключение или подготовить новое заключение.

---

[1] Зин Н.В. История и правовые предпосылки создания Следственного комитета Российской Федерации в аспекте разграничения следственных и надзорных функций органов прокуратуры Российской Федерации // Аграрное и земельное право. – 2014. – № 11. – С. 100.

Разрешение вопросов о прекращении, приостановлении и возобновлении предварительного следствия, как и при ранее действующем порядке, находилось в компетенции суда.

15 февраля 1923 г. ВЦИК принимает постановление об утверждении нового Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, который немного расширил организационно-процессуальные возможности прокурора по надзору за производством следствия. Так, по УПК 1923 г. теперь разрешение спора о подследственности между следователями, продление времени удержания обвиняемого лица под стражей входило в компетенцию прокурора, а не суда.

В этот исторический период прокуратура также не обладала собственным следственным аппаратом, который состоял при судах и Народном Комиссариате Юстиции.

Институциональное развитие следственных органов в контексте подчинения прокурорской власти произошло в 1928 году, когда в январе коллегия Народного Комиссариата Юстиции признала необходимым передать следствие из суда в прокуратуру. В этой связи постановлением ВЦИК и СНК РСФСР внесены изменения в Положение о судоустройстве РСФСР и следственные структуры были переданы органам прокуратуры.

С этого времени начался фактический процесс слияния следственного аппарата с прокуратурой[1].

Отдельно следует упомянуть о периоде массовых политических репрессий (1930-1940 гг.), где прокуратура также надзирала за исполнением законов, в частности при расследовании контрреволюционных преступлений, но нередко не предпринимала каких-либо мер на выявленные нарушения уголовно-процессуального закона со стороны органов госбезопасности. Это было обусловлено, прежде всего, получением нижестоящими прокурорами

[1] См. подробнее: Фролов В.В. Деятельность следственных органов прокуратуры Псковской области во второй половине 1960-х гг. // Studia Humanitatis. – 2019. – № 1.

соответствующих указаний, которые исключали возможность вмешиваться в репрессивную деятельность, проводившуюся по линии НКВД СССР[1].

Так, например, в 1937 г. всем прокурорам республик, краев, областей, военных округов и железных дорог была направлена шифротелеграмма прокурора СССР А.Я. Вышинского о выполнении приказа НКВД СССР № 00447, где указывалось, что в ходе операции по репрессированию бывших кулаков, уголовников и других антисоветских элементов «соблюдение процессуальных норм и предварительные санкции на арест не требуются»[2].

В 1936 г. Постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР утверждается Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, которая придает особую значимость надзорной деятельности органов прокуратуры, тем самым определяя ее приоритет над обвинительной деятельностью. В статье 113 надзору за точным исполнением законов дается характеристика «высший», а должность Прокурора СССР переименовывается в «Генеральный Прокурор СССР».

На новый качественный уровень институт прокурорского надзора за производством расследования преступлений вышел 24 мая 1955 г. в связи с принятием Положения о прокурорском надзоре в СССР, в ст. 3 которого закреплено принципиальное положение о том, что Генеральный Прокурор и прокуроры, находящиеся в его подчинении, надзирают за законностью деятельности органов следствия. Этим законодатель попытался подчеркнуть роль прокурора как блюстителя законности.

Однако тут же прокуратуре в ходе надзора в отношении органов следствия определен ряд задач, обусловленных выполнением иной, обвинительной функции, нежели надзорной: применять меры уголовной ответственности к лицам, совершившим преступления, принимать меры к тому, чтобы все

---

[1] Макеев Б.В. Деятельность органов прокуратуры и суда по расследованию уголовных дел о контрреволюционных преступлениях в 1937-1938гг. (по материалам Западной и Смоленской областей): автореф. дис. … канд. ист. наук. – Брянск, 2007. – С. 17.

[2] Прокуратура России (1722-2012). Документы. С. 181.

совершенные преступления были раскрыты и ни один преступник не уклонился от ответственности.

Для выполнения установленных законом задач прокурорам вновь был предоставлен широкий объем полномочий:

- давать следственным органам указания в ходе предварительного следствия, в частности по вопросам применения мер пресечения;
- требовать для проверки материалы доследственных проверок и уголовных дел;
- участвовать в осуществлении предварительного следствия и при необходимости лично проводить расследование;
- направлять обратно уголовные дела следователям с конкретными указаниями;
- отменять постановления следователей, несоответствующие закону;
- изымать дело у того следователя, кто преступил закон при его расследовании;
- изымать уголовное дело у дознавателей и передавать его в органы предварительного следствия, а также передавать дело от одного следственного ведомства другому;
- прекращать дела при наличии оснований, указанных в законе.

Указания прокурора органам предварительного следствия по вопросам расследования уголовных дел являлись для этих органов обязательными.

27 октября 1960 г. Верховный Совет РСФСР утверждает новый Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, который, применительно к организации надзора за законностью расследований, конкретизировал нормы Положения о прокурорском надзоре в СССР.

В новом УПК РСФСР впервые в статье 2 нашли свое отражение задачи уголовного судопроизводства, что было несомненным шагом вперед в организации уголовного процесса, поскольку ни один предыдущий кодекс подобных требований не содержал. Тем самым были поставлены понятные и

четкие установки, нацеливавшие правоприменителей на достижение конкретных результатов[1].

В то же время, в основе закона лежала доктрина, носящая репрессивный характер[2]. На первое место были поставлены задачи оперативного и всестороннего раскрытия преступлений, обнаружения виновных, что также не могло не повлиять на деятельность прокуратуры в досудебном производстве, которая уже руководствовалась обвинительными началами, зафиксированными в Положении о прокурорском надзоре в СССР.

Для этого прокурорам предоставлялись дополнительные права: давать указания следователю о направлении расследования, производстве следственных действий, привлечении в качестве обвиняемого, квалификации деяния и объеме обвинения; разрешать заявленный следователю отвод; санкционировать применение определенных мер пресечения (залог, заключение под стражу), продлевать срок содержания под стражей; продлевать срок предварительного следствия и др.

Кроме того, по новому УПК в рамках надзора за законностью решений следователя о проведении таких действий как обыск, наложение ареста на почтовые и иные сообщения и их выемка в организациях почтово-телеграфной связи, выемка содержащих сведения, составляющие государственную тайну, документов, помещение обвиняемого (подозреваемого) в лечебно-психиатрическое учреждение, для производства экспертизы и др. прокурору предоставлено право санкционирования указанных действий.

УПК 1960 г. дифференцировал механизм надзора за законностью решений следователя о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела.

Прокурор, выявив, что следователем уголовное дело возбуждено в отсутствие законных оснований, отменяет его решение и отказывает в возбуждении дела, либо его прекращает, когда производились следственные

---

[1] Азаренок Н.В. Ретроспективный взгляд на задачи уголовного судопроизводства // Вестник Калининградского юридического института МВД России. – 2009. – № 2. – С. 99.

[2] Подольный Н.А. Конфликт доктрин в уголовном процессе России // Lex Russica. – 2010. – Т. 69. – № 3. – С. 668.

действия. В случае незаконности отказа в возбуждении дела прокурор отменяет соответствующее постановление следователя и уголовное дело возбуждает.

Прокурор также вправе отменить постановление о прекращении дела и возобновить по нему производство.

На заключительной стадии досудебного производства прокурор уполномочен:

- утвердить обвинительное заключение, если придет к выводу о наличии оснований для направления в суд дела;
- возвратить следователю дело со своими письменными указаниями о проведении дополнительного следствия;
- прекратить уголовное дело;
- возвратить следователю дело для пересоставления обвинительного заключения в случае обнаружения его несоответствия требованиям закона;
- подготовить новое обвинительное заключение, изъять из материалов дела ранее составленное, возвратить его следователю с указанием обнаруженных ошибок.

Кроме того, прокурор вправе исключить определенные пункты обвинения из обвинительного заключения, применить закон о преступлении менее тяжком. Если требуется обвинение изменить на более тяжкое или по фактическим обстоятельствам отличающееся от первоначального, прокурор возвращает дело следователю для предъявления нового обвинения.

Таким образом, анализ положений УПК РСФСР 1960 г. дает понять, что в действительности прокуратурой осуществлялся уже не надзор, а имело место процессуальное руководство предварительным следствием и активное участие в нем[1].

УПК РСФСР действовал до принятия нового УПК РФ 2001 г.

---

[1] Серов Д.О., Федоров А.В. Советское следствие в 1960 - 1985 гг. // Российский следователь. – 2015. – № 22. – С. 52; Серопян Э.М. Соотношение полномочий следователя и прокурора в досудебном производстве в советский и постсоветский периоды // Вестник Владимирского юридического института. – 2019. – № 2. – С. 123.

В этот период прокуратура осуществляла свои надзорные функции как в отношении собственного следственного аппарата, так и в отношении следственных подразделений других ведомств: органов государственной безопасности и органов внутренних дел[1].

Следующим основополагающим актом в организации надзора прокуратуры за следствием является Закон «О прокуратуре СССР» от 30 ноября 1979 г.

Статья 28 названного Закона провозгласила, что Генеральный прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов органами предварительного следствия с тем, чтобы:

- не было ни одного нераскрытого преступления и ни одно лицо, виновное в преступлении, не уклонилось от уголовной ответственности;
- задержание подозреваемых в преступлении осуществлялось в определенном законом порядке и на предусмотренных законом основаниях;
- никто незаконно к уголовной ответственности и другим ограничениям в правах не подвергался;
- никто аресту без санкции прокурора или судебного решения не подвергся;
- соблюдались процедура возбуждения и раскрытия уголовных дел, предусмотренная законом, сроки следствия, права лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства;
- неуклонно соблюдались нормы закона о всестороннем, объективном и полном расследовании преступлений, выявлялись оправдывающие и уличающие обвиняемого, а также смягчающие и отягчающие ответственность обстоятельства;

[1] См. подробнее: Зотов А.Ю. Органы предварительного следствия России: исторические аспекты возникновения и становления // Вестник Волгоградской Академии МВД России. – 2017. – № 1; Мешков М.В., Гончар В.В. Историко-правовые аспекты организации органов предварительного следствия в 1958-1991 годах // Вестник экономической безопасности. – 2016. – № 4.

- выявлялись причины совершения преступлений и условия, им способствующие, принимались меры к их устранению.

Закон «О прокуратуре СССР» не предоставил лицам прокурорского надзора каких-либо новых прав в рамках рассматриваемого его направления. Вместе с тем, на прокуратуру была возложена новая обязанность по проверке исполнения требований закона о регистрационной дисциплине.

Закон СССР от 26.12.1990 № 1861-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР в связи с совершенствованием системы государственного управления» лишает прокурорский надзор статуса высший, тем самым закрепляя равнозначность выполняемых прокуратурой видов деятельности.

С 18 февраля 1992 г. вступает в силу Закон «О прокуратуре Российской Федерации», впоследствии получивший статус федерального закона. Данный закон является цементирующим началом в правовом регулировании организации и деятельности органов прокуратуры в России. Однако Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре РФ» (далее – Закон о прокуратуре) практически не раскрывает содержания рассматриваемого нами вида прокурорской деятельности, отсылая правоприменителей к УПК.

УПК РФ от 18 декабря 2001 г. является полноправным преемником своего предшественника.

За прокурором были не только сохранены значительные властные полномочия при осуществлении надзора за предварительным следствием, но и закреплены не предусмотренные ранее действующим законодательством новые права. Так, согласно ст. 37 УПК РФ (в первоначальных редакциях) прокурор уполномочен: давать указания о направлении расследования, совершении следственных и других действий; принимать участие в осуществлении предварительного расследования и лично производить отдельные следственные мероприятия; давать следователю согласие на возбуждение уголовного дела, возбуждение ходатайства перед судом о применении определенных мер пресечения или об осуществлении определенных действий, допускающихся по

решению суда; отстранять следователя от дальнейшего расследования, если допущено им нарушение закона; продлевать срок предварительного следствия; утверждать постановление следователя о прекращении по уголовному делу производства и др.

Сложилась ситуация, при которой органам прокуратуры вместо того, чтобы отвечать за неуклонное исполнение законов, соответствие требованиям законности следственных действий, приходится самим нести ответственность за раскрываемость преступлений[1].

Такое положение дел не могло сохраниться. Принятие Конституции 1993 года и провозглашение в ней высшей ценностью человека, его прав и свобод требовало от государства создания реально действующего механизма реализации данного конституционного положения в уголовно-процессуальной сфере. Подобным механизмом мог стать только соответствующий высокой конституционно заданной цели исторически, социально и политически востребованный институт[2], способный объективно, независимо и непрерывно обеспечить признание, соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан.

Необходимость в данном институте следует также из положения статьи 6 УПК РФ, определившей назначение уголовного судопроизводства. Новый УПК задал правозащитную направленность деятельности всех участников уголовного процесса в отличие от ранее действующего УПК РСФСР 1960 г.

С поставленной государственно значимой обязанностью могла справиться лишь прокуратура как правозащитный государственный поверенный в делах законности[3]. Однако, в этой связи, важно было установить ее функциональную определенность в досудебном производстве как надзорного ведомства, не совмещающего функции органа уголовного преследования.

В ходе надзора прокуратуры за исполнением законов, прокурор не должен быть связан какой-либо заинтересованностью в исходе дела, не должен иметь

---

[1] См. об этом: Мыцыков А. Прокуратура. Проблемы развития // Законность. – 2000. – № 1.
[2] Капинус О.С., Рябцев В.П. Перспективы развития правовой регламентации статуса прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2012. – № 3. – С. 19.
[3] Рябцев В.П. Функциональное содержание конституционного статуса прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 5. – С. 48.

иного процессуального интереса, помимо обеспечения законности процессуальной деятельности органов следствия[1].

Система же органов прокуратуры, располагающая собственным следственным аппаратом и имеющая в распоряжении полномочия по участию в проведении предварительного следствия, руководству расследованием преступлений, не могла осуществлять надзор за следствием объективно и независимо, как того требует решение названной конституционной задачи. Все это послужило причиной принятия в 2007 году Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ, с которого начинается третий этап развития прокурорского надзора за законностью следствия и организационно-правовая реформа разделения функции надзора за следствием, производства предварительного следствия и руководства расследованием преступлений, выведения из состава прокуратуры следственного аппарата.

Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ и в последующем принятый Федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ лишили прокуроров таких полномочий, как осуществление проверок сообщений о преступлениях, возбуждение дел, выполнение определенных следственных действий, полномочий по тотальному контролю над производством предварительного следствия, предоставили в их распоряжение исключительно средства надзора, определили правовые условия формирования функционально самостоятельных и институционально обособленных следственных органов.

В качестве самостоятельного государственного органа, уполномоченного в сфере уголовного судопроизводства, на базе следственных подразделений прокуратуры создан Следственный комитет Российской Федерации.

С учетом этого, сегодня прокуратуру вряд ли возможно отнести к субъектам уголовного преследования. Прокуроры не являются руководителями следствия, а производят надзор в отношении следственных органов[2].

---

[1] Халиулин А.Г., Рябцев В.П. Полномочия прокурора и руководителя следственного органа // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2008. – № 6. – С. 22.

[2] Бессарабов В.Г. Реализация прокуратурой положений Конституции Российской Федерации о защите прав и свобод человека и гражданина // Криминалистъ. – 2013. – № 2. – С. 20.

Таким образом, руководством страны предприняты конкретные шаги по учреждению в России независимого и объективного прокурорского надзора за следствием, призванного обеспечить решение указанных в статье 6 УПК РФ правозащитных задач. Это может выступить платформой для дальнейшего совершенствования организации и правового регулирования данного направления прокурорской деятельности.

Так, на повестке дня стоит задача по дальнейшему развитию объективности и независимости прокурорского надзора за следствием, связанному с разрешением вопроса об организационном (институциональном) отделении надзора от уголовного преследования в суде. В теоретической и практической проработке нуждаются вопросы обеспечения эффективности, непрерывности, инициативности, своевременности и оперативности прокурорского надзора в досудебном производстве, связанные с внедрением и применением современных информационно-коммуникационных технологий. Выведение из прокуратуры следственного аппарата, и, следовательно, утрата преемственности двух соответствующих видов служб, актуализировали проблему поиска и подготовки высококвалифицированных кадров, обеспечивающих выполнение функции надзора за следствием.

На основании изложенного, представляется возможным сделать следующий вывод.

В зависимости от организационного разграничения функций надзора за следствием, руководства расследованием преступлений и производства предварительного следствия генезис прокурорского надзора за следствием представляет собой процесс последовательной смены следующих его историко-правовых этапов:

1. Временными границами первого этапа прокурорского надзора за следствием являются 1802-1864 гг., что связано с принятием 26 сентября 1802 г. Министром юстиции и Генерал-прокурором Г.Р. Державиным Циркулярного ордера к губернским прокурорам и определением надзора за производством предварительного следствия в качестве одного из направлений деятельности

прокуратуры. Для него характерно наделение прокурорских работников надзорными полномочиями в отношении органов предварительного следствия, не предполагающими прямого вмешательства в их уголовно-процессуальную деятельность. Прокурорский надзор состоит в объективном, сплошном и непрерывном наблюдении за законностью осуществления предварительного следствия.

2. Появление второго исторического этапа надзора обусловлено принятием Учреждения судебных установлений, Устава уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. и последующим развитием их положений в советском и российском законодательстве. Данный этап условно включает в себя подэтапы:

1) 1864-1917 гг. – характеризуется ограничением предмета ведения прокуратуры преимущественно сферой уголовного судопроизводства, наделением ее функциями надзора за производством предварительного следствия и поддержания обвинения в суде с предоставлением прокурорам не известных ранее властных надзорных полномочий. Завершается этот период упразднением прокуратуры декретом СНК РСФСР от 24.11.1917 «О суде»;

2) 1922-1936 гг. – восстановление института прокурорского надзора в целом и его направления – надзора за предварительным следствием в частности, с передачей в состав прокуратуры следственного аппарата и предоставлением прокурорам полномочий по руководству расследованием преступлений;

3) 1936-1955 гг. – законодательное установление особой значимости прокурорского надзора (всех его направлений), связанное с приданием ему статуса «высший», а также переименованием должности Прокурора СССР на Генеральный Прокурор СССР, что определило приоритет надзорной деятельности прокуратуры над обвинительной;

4) 1955-1990 гг. – последовательное и целенаправленное расширение надзорных полномочий прокурора в отношении органов предварительного следствия, позволяющих выполнять возложенные на него функции надзора, уголовного преследования и процессуального руководства расследованием

преступлений, а также осуществлять полный контроль за расследованием преступлений, подследственных органам прокуратуры;

5) 1990-2002 гг. – исключение из законодательных актов о прокурорском надзоре его характеристики как «высший» и продолжение в соответствии с новым Законом о прокуратуре 1992 г. выполнения прокуратурой функций надзора за расследованием преступлений и уголовного преследования, а также, наряду с этим, осуществления процессуального и частично организационного (в отношении следственных подразделений прокуратуры) руководства предварительным следствием;

6) 2002-2007 гг. – определение в новом Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации прокурора в качестве участника со стороны обвинения, который по существу возглавляет всю деятельность по уголовному преследованию и одновременно осуществляет надзор за предварительным расследованием, в том числе полный контроль за следствием в прокуратуре.

3. С изданием Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ связан переход к третьему современному этапу прокурорского надзора за предварительным следствием. Этап знаменует собой проведение организационно-правовой реформы по разграничению между прокуратурой и органами предварительного следствия функций надзора и организации, проведения предварительного расследования, выведению из системы прокуратуры следственного аппарата. Видение прокуратуры на досудебных стадиях не субъектом уголовного преследования, а органом надзора, призванным решать правозащитные задачи. Созданы правовые и организационные предпосылки для учреждения независимого, объективного, непрерывного, инициативного, своевременного и оперативного прокурорского надзора за предварительным следствием.

§ 2. Понятие, предмет, цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия

Исследование вопросов организации надзора за предварительным следствием непосредственно связано, во-первых, с необходимостью уяснения сущности понятия «прокурорский надзор», а, во-вторых, исходя из того, что процесс организации любого вида деятельности зачастую неотделим от его непосредственного осуществления, возникает потребность в характеристике его сущностных черт, в том числе предмета, целей и задач данного направления.

В настоящее время содержание понятия «прокурорский надзор» не раскрывается ни в Конституции РФ, ни в Законе о прокуратуре, ни в каком-либо другом нормативном правовом акте, что определяет наличие множества точек зрения в научных кругах по этому поводу.

Самое распространенное определение – определение через род и видовое отличие. При этом согласно правилам формальной логики, обычно указывают ближайший род, который содержит больше признаков, общих с признаками определяемого понятия.

В научной литературе можно встретить различные дефиниции прокурорского надзора. Однако большая часть из них представлена через слишком объемное родовое понятие: сфера государственной деятельности[1]; форма государственной деятельности[2]; вид правоприменительной деятельности[3]; форма прокурорской власти[4] и др.

На наш взгляд, ближайшим родовым признаком по отношению к понятию «прокурорский надзор» является «прокурорская деятельность»[5] или «деятельность прокуроров», в связи с чем начинать определение необходимо с этих понятий.

---

[1] Беляев В.П., Борисов Г.А., Горячковская Ю.М., Теплов В.И. Прокурорский надзор в России: историко-теоретический очерк. – Белгород : Издательство Белгородского университета потребительской кооперации «Кооперативное образование», 2001. – С. 127.

[2] См.: Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. – Л. : Издательство Ленинградского университета, 1990. – С. 41; Ломовский В.Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. Издательство Ростовского университета, 1987. – С. 28, 34.

[3] Воронин О.В. К вопросу о содержании современного прокурорского надзора // Вестник Томского государственного университета. – 2011. – № 346. – С. 96.

[4] Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность: Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. – М. : Изд-во «Юристъ», 2003. – С. 152.

[5] См., например: Прокурорский надзор : Учебное пособие / Под ред. докт. юрид. наук, проф. Коршуновой О.Н. 2-е изд. испр. и доп. – СПб.: Издательство «Юридический центр», 2018. – С. 9.

Исходя из этого, прокурорский надзор определяется как деятельность органов прокуратуры, заключающаяся в проверке соблюдения Конституции и исполнения законов[1].

Полагаем, что данное определение не является полным, так как не отражает все признаки, присущие прокурорскому надзору как особому виду прокурорской деятельности[2]. Так, в приведенной дефиниции прокурорский надзор сводится исключительно к проверке исполнения законов, в то время как общепризнанным в научном сообществе[3] является мнение, что существо прокурорского надзора составляет деятельность по обнаружению нарушений законодательства, а также реагированию на них.

Не менее распространенным является определение прокурорского надзора как деятельности прокуроров по обеспечению исполнения Конституции РФ и законов путем выявления и принятия мер к устранению их нарушений[4].

Представляется, что данное определение также не охватывает полностью все стороны данного вида прокурорской деятельности, в нем отсутствует четкое обозначение целей такой деятельности.

Для установления оптимального набора видовых отличий исследуемого понятия, считаем возможным и целесообразным обратиться к Федеральному закону № 40-ФЗ от 03.04.1995 «О Федеральной службе безопасности» и Федеральному закону № 5-ФЗ от 10.01.1996 «О внешней разведке», где законодатель посчитал нужным раскрыть содержание основных направлений деятельности соответствующих органов.

---

[1] 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. 9.

[2] См. об этом также: Беляев В.П. Сущность надзора и некоторые пути его оптимизации // Российский следователь. – 2005. – № 12.

[3] См.: Муравьев Н.В. Указ. соч. С. 501; Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М. : Издательство «Наука», 1975. – С. 27; Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР : учебное пособие / В.С. Тадевосян. – М. : Издательство «Знание», 1968. – С. 15; Чеканов В.Я. Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве. М. : Издательство Саратовского университета, 1972. – С. 103-106; Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник для бакалавров / Е.Р. Ергашев [и др.] ; под науч. ред. Е.Р. Ергашева. – М. : Издательство Юрайт, 2011. – С. 18.

[4] Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. К.Ф. Гуценко. – М. : Издательство «ЗЕРЦАЛО», 2007. – С. 326.

В данных законах закреплены дефиниции понятий «разведывательная деятельность», «контрразведывательная деятельность», «борьба с терроризмом» и др. Содержание данных направлений деятельности раскрывается законодателем путем указания на следующие признаки: кем осуществляется деятельность; посредством каких мероприятий и в каких целях она осуществляется.

Надзор могут осуществлять не все государственные органы, а только те из них, которым государством специально предоставлено на то право посредством законодательного установления. В России таким органом является прокуратура, для обеспечения выполнения функции надзора которой создается организационная структура, аппарат, состоящий из руководителей и подчиненных им работников.

Надзорная деятельность прокуратуры начинается с получения информации о нарушениях закона, которая может поступить из любых источников: обращения граждан, юридических лиц, сообщения в СМИ, сведения, находящиеся в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», и т.д.

Следующим этапом прокурорской деятельности является прокурорская проверка, решение о проведении которой принимается исключительно прокурором или его заместителем. Проверка наиболее трудная и сложная часть деятельности прокурора[1]. Непосредственно организацией проверочных мероприятий и их реализацией занимается оперативный состав органа прокуратуры (это могут быть помощники, старшие помощники, прокуроры отделов) по заданию руководителя прокуратуры. Один из указанных работников после проверки оформляет ее результаты и докладывает прокурору, который в случае установления нарушений закона поручает подготовить проекты соответствующих актов прокурорского реагирования. В таких актах называются лица, виновные в нарушениях закона, и им или их руководителям указывается на необходимость устранения нарушений закона и восстановления нарушенных прав (например, допустить участие представителя потерпевшего в уголовном деле).

---

[1] Козлов А.Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Общая часть: Учеб. пособие. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1999. – С. 14.

Прокурор также уполномочен требовать, чтобы виновное лицо было привлечено к определенной законом ответственности (дисциплинарной, материальной), сам вправе принимать постановление о возбуждении дела об административном правонарушении либо о передаче проверочных материалов в следственные органы. Правом подписания и внесения таких актов и документов обладают только руководители прокуратуры.

Таким образом, в составе прокуратуры надзорную функцию полностью осуществляют только прокурор и его заместители, наделенные законом соответствующими полномочиями, в том числе правом принимать решение о проведении прокурорской проверки, подписывать акты прокурорского реагирования, вносить их руководителям поднадзорных органов. Иные прокурорские работники обеспечивают осуществление надзорной функции посредством выполнения порученных им руководителями прокуратур заданий: участвуют в проведении проверок исполнения законов, оформляют их результаты, готовят проекты актов прокурорского реагирования (протестов, представлений, постановлений и др.).

Цель надзорной деятельности органов прокуратуры строго определена в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре.

Кроме того, важно отметить, что надзор прокуратуры является федеральной государственной деятельностью, а потому осуществляется от имени Российской Федерации, а не от имени какого-либо региона, муниципального образования или частной структуры[1]. Деятельность прокуроров представляет в целом государство, общество.

С учетом изложенного, предлагается следующее определение понятия «прокурорский надзор».

Прокурорский надзор – деятельность специально уполномоченных государством должностных лиц (прокуроров) по выявлению нарушений Конституции Российской Федерации и законов и реагированию на них, в том

[1] См. об этом также: Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). В 2 т. Том 1. Разделы I-III / А.Ю. Винокуров. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2019. – С. 11.

числе посредством принятия мер по устранению выявленных нарушений и их предупреждению, восстановлению нарушенных прав, возмещению ущерба, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, осуществляемая от имени Российской Федерации в целях, предусмотренных ст. 1 Закона о прокуратуре.

С понятием прокурорского надзора неразрывно связана проблема определения его объекта и предмета.

В теории однозначного разрешения названной проблемы нет. Это связано с различным родом факторов, таких как исторические условия, уровень законодательной техники и развития науки, форма закрепления в законе, преобладающая доктрина, развитость методики и методологии познания (наличие или отсутствие в распоряжении у исследователя необходимых и достаточных инструментов) и т.д. Каждый автор подходит к изучению вопроса с присущим только ему историко-культурным потенциалом (опытом).

Если обобщить основные взгляды ученых по поводу того, что является объектом прокурорского надзора, то кратко их можно сформулировать следующим образом:

- в качестве объекта прокурорского надзора следует рассматривать органы, учреждения, должностных лиц и т.д.[1];
- объектом прокурорского надзора являются отношения в области обеспечения незыблемости законности[2];
- объект прокурорского надзора – деятельность органов, учреждений, должностных лиц и т.д.[3];
- объект прокурорского надзора – законность деятельности органов, организаций, лиц[1].

---

[1] См., например: Басков В.И. Курс прокурорского надзора. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. – М. : Издательство ЗЕРЦАЛО, 1998. – С. 53; Гаврилов В.В. Сущность прокурорского надзора в СССР / В.В. Гаврилов ; под ред. проф. В.И. Новоселова. – Издательство Саратовского университета, 1984. – С. 58; Березовская С.Г. Новое в общем надзоре // Социалистическая законность. – 1980. – № 12. – С. 22; Прокурорский надзор : учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2019. – С. 21 и др.

[2] Глебов А.П. Функции прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР: сборник статей по материалам научной конференции. – Москва, 1973. – С. 79.

[3] См., например: Тадевосян В.С. Указ. соч. С. 32; и др.

Проявляя уважение ко всем существующим позициям, выражаем согласие с точкой зрения ученых, рассматривающих объект надзора как деятельность органов, учреждений и др. При этом представляется необходимым внести некоторые уточнения с учетом действующего законодательства.

В Законе о прокуратуре не предусмотрено нормы, прямо устанавливающей объект прокурорского надзора. Между тем, анализ ст. 1, 21, 26, 29, 32 названного закона позволяет утверждать, что надзорная деятельность прокурора направлена на действия (бездействие) органов, учреждений, должностных лиц и др. по соблюдению или несоблюдению[2] Конституции РФ, законов, прав и свобод человека и гражданина. Прокурор наблюдает за тем, чтобы при принятии каких-либо правовых актов, совершении действий (бездействия) эти субъекты права не отступали от требований закона, а в случае оного предпринимает соответствующие меры реагирования.

Таким образом, объектом прокурорского надзора являются действия (бездействие) органов и лиц, указанных в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, по соблюдению или несоблюдению Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, исполнению или неисполнению законов, а также соответствие законам их правовых актов.

В отношении самих же органов и лиц, перечисленных в п. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре полагаем корректнее употреблять понятие не «объект надзора», а «поднадзорный объект, субъект». Данные термины имеют существенное различие. Под объектом принято понимать то, на что направлена предметно-практическая и познавательная деятельность познавательная деятельность[3]. Понятие «поднадзорный объект, субъект» указывает же на того, кто находится под надзором прокуратуры. Использование терминологии «поднадзорный

---

[1] См., например: Даев В.Г., Маршунов М.Н. Указ. соч. С. 63; Спиридонов Б.М. Понятие отрасли прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР: сборник статей по материалам научной конференции. – Москва, 1973. – С. 87; Берензон А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора прокуратуры: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1977. – С. 45-46; и др.

[2] См. подробнее: Амирбеков К.И. Объект и предмет прокурорской деятельности: теоретический подход // Российский следователь. – 2017. – № 3.

[3] См.: Философская энциклопедия. В 5-х т. / Под ред. Ф.В. Константинова. – М. : Советская энциклопедия, 1960-1970.

объект» или «поднадзорный субъект» зависит от категории лица, исполнение законов в деятельности которого подлежит проверке.

Что касается предмета прокурорского надзора, то среди научных и практических работников также не сложилось единого его понимания.

Так, одни авторы указывают на тождественность понятий предмета и объекта прокурорского надзора[1].

Другие, различая эти два понятия, утверждают, что предмет прокурорского надзора есть исполнение закона[2]. При этом авторами предлагается общее определение предмета надзора вне зависимости от направлений прокурорско-надзорной деятельности.

Такая разобщенность в понимании предмета надзора связана со сложностью определения самого термина «предмет». Он по содержанию практически полностью совпадает с понятием «объект», в связи с чем составители толковых словарей при определении их либо используют почти тождественные дефиниции, либо определяют одно понятие через другое.

Установить черту, разграничивающую эти два термина, представляется возможным только через призму методологии науки, в которой сегодня особо выделяется понятие предмета исследования, противопоставленное понятию объекта исследования. Под предметом исследования обычно понимается та сторона объекта, которая рассматривается в данном исследовании[3].

Таким образом, считаем обоснованным мнение В.Г. Бессарабова о том, что предмет прокурорского надзора представляет собой самостоятельную правовую категорию. В нем содержится и выделяется как важная составляющая определенное свойство объекта. Предмет соотносится с последним как часть с целым.

Солидарны с мнением тех авторов, которые полагают, что понятие предмета надзора целесообразно использовать как конкретизирующее объект

---

[1] Бровин Г.И. О прокурорско-надзорных правоотношениях // Совершенствование прокурорского надзора в СССР: сборник статей по материалам научной конференции. – Москва, 1973. – С. 97.
[2] См.: Прокурорский надзор в России: историко-теоретический очерк. С. 121; Гаврилов В.В. Указ. соч. С. 58.
[3] Философская энциклопедия...

надзора в случаях, когда надо выделить действия (бездействие), правовые акты и решения, за соответствием закону которых осуществляет надзор прокуратура[1].

Необходимо отметить, что в действующем Законе о прокуратуре отражен именно такой вариант определения предмета прокурорского надзора, который раскрывается законодателем в различных статьях применительно к отдельным его направлениям.

Надзор за предварительным следствием является составной частью сложной, многогранной деятельности прокуратуры в целом и прокурорского надзора в частности. Это определяет обоснованность применения изложенных выше теоретических изысканий к раскрытию понятия, предмета, целей и задач данного направления.

Надзор за предварительным следствием есть один из важнейших и стабильных видов прокурорской деятельности, который сохранен за прокуратурой с момента его закрепления за ней в 1802 году. Он занимает значительную часть в объеме работы прокурора, поскольку сфера надзора представляет собой деликатную, наиболее уязвимую группу общественных отношений – уголовно-процессуальные отношения, – требующие особой внимательности, а потому организации непрерывного, сплошного и инициативного[2] наблюдения за соблюдением законности.

Важность и исключительность осуществления функции надзора в досудебном производстве подчеркнута законодателем в ходе реформы 2007-2011 гг. Был реализован значительный шаг по обеспечению функциональной определенности прокуратуры и прекращению всех споров о ее двойственной природе назначения в досудебном производстве. За прокурором сохранены надзорные полномочия, но отобраны права, которые свидетельствовали о выполнении им функции уголовного преследования[3].

---

[1] Даев В.Г., Маршунов М.Н. Указ. соч. С. 63.
[2] См.: Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий... С. 306.
[3] См.: Дикарев И.С. Спорные вопросы организации досудебного производства по уголовным делам // Российская юстиция. – 2016. – № 5.

Не убеждают и аргументы, что прокурор участвует в уголовном преследовании, реализуя свои надзорные полномочия[1], так как они направлены также одновременно на защиту от неправомерного обвинения.

В Законе о прокуратуре не содержится положения об осуществлении в досудебном производстве прокуратурой уголовного преследования, в отличие от судебной стадии, где прокурор является государственным обвинителем (п. 2 ст. 35).

Таким образом, созданы условия для организации по-настоящему объективного и независимого надзора за процессуальной деятельностью следственных органов, обеспечение которого без дистанцирования прокуратуры от поднадзорной деятельности было бы невозможно[2].

Надзор за следствием позиционируется одной из частей единой отрасли[3] наряду с надзором за ОРД и дознанием.

Такую конструкцию предусмотрел законодатель, объединив одним наименованием указанные три направления в п. 2 ст. 1 и главе 3 Закона о прокуратуре. Целесообразность такого подхода нередко выступает предметом научной критики. Авторы, указывая на наличие собственных предмета, целей и задач у каждого из этих направлений надзора, специфики полномочий, реализуемых прокурором при осуществлении соответствующего надзора, предлагают отделить надзор за ОРД от надзора за законностью дознания и следствия[4].

Поддерживая данную позицию, попытаемся все же определить индивидуальность в предмете, задачах и целях прокурорского надзора за предварительным следствием.

---

[1] См.: Теоретико-правовые и организационные основы участия прокурора в уголовном судопроизводстве: монография / под общ. ред. А.Г. Халиулина. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2016. – С. 194-210.

[2] См. подробнее: Дикарев И.С. Указ. соч.

[3] Представляется нецелесообразным в рамках настоящей работы разворачивать ведущуюся уже длительное время научную дискуссию о соотношении понятий функции, отрасли, направления прокурорского надзора. Об этом см. подробнее: Козлов А.Ф. Указ. соч.; Рябцев В.П. Прокурорский надзор: Курс лекций. М.: НОРМА, 2006; Прокурорский надзор: Учебник / Под ред. А.Я. Сухарева. М., 2003.

[4] См.: Кожевников О.А. О направлениях деятельности прокуратуры // Российский юридический журнал. – 2016. – № 1; Дытченко Г., Никитин Е. Проблемы организации надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности // Законность. – 2008. – № 10.

Принятые в ходе реформы 2007-2011 гг. законодательные акты никак не затронули содержания ст. 29 Закона о прокуратуре. Оно и понятно, поскольку реформа заключалась в организационном разграничении функций надзора и руководства расследованием преступлений, изменению подлежал объем властно-распорядительных процессуальных полномочий прокурора, нехарактерный для надзорного ведомства. Само же существо надзорной деятельности прокуратуры в досудебном производстве и ее предмет, исторически сложившиеся, должны были быть сохранены.

Анализ ст. 29 Закона о прокуратуре позволяет вычленить следующий предмет надзора за следствием: соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими предварительное следствие.

Легальная дефиниция предмета прокурорского надзора имеет мобилизующее и организующее значение, поэтому так важны точность и полнота норм закона, его раскрывающих[1].

Между тем, содержание ст. 29 Закона о прокуратуре не в полной мере соотносится с положениями УПК РФ.

Так, законодатель в качестве одного из элементов предмета отрасли назвал соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Однако в уголовном процессе участвуют как граждане, так и организации, в связи с чем согласны с мнением[2] о необходимости расширения здесь предмета надзора.

Исходя из п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор имеет право проверять исполнение регистрационной дисциплины. Положение ст. 29 Закона о прокуратуре содержит указание лишь на соблюдение закона в ходе разрешения заявлений и сообщений о преступлениях.

---

[1] Рябцев В.П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. – 2011. – № 3. – С. 3.
[2] Буланова Н.В. Принципы, предмет, объект и пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2014. – № 6. – С. 41.

Представляется лишним выделение в качестве предмета надзора соблюдение порядка разрешения одновременно заявлений и сообщений о готовящихся и совершенных преступлениях, в то время как согласно п. 43 ст. 5 УПК РФ эти понятия находятся в родовидовых отношениях.

На наш взгляд, обоснованным является включение законодателем в содержание понятия «сообщение о преступлении» постановления прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании, поскольку ранее, до Федерального закона от 27.12.2019 № 499-ФЗ существующий законодательный пробел позволял прийти к ошибочному выводу, что соблюдение следственным органом установленного порядка рассмотрения такого постановления не входило в предмет надзора.

Кроме того, ст. 29 Закона о прокуратуре в качестве элемента предмета надзора называет законность решений следственных органов. Анализ же ч. 4 ст. 7, п. 5.1 ч. 2 ст. 37, ч. 4 ст. 146, ч. 6 ст. 148 и других положений УПК РФ позволяет заключить, что предмет надзора есть не только законность, но и обоснованность, мотивированность решений органов предварительного следствия.

Обоснованность означает, что решение принято на основании всех установленных в деле обстоятельств и проведенной их оценки в соответствии с законом. Мотивированность является документальным отражением обоснованности, его реальным воплощением в письменном виде и заключается в изложении в решении всех имеющих значение для дела обстоятельств и их оценки, причин, по которым приняты те или иные доказательства и отвергнуты иные, доводы, почему следователь пришел именно к данному выводу. Мотивированность является важнейшей качественной характеристикой любого процессуального решения, поскольку для каждого участника процесса должно быть доступно и понятно решение следователя, при прочтении которого он (участник) должен прийти к однозначному выводу, изложенному в нем.

Проводя определенную аналогию, отметим, что отсутствие надлежащей мотивировки в судебных решениях является основанием для их отмены в судах

вышестоящей инстанции (например, если судом в решении не дана оценка доводов сторон, доказательств).

В 2014 году в Конституцию РФ были внесены поправки, уточняющие конституционную составляющую правового статуса прокуратуры и определяющие суть ее конституционной основы быть гарантом справедливости и законности, блюстителем закона[1]. Глава 7 Конституции стала именоваться не «Судебная власть», а «Судебная власть и прокуратура».

В 2020 году в Конституцию России внесены изменения, одобренные в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г. Статья 129 изложена в новой редакции и в ней надзорная функция прокуратуры названа первой среди остальных направлений ее деятельности.

Это определяет начало процесса конституционализации[2] организации прокуратуры и ее деятельности, состоящего в проецировании конституционных норм и ценностей в правовое регулирование и практическую деятельность органов прокуратуры.

Основой конституционализации надзорной деятельности прокуратуры выступают положения статей 18, 2, 15, 4 Конституции РФ.

Таким образом, с учетом приведенных норм Конституции РФ и положений ст. 29 Закона о прокуратуре, уголовно-процессуального законодательства предлагается следующее определение предмета надзора за следствием: соблюдение и защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов организаций; соблюдение установленного федеральным законом порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, проведения расследования; законность, обоснованность и мотивированность решений, принимаемых органами, осуществляющими предварительное следствие.

---

[1] Амирбеков К.И. Становление современного правового статуса прокуратуры Российской Федерации и перспективы его развития // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2017. – № 1. – С. 59.

[2] См. подробнее: Ульянов А.Ю. Конституционализация института прокуратуры как закономерный этап развития Российской государственности // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2016. – № 3.

В некоторых научных трудах предпринимаются попытки по конкретизации предмета надзора путем указания на процессуальные действия, решения следователя по уголовному делу, за законностью которых осуществляют надзор должностные лица органов прокуратуры.

Представляется, что в такой дифференциации предмета надзора ни в практическом, ни в теоретическом плане нет необходимости. Текстовая формулировка должна отвечать критериям краткости и четкости, обеспечивающим единое его восприятие и понимание. Подробная детализация предмета надзора приведет к «раздуванию» объема нормативного правового акта.

Теоретически и практически обоснованным представляется говорить о конкретных действиях и решениях следственных работников, составляющих внимание надзорных органов, когда разрабатываются различные методики надзора за законностью и обоснованностью таких действий и решений (методики ознакомления и изучения материалов, применения средств реагирования), но не в рамках раскрытия предмета надзорной деятельности прокурора.

В научной литературе отдельными авторами высказано мнение, что ст. 29 Закона о прокуратуре закрепляет задачи прокурорского надзора, но не предмет[1].

На наш взгляд, подобное предположение вряд ли является обоснованным.

Статья 29 Закона о прокуратуре устанавливает именно те решения и действия должностных лиц предварительного следствия, в отношении законности которых надзирает прокурор. Если конкретизировать изложенную ранее точку зрения на предмет надзора в исследуемой отрасли, то им является деятельность следственных органов по соблюдению и защите прав и законных интересов вовлеченных в уголовно-процессуальную сферу лиц, по соблюдению правовых норм, регламентирующих регистрационную дисциплину и процедуру расследования.

---

[1] См., например: Кожевников О.А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: Монография. – Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2007. – С. 66; Самсонов В.В. Прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль в досудебном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2011. – С. 10.

Под задачей принято понимать то, что необходимо осуществить, чего необходимо достигнуть; поручение, как заданная кому-нибудь цель[1].

Этому определению полностью соответствует ст. 6 УПК РФ. Реализация указанных в ней задач уголовного судопроизводства вменяется всем участникам процесса, в том числе и прокурорам.

Данные задачи являются таковыми в соотношении с общими целями деятельности органов прокуратуры, перечисленными в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре. Безотносительно к п. 2 ст. 1 названного Закона они выступают самой целью надзора за деятельностью органов следствия[2].

В то же время в рамках надзора за следствием перед прокуратурой стоят более широкие цели и точечные задачи, на что указывают и другие авторы[3].

Согласны с мнением М.В. Серебрянниковой о том, что, определяя цели и задачи надзора за следствием, необходимо учитывать цели прокурорско-надзорной деятельности вообще, назначение уголовного процесса, предмет данной отрасли надзора, специфику уголовно-процессуальной деятельности и предусмотренных законом полномочий прокурора[4].

Определение целей и задач должно также протекать в конституционной плоскости.

В этом контексте, представляется возможным назвать следующие цели органов прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия:

- обеспечение признания, соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прав и законных интересов организаций;

---

[1] URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/804042 (дата обращения: 17.05.2015).

[2] Иными словами, вся прокурорская деятельность, в частности надзор за следствием, имеет цели, предусмотренные ст. 1 Закона о прокуратуре. Указанные цели конкретизируются применительно к отдельным видам прокурорской деятельности, трансформируясь в задачи, которые необходимо решить прокурору именно здесь на данном участке работы, чтобы обеспечить достижение единой конечной цели. Однако для данного участка деятельности такие задачи имеют самостоятельное значение, являются конечными, решение которых ознаменует отсутствие необходимости в продолжении осуществления этого вида работы, в связи с чем выступают целями соответствующего направления деятельности прокуратуры.

[3] Ломидзе А.Б. Прокурорский надзор за законностью и обоснованностью принимаемых следователем процессуальных решений. Методическое пособие. М. : ООО Издательство «Юрлитинформ», 2000. – С. 47.

[4] Серебрянникова М.В. Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование: дис. … канд. юрид. наук. – Москва, 2013. – С. 38.

- обеспечение соблюдения следственными органами Конституции РФ и исполнения федеральных законов.

Достижение указанных целей возможно через решение следующих обусловленных конституционным предназначением прокуратуры конкретных задач: предупреждение и выявление нарушений закона в процессуальной деятельности следственных органов; установление обстоятельств нарушения, причин и условий, способствовавших этому, а также лиц, виновных в нарушении; принятие мер по устранению допущенного нарушения, причин и условий, ему способствовавших, восстановлению нарушенных прав, возмещению ущерба, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности.

На основании проведенного исследования, с учетом реализованной реформы организационного разграничения функций надзора за следственной деятельностью, руководства расследованием и производства предварительного следствия, в контексте конституционализации прокурорской деятельности представляется возможным дать следующее определение надзора за следствием.

Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве предварительного следствия – осуществляемая от имени Российской Федерации на постоянной основе деятельность специально уполномоченных государством должностных лиц (прокуроров) по выявлению нарушений законов в независимой уголовно-процессуальной деятельности институционально самостоятельных органов предварительного следствия и реагированию на них без прямого вмешательства в такую деятельность, в том числе посредством принятия мер по устранению выявленных нарушений и их предупреждению, восстановлению нарушенных прав лиц, возмещению ущерба, привлечению виновных должностных лиц следственных органов к установленной законом ответственности для достижения целей по обеспечению соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов организаций, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства, соблюдения следственными органами и их уполномоченными должностными лицами Конституции Российской Федерации и надлежащего

исполнения ими федеральных законов при осуществлении предварительного следствия.

В предложенной дефиниции отражены общие признаки прокурорского надзора с учетом специфики исследуемого направления.

В заключение настоящего параграфа представляется возможным сделать следующий вывод.

Выведение из состава прокуратуры следственного аппарата и исключение из числа ранее принадлежащих прокурору полномочий по проведению следственных действий и руководству расследованием преступлений, что является результатом организационно-правовой реформы 2007-2011 гг., обеспечили функциональную определенность прокуратуры в досудебном производстве и подчеркнули единственность и исключительность здесь ее надзорной функции. Этим созданы условия для организации подлинно независимого и объективного прокурорского надзора за следствием, которые, безусловно, повышают его роль и значимость.

С учетом таких новых организационно-правовых реалий сформулирован авторский подход к определению предмета, целей и задач, а в итоге понятия надзора за предварительным следствием.

§ 3. Пределы прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении предварительного следствия

Установление содержания, предмета, целей и задач надзора за предварительным следствием позволяет перейти к определению пределов данного вида прокурорской деятельности, наполненных новыми смыслами в современных условиях построения объективного, беспристрастного и независимого надзора.

Категория пределов является важнейшим институтом теории прокурорского надзора, который определяет границы при установлении прокурором

проверяемых объектов, осуществлении полномочий и реализации мер реагирования на обнаруженные нарушения законодательства[1].

Пределы прокурорского надзора за предварительным следствием определяют его организацию, поскольку последняя осуществляется не безгранично, а в строго заданных рамках, в которых реализуется сама деятельность.

Раскрывая понятие пределов прокурорского надзора, как правило, ведут речь: о нормативных правовых актах, в отношении соблюдения которых надзирает прокурор; об объектах и субъектах, надзор за законностью в деятельности которых производит прокурор; о полномочиях прокурора, а также о возможностях работников следственного органа обжаловать решения или действия прокурора.

Пределы надзора за предварительным следствием определяются также предметом надзора, его целями и задачами, которые были раскрыты в предыдущем параграфе.

Потребность в рассмотрении указанных критериев, что необходимо для уяснения пределов надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве, обуславливает дальнейшую логику изложения настоящего параграфа.

Вопрос о нормативных правовых актах, за исполнением которых осуществляют надзор органы прокуратуры, к настоящему времени однозначного разрешения не получил.

Конституция РФ раскрывает, что органы прокуратуры надзирают за ее соблюдением и исполнением законов.

Буквальное толкование данной нормы закона приводит к выводу, что надзор прокуратуры не распространяется на иные нормативные правовые акты, среди которых президентские указы, правительственные акты, международные договоры и др.

---

[1] Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности) / Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ. М., 2005. – С. 99.

Отдельные авторы утверждают, что прокуратура надзирает за исполнением правовых актов, в число которых входят: Конституция, ФКЗ, ФЗ, конституции или уставы, законодательные акты субъектов РФ, законы СССР и РСФСР, не утратившие силу и не противоречащие законодательству РФ, указы Президента РФ нормативного характера[1].

В литературе также были высказаны суждения о необходимости распространения прокурорского надзора на исполнение различного рода подзаконных актов[2].

А.Х. Казарина считает, что в число актов, надзор за соблюдением которых осуществляет прокуратура, при определенных условиях могут входить подзаконные нормативные правовые акты. В числе этих условий: а) делегирование в законе правотворческих полномочий; б) случаи, когда подзаконные акты возможны к применению при условии интеграции с нормами закона, не подменяя действие самого закона[3].

Не вступая в дискуссию, с нашей стороны подчеркнем особую важность установления четкого списка правовых актов, в отношении исполнения которых надзирает прокурор, на законодательном уровне.

Считаем целесообразным закрепить соответствующее положение в Законе о прокуратуре.

Необходимо отметить, что такое предложение высказывалось в юридической литературе еще в советское время, но законодатель обошел его вниманием.

В отношении надзора за следствием обозначим, что в настоящее время круг актов, за исполнением которых осуществляет надзор прокуратура, составляют: Конституция РФ, международные договоры, Уголовно-процессуальный кодекс РФ и другие федеральные законы. Полагаем, в их число также входят ведомственные и межведомственные нормативные правовые акты при условии,

---

[1] См.: Назаров С.Н. Прокурорский надзор в Российской Федерации. – М. : «Экспертное бюро-М», 1998. – С. 12; Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник для бакалавров / Е.Р. Ергашев [и др.]. С. 19.
[2] Даев В.Г., Маршунов М.Н. Указ. соч. С. 64.
[3] Казарина А.Х. Эволюция взглядов на предмет прокурорского надзора // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2013. – № 2. – С. 41.

что их издание предусмотрено законом или предопределено необходимостью осуществления правоохранительными органами своих функций, полномочий и обязанностей, установленных в законе. Так, п. 1.2 приказа Генерального прокурора РФ от 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» предусмотрена обязанность прокуроров проверять соблюдение регистрационной дисциплины, установленной ведомственными и межведомственными нормативными правовыми актами.

Поднадзорные прокуратуре объекты определены в ч. 2 ст. 151 УПК РФ. К ним относятся органы СК РФ, следственные подразделения ОВД и ФСБ.

Важно отметить, что указанный перечень поднадзорных прокуратуре объектов нередко изменяется в связи с поиском и реализацией путей совершенствования организации государственного аппарата. Так, в 2016 году была проведена реформа, предусматривающая в частности упразднение ФСКН и передачу ее функций МВД, в связи с чем из сферы надзора прокуратуры выведены соответственно следственные подразделения ФСКН.

Если исходить из необходимости субъективизации надзора[1], то представляется возможным указать в качестве поднадзорных прокуратуре субъектов следователя, руководителя следственного органа.

Определение поднадзорных прокуратуре объектов отражается в организационном построении аппаратов прокуратур, которое будет рассмотрено в следующей главе.

Полномочия прокурора по надзору за предварительным следствием определены УПК РФ и Законом о прокуратуре.

В сконцентрированном виде полномочия должностных лиц органов прокуратуры содержит ст. 37 УПК РФ. Отдельные полномочия прокурора по осуществлению надзора за следствием закреплены в других статьях Кодекса.

---

[1] Винокуров А.Ю. Объекты и субъекты прокурорского надзора: проблемы законодательной идентификации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2011. – № 3. – С. 26.

В Законе о прокуратуре говорится о полномочиях прокурора в отношении органов предварительного следствия лишь в ст. 6, определяющей его право требовать предоставления необходимых для проверки материалов или их копий. Распространенность такого полномочия на следственные органы обусловлена нахождением ст. 6 не в разделе третьем Закона о прокуратуре, раскрывающем направления надзора, а в разделе I «Общие положения», а также следует из системного толкования п. 2, 2.1. и 2.2 указанной статьи, упоминающих об ограничении использования данного права в отношении органов следствия лишь в части установления сроков предоставления информации.

Результатом реформы 2007-2011 гг. явилось существенное ограничение объема властно-распорядительных полномочий прокурора в отношении органов предварительного следствия. Прокуроры лишились права возбуждать уголовные дела, давать согласие на возбуждение уголовного дела, давать указания о направлении расследования и производстве следственных действий, продлевать срок следствия и др.

Перемены в статусе прокуратуры произошли радикальные, однако не настолько, чтобы парализовать его надзорный потенциал[1].

Предоставленные законом сегодня прокурору средства реагирования, безусловно, являются властными, но не в абсолютном смысле этого слова, имеют ограниченный характер[2]. Это обеспечивает независимость и процессуальную самостоятельность следователей. Тем самым прокурор не может напрямую вмешиваться в их уголовно-процессуальную деятельность. Прокурор здесь сам не принимает меры по устранению нарушений закона. Его задача – поставить вопрос об их устранении перед следователем. Содержание же конкретных мер и порядок их реализации определяются последним[3]. Иными словами, внося требование, отменяя решение, возвращая уголовное дело, прокурор указывает следователю на

---

[1] Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2012. – С. 195.
[2] Чукреев В.А. О применении компенсаторных средств прокурора при осуществлении надзора за исполнением закона органами дознания и предварительного следствия // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2018. – № 5. – С. 95.
[3] Ястребов В.Б. Прокурорский надзор. С. 160.

допущенные нарушения при проведении доследственной проверки или при производстве предварительного следствия, которые ему следует устранить посредством проведения конкретных следственных действий, принятия тех или иных решений. Нарушением не является само постановление следователя, например, о прекращении уголовного дела, это всего лишь форма, а содержанием является не выполнение всех следственных действий, на основании которых можно принять соответствующее закону решение. Отмена прокурором такого постановления не влечет с неизбежностью устранения нарушения закона и полного восстановления прав конкретных лиц, поскольку для этого надо еще провести комплекс процессуальных действий, по итогам которых предстоит принять законное решение. Кроме того, следователь может повторно вынести аналогичное постановление, не предприняв каких-либо действий по восполнению пробелов расследования, то есть не устранив нарушение закона.

Следовательно, сегодня прокурор наделен надзорными полномочиями, не предполагающими прямого вмешательства в независимую уголовно-процессуальную деятельность институционально самостоятельных органов предварительного следствия.

Отдельным средствам надзора корреспондирует право следственных работников по их обжалованию. Обжалование возможно при наличии согласия соответствующего руководителя следственного органа. Конечным адресатом жалобы выступает Генеральный прокурор РФ, решения которого являются окончательными.

Кроме того, сотрудникам органов следствия гарантирована возможность предоставления возражений на требования прокурора. По результатам рассмотрения таких возражений и требований руководитель следственного органа сообщает прокурору об устранении выявленных упущений или о несогласии с его требованиями (ч. 6 ст. 37 УПК РФ).

Согласны с позицией В.М. Быкова, что данная норма представляет собой реально действующий механизм устранения разногласий между следственной и прокурорской властью[1].

Между тем, ряд авторов отрицательно отзываются об институтах обжалования и возражения, аргументируя тем, что прокурор в складывающихся со следователями отношениях должен обладать властными полномочиями, требования которого подлежат беспрекословному выполнению, а наличие возможности следственных работников возражать и не исполнять требований прокурора обуславливает нестабильность и шаткость досудебных стадий уголовного процесса, может привести к превращению прокурорского надзора в длительную «перепалку» двух государственных структур.

С нашей точки зрения закрепление на законодательном уровне гарантий процессуальной самостоятельности работников следственных ведомств от прокуратуры обоснованно и необходимо. В компетенции и под личной ответственностью следователя находятся вопросы организации проверок, производства предварительного расследования преступлений, принятие предварительных, но чрезвычайно важных и ответственных процессуальных решений, в том числе о виновности или невиновности лица. Неверно рассматривать следователей априори как заинтересованных в нарушении норм закона[2], перед ними поставлена в конечном итоге такая же задача, что и перед органами прокуратуры – обеспечить законность расследования преступления, защиту прав человека и гражданина, общества и государства[3]. Установление обязательности исполнения прокурорских требований, считаем, означало бы вмешательство в следственную деятельность, предполагающее безусловное следование позиции прокурорских органов, может быть, даже вопреки собственному мнению.

---

[1] Быков В.М. Правовое положение прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Российская юстиция. – 2016. – № 11. – С. 34.

[2] Вопросом о том, почему законодатель исходит из презумпции правоты прокурора, задаются и другие авторы. См., например: Дикарев И.С. Невмешательство прокурора в деятельность органов предварительного следствия // Российский следователь. – 2018. – № 12. – С. 63.

[3] См.: Халиулин А. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Законность. – 2007. – № 9.

Более того, на прокурорских должностях, как и на следственных, находятся люди, способные совершать ошибки. Отсутствие у следователей права обжаловать или возражать против решений прокурора затрудняло бы возможность их своевременного исправления.

Следует отметить также, что в настоящее время правоприменительной практике известно мало случаев обжалования следователем решений прокурора или предоставления возражений на них[1], что, полагаем, свидетельствует об осознании данными органами единых целей и задач, перед ними стоящих.

Анализ предмета, задача и целей прокурорского надзора за следствием, полномочий прокурора и возможностей следователя по обжалованию его решений позволяет подойти к рассмотрению вопроса о характере данного вида прокурорской деятельности и характере мероприятий, рекомендованных прокурорами для устранения нарушений закона, которые относятся к числу нетрадиционных сущностных критериев, определяющих «пределы надзора»[2].

Характер прокурорского надзора за предварительным следствием обусловлен местом, ролью и назначением прокуратуры на досудебных стадиях уголовного судопроизводства[3].

Говоря о характере надзора, как правило, проводят сравнительный анализ сути надзорной деятельности прокуратуры в определенные периоды времени и при определенных условиях.

Применительно к современному этапу развития прокуратуры РФ, связанному с принятием в 1992 году Закона о прокуратуре, полагаем обоснованным говорить о различиях в характере надзора за органами предварительного следствия, существовавшего до и после принятия Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ.

---

[1] См.: Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2017 году: сб. науч. докл. Вып. 6 / под общ. ред. О.С. Капинус; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2018. – С. 128; Багмет А.М., Османова Н.В. К вопросу о процессуальной самостоятельности следователя на стадии возбуждения уголовного дела и законности принимаемых им решений // Российская юстиция. – 2019. – № 8. – С. 33.

[2] Берензон А.Д. Указ. соч. С. 9; Ястребов В.Б. Прокурорский надзор. С. 160.

[3] Ястребов В.Б. Прокурорский надзор. С. 160.

Изначально прокурорский надзор, объективно смешиваемый с процессуальным руководством расследованием преступлений, был выражен в достижении цели уголовного преследования, что в правоприменительной практике заключалось в использовании прокурорами полномочий давать указания следственным работникам о направлении расследования, совершении процессуальных действий, в том числе в случаях, когда нарушения закона со стороны следователей отсутствовали.

Такой характер прокурорского надзора значительно расширял его пределы, был обусловлен приданием прокуратуре в Уголовно-процессуальном кодексе РФ статуса одновременно органа уголовного преследования и надзорного ведомства.

В ведомственных актах Генерального прокурора РФ двойной статус прокуратуры приобретал более ясные и выраженные очертания.

В приказе Генерального прокурора РФ от 05.07.2002 № 39 «Об организации прокурорского надзора за законностью уголовного преследования в стадии досудебного производства» прокурорам предписывалось организовать работу таким образом, чтобы деятельность прокуратуры обеспечивала максимально цель по изобличению лиц, виновных в совершении преступных деяний, и их привлечению к уголовной ответственности. Прокуроры ориентировались быть руководителями уголовного преследования.

В п. 1.4 приказа Генпрокурора РФ от 18.06.1997 № 31 «Об организации прокурорского надзора за предварительным следствием и дознанием» дана установка прокурорам: предпринимать организационные меры для того, чтобы расследование и раскрытие преступления осуществлялось квалифицированно.

С принятием Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ вопрос о роли и предназначении прокуратуры в досудебных стадиях по уголовным делам, где проведение предварительного следствия обязательно, перестал иметь столь однозначное решение.

Одни авторы обосновывают сохранение за прокуратурой функции уголовного преследования в досудебном производстве[1]. Другие полагают, что прокуратура сегодня является исключительно надзорным органом в ходе предварительного расследования[2].

Наша позиция была выражена в предыдущем параграфе и сводится к тому, что результатом проведения реформы 2007-2011 гг. стало достижение функциональной определенности прокуратуры в досудебном производстве, которая состоит в осуществлении ею исключительно надзорной деятельности в отношении органов предварительного расследования.

Подтверждением этому, наряду с доводами, приведенными ранее, служит также системное толкование п. 55 ст. 5, ч. 2 ст. 21 и норм раздела 7 УПК РФ, которые определяют понятие уголовного преследования, его цель, порядок возбуждения уголовного дела.

В результате толкования следует обоснованный вывод, что в компетенцию прокурора не входит установление события преступления и дальнейшее изобличение виновного в совершении преступного деяния, состоящее в обнаружении и фиксации соответствующих доказательств, а, следовательно, и осуществление уголовного преследования в досудебном производстве.

С этим согласны 57,1% опрошенных должностных лиц органов прокуратуры.

Следует отметить, что действующий Закон о прокуратуре упоминает об осуществлении прокуратурой функции уголовного преследования только в п. 2 ст. 35, регламентирующей участие прокурора в суде в качестве государственного обвинителя. Статья 31 Закона о прокуратуре, которая устанавливала, что прокуратура производит расследование по отнесенным к ее компетенции

---

[1] См., например: Сычев Д.А. Соотношение функций уголовного преследования и надзора с другими направлениями деятельности прокурора на досудебных стадиях производства // Социология и право. – 2014. – № 4. – С. 71; Ережипалиев Д.И. Прокурор как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения в досудебных стадиях: дис. … канд. юрид. наук. – Москва, 2013. – С. 47.

[2] См., например: Стрельников В. Уголовное преследование прокуратурой // ЭЖ-Юрист. – 2012. – № 1-2; Амирбеков К.И. Развитие обвинительной функции прокуратуры России в судебных стадиях уголовного судопроизводства // Законность. – 2012. – № 6. – С. 67.

уголовным делам и тем самым ведет уголовное преследование, утратила силу в связи с принятием Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ.

Все попытки обосновать, что прокурор надзорными полномочиями участвует в преследовании виновных лиц не представляются убедительными в силу того, что этими же средствами прокурор и защищает от неправомерного обвинения.

Так, В.В. Горюнов и К.А. Макаров высказывают позицию о реализации прокуратурой функции уголовного преследования, ссылаясь на полномочия прокурора направить подготовленные материалы для рассмотрения вопроса о преследовании в следственный орган, отменить процессуальное решение следователя, направить требование с указанием на обязательность совершения тех или иных действий по изобличению фигурантов, известных по делу, руководителю следственного органа[1].

Между тем, наличие в распоряжении прокурора предусмотренного п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ права не указывает на него как субъекта уголовного преследования, поскольку соответствующее постановление прокурора есть лишь повод к возбуждению дела. При получении такого постановления следователь организует проверку, устанавливает наличие или отсутствие события преступления и только потом принимает итоговое решение.

В 2019 году в ходе разрешения 25 532 таких материалов прокуроров органами расследования возбуждено 22 220 уголовных дел[2].

Иные полномочия носят исключительно характер надзорный, являются побудительными к выполнению соответствующей функции следователем[3]. В ходе их реализации прокурор не устанавливает событие совершения преступления, не изобличает виновных лиц.

---

[1] См.: Горюнов В.В., Макаров К.А. Прокурор как субъект уголовного преследования // Законность. – 2013. – № 4.
[2] URL: https://genproc.gov.ru/stat/data/1795898/ (дата обращения: 04.09.2020).
[3] Халиулин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации (проблемы осуществления в условиях правовой реформы): дис. … д-ра юрид. наук. – Москва, 1997. – С. 132.

Решения и действия прокурора при поступлении к нему завершенного производством уголовного дела также осуществляются (принимаются) в рамках функции надзора[1].

О.Д. Жук указывает, что при рассмотрении уголовного дела с обвинительным заключением прокурор изначально реализует надзорные полномочия. Прокурор в числе прочих может принимать решение о возвращении на дополнительное расследование уголовного дела, которое имеет ярко выраженный надзорный характер[2].

А.Г. Халиулин заключает, что вряд ли можно назвать обвинительным полномочие прокурора возвращать для производства дополнительного расследования дело по различным основаниям. Он утверждает, что прокурор становится субъектом уголовного преследования только после утверждения обвинительного заключения и передачи в суд уголовного дела[3].

Следствием исключения из компетенции прокуратуры полномочий по уголовному преследованию, изменения ее роли и места в досудебных стадиях по уголовным делам, где проведение предварительного следствия обязательно, явилась смена курса в правоприменительной практике.

Создание СКП и внесение изменений в уголовно-процессуальное законодательство в 2007 году обусловило издание Генеральным прокурором РФ приказа от 06.09.2007 № 136 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия», где обращается внимание прокуроров на использование полномочий в целях эффективного надзора за законностью следственной деятельности, защиты прав участников уголовного процесса, других заинтересованных лиц.

02 июня 2011 года Генеральный прокурор РФ принимает новый приказ № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью

---

[1] См.: Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий... С. 325.
[2] Жук О. Соотношение уголовного преследования и прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса // Уголовное право. – 2003. – № 4. – С. 116.
[3] Халиулин А.Г. Указ. соч. С. 131.

органов предварительного следствия». В нем в качестве приоритета деятельности прокуратуры выделены правозащитные задачи, установленные ст. 6 УПК РФ.

Указанное положение продублировано в последующем приказе Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия».

В приказах отсутствуют указания на выполнение прокуратурой «преследовательской» функции. Иного документа, раскрывающего задачи прокурорской системы в сфере производства уголовных преследований на досудебном производстве, Генеральным прокурором РФ до настоящего времени не принято[1].

В ходе проведенного анкетирования прокурорских работников: 30,5% опрошенных лиц поставили на первое место среди задач, решаемых прокурором при осуществлении надзора за следствием, защиту прав и интересов потерпевших; 50,5% – обеспечение единства законности, ее укрепление и верховенства закона; 11,4% – защиту граждан от незаконного ограничения их прав и свобод; и только 7,6% участников опроса отдали предпочтение решению задачи по изобличению преступников и привлечению их к ответственности.

Таким образом, сегодня прокурорский надзор за исполнением органами предварительного следствия законов и мероприятия, предложенные прокурором для устранения нарушений законов, имеют четко выраженный правозащитный характер. Это означает, что, например, при обнаружении волокиты по делу, прокурор обязан в адрес начальника следственного органа направить требование об устранении нарушений законодательства с изложением обстоятельств, подлежащих установлению как для изобличения виновного лица, так и для определения мотивов совершения преступления, формы вины, оснований, отягчающих и смягчающих наказание, и др.

Правозащитный характер прокурорского надзора за предварительным следствием определяет его пределы. Деятельность прокурора составляют проведение проверок исполнения законов и принятие мер реагирования на

[1] Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий... С. 20.

выявленные нарушения. Однако расширяется круг вопросов, на которые следует обращать внимание прокурору в рамках данной отрасли надзорной деятельности.

Исключение из функций прокуратуры уголовного преследования на досудебных стадиях судопроизводства, определение ее исключительно как надзорного органа получило неоднозначную оценку среди ученых, а также юристов-практиков. Многие, в особенности прокурорские работники, указывали на его ошибочность, необходимость возвращения прокуратуре всех ранее существующих полномочий по осуществлению уголовного преследования[1].

Такая реакция была ожидаема, так как Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ коренным образом изменил роль прокуратуры в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, реорганизовал сложившуюся 155-летнюю модель прокурорского надзора за следствием.

На наш взгляд, решение законодателя лишить прокуратуру функции уголовного преследования, закрепить за ней статус исключительно надзорного органа на досудебных стадиях процесса – большой шаг вперед на пути построения демократического уголовного процесса в России.

По данным социологического опроса, проведенного ВЦИОМ в 2008 г., на вопрос: «Следственный комитет при прокуратуре РФ стал самостоятельной структурой. Ее цель – осуществление независимого расследования. За прокуратурой Российской Федерации остались функции надзора за следствием. Как Вы относитесь к такому разделению?» 11% респондентов ответили «безусловно, положительно», 29% – «скорее положительно», 55% опрошенных лиц не смогли ответить на вопрос и только 5% дали отрицательный ответ[2].

Анализ результатов дает заключить об ожиданиях общества видеть в прокуратуре исключительно орган надзора, в прокурорских работниках – блюстителей законности.

---

[1] См.: Бирюкова И.А., Кругликов А.П. Роль прокурора в реализации принципа публичности в уголовном процессе России // Российская юстиция. – 2014. – № 10; Коридзе М.Т. Прокурор как один из самостоятельных участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения // Новый юридический журнал. – 2013. – № 3.

[2] URL: http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=531&q_id=38070&date=23.03.2008 (дата обращения: 30.10.2015).

Вместе с тем, до сих пор начатая в 2007 г. реформа не нашла своего логического завершения, процессуальная фигура прокурора все еще числится как субъект уголовного преследования. При том, прошло уже 13 лет.

В этой связи, перед наукой и практикой сегодня стоит важнейшая задача разработать направления совершенствования правового регулирования и организации надзора в отношении следствия с тем, чтобы завершить организационно-правовой процесс функционального определения прокуратуры в досудебном производстве как исключительно надзорного ведомства. Установление же приоритета[1] надзорной функции прокуратуры непосредственно связано с вопросами обеспечения эффективности, объективности, независимости, непрерывности и инициативности надзора, поскольку в противном случае проведенные законодательные и организационные преобразования не приведут к желаемому результату.

Выработка и реализация заданных направлений совершенствования создадут условия для полноценного воплощения состязательного принципа на досудебных стадиях процесса, так как:

- ограниченным возможностям стороны защиты будут противостоять в полной мере только следователь, руководитель следственного органа, которые не получат той поддержки со стороны лиц прокурорского надзора, которая могла бы быть им оказана в случае их определения «по одну сторону баррикад» – сторону обвинения[2];

- возможность обжалования действий (бездействия), решений следователя, руководителя следственного органа независимому и объективному лицу прокурорского надзора является серьезной гарантией для стороны защиты от злоупотреблений лиц, осуществляющих предварительное следствие.

В заключение настоящего параграфа представляется возможным сделать следующие выводы.

---

[1] См. об этом также: Бажанов С.В. Смешение функций надзора и уголовного преследования в прокурорской деятельности // Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики. – 2017. – № 3.

[2] О недопустимости определения против обвиняемого прокурора и следователя, вполне ему подчиненного, так как это не встретило бы никакого противовеса со стороны защиты см.: Даневский В.П. Наше предварительное следствие, его недостатки и реформа. Москва, 1895. – С. 30-33.

Изменение организационно-правовой модели прокурорского надзора за предварительным следствием в ходе реформы 2007-2011 гг. определило наполнение новым содержанием критериев его пределов, к числу которых относятся предмет надзора, его цели и задачи, а также:

- перечень актов, в отношении исполнения которых надзирает прокурор;
- перечень поднадзорных объектов, субъектов;
- полномочия прокурора, не предполагающие прямого вмешательства в уголовно-процессуальную деятельность институционально самостоятельных органов следствия;
- право следователя, руководителя следственного органа на обжалование решений и действий прокурора;
- правозащитный характер надзора за следствием.

Пределы прокурорского надзора определяют содержание его организации, поскольку последняя не может существовать вне самой надзорной деятельности прокуратуры, а потому также ограничивается заданными ей рамками.

Глава 2. Понятие и содержание организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия

§ 1. Понятие и правовое регулирование организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении предварительного следствия

Всякая человеческая деятельность объективно нуждается в организации. Прокурорский надзор, как один из видов такой деятельности, не является исключением из правила. Более того, учитывая особую социальную значимость данного института, его надлежащая организация – залог эффективности функционирования.

Организационные аспекты, связанные с обеспечением функциональной деятельности прокурорских работников, выступают сегодня на первый план при выборе оптимального пути, по которому должно проходить развитие системы прокуратуры[1].

Установление приоритета надзорной деятельности прокуратуры в досудебном производстве и сопряженная с этим актуализация вопросов обеспечения ее эффективности предопределяют необходимость комплексного подхода к раскрытию понятия, существа, содержания и правовых основ организации прокурорского надзора за предварительным следствием.

Комплексный подход состоит в изучении объекта исследования во всем многообразии его содержания, сообразующегося с лексическим значением используемых терминов. Применительно к организации надзорной деятельности прокуратуры в отношении органов предварительного следствия это позволит дать целостное научно-обоснованное представление о понятии, а также расширить область поиска направлений ее совершенствования и развития правового регулирования.

---

[1] Братановский С.Н., Муканбеткалиев А.А. Правовая организация управления в органах прокуратуры. Монография. Саратов, 2012. – С. 7-8.

В толковых словарях понятие «организация» раскрывается как 1. Действие по глаг. организовать, 2. Строение, устройство, структура чего-н., 3. Общественное объединение, союз, партийное или государственное учреждение.

Организовать – это значит: 1) подготовить (подготавливать), наладить (налаживать), устроить (устраивать) (то, что имеет общественно-политическое значение); 2) упорядочить (упорядочивать) что-нибудь, придать (придавать) чему-нибудь планомерность.

Соответственно приведенным дефинициям следует рассматривать организацию прокурорского надзора за предварительным следствием.

В теории прокурорского надзора, как правило, говорят об организации работы в прокуратуре[1] как совокупности действий, взаимообусловленных и направленных на совершенствование функционирования прокурорской системы по выполнению целей и задач, перед ней стоящих[2].

С этой позиции, содержание организации работы в органах прокуратуры рассматривают в виде ряда подсистем. Одни выделяют две такие подсистемы: внутрисистемная и внешнесистемная[3]. Другие[4], иначе именуя эти две (внутрифункциональная и внешнефункциональная), добавляют к ним третью – вспомогательную (обеспечивающую) подсистему.

На наш взгляд, предпочтительной является точка зрения, согласно которой организация работы прокуратуры представляет собой интегрированную систему трех подсистем: внутрифункциональная, внешнефункциональная и обеспечивающая.

---

[1] См.: Прокурорский надзор… под ред. А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева; Настольная книга прокурора. В 2 ч. Часть 1: практ. пособие / под общ. ред. О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019.

[2] Настольная книга прокурора. В 2 ч. Часть 1. С. 45.

[3] См., например: Организация прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях: учеб. пособие / А.В. Агутин, Г.Л. Куликова; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016.

[4] См.: Кобзарев Ф.М. К вопросу о понятийных основах теории организации работы и управления в органах прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2016. – № 6. – С. 8-9; Стрельников В. Об управленческих функциях российской прокуратуры // ЭЖ-Юрист. – 2014. – № 29.

В этом плане, соотношение организации работы в органах прокуратуры и организации надзора за предварительным следствием можно выразить в следующих положениях.

Во-первых, организация работы в прокуратуре более емкое понятие, чем организация надзора за следствием. Последняя является составной частью внешнефункциональной подсистемы, предполагающей организацию работы прокуратуры по конкретным направлениям ее деятельности. Вместе с тем, ряд элементов двух других подсистем (внутрифункциональная и обеспечивающая) могут выступать элементами внешнефункциональной подсистемы, в частности и организации надзора за следствием.

Во-вторых, «организация работы» включает в себя различные элементы всех трех подсистем, например такие, как организация любого вида надзорной деятельности и остальных видов деятельности прокуратуры, организация служебной дисциплины, поиск, воспитание и распределение кадровых ресурсов.

В-третьих, теоретические и практические наработки, полученные в ходе исследования проблем организации надзора за следствием, могут быть применимы на всех уровнях системы прокуратуры, рассмотрение вопросов организации работы возможно применительно к конкретному уровню и виду прокуратуры.

В-четвертых, организация надзора в отношении следствия фактически неотделима от выполнения этой деятельности. Это определяет создание более внушительной правовой базы организации надзора за следствием, чем организации работы в прокуратуре.

В-пятых, в ходе организации надзора в отношении следствия решаются вопросы согласования и координации труда только тех работников прокуратуры, кто занимается реализацией данной надзорной функции.

«Организация» отвечает на вопрос: как обеспечить реализацию прокурорской деятельности, сделать ее более эффективной и слаженной с учетом возможностей прокуратуры[1].

Исходя из этого, организацию прокурорского надзора за следствием представляется возможным рассматривать в «деятельностном» аспекте (смысле), то есть как комплекс взаимосвязанных действий и решений уполномоченных субъектов, создающих необходимые условия эффективного функционирования системы прокуратуры по достижению целей и задач данного направления надзора.

В таком понимании основными элементами организации работы органов прокуратуры по надзору за следствием выступают: информационно-аналитическая деятельность (анализ прокурорской, следственной и судебной практики, состояния борьбы с преступностью, законности и правопорядка); выбор и расстановка приоритетов в деятельности; прогностическое обеспечение и основанное на нем планирование деятельности; кадровое обеспечение; распределение служебных обязанностей среди прокурорского состава, обеспечение координации их действий; руководство; выработка и претворение в жизнь управленческих решений; контроль исполнения и его проверка.

Ряд авторов к данным элементам также относят методику и тактику прокурорского надзора. Например, Н.В. Буланова предлагает рассматривать тактику прокурорского надзора как часть организации прокурорской деятельности.

На наш взгляд представляется более верной позиция тех ученых, которые указывая на тесную взаимосвязь данных понятий с организацией прокурорского надзора, считают их теоретически самодостаточными[2]. Взаимосвязь эта выражается, например, в том, что от качественного состояния названных

---

[1] Кудряшова А.В. О соотношении понятий «методика» и «организация» применительно к прокурорской деятельности // Вестник Костромского государственного университета. – 2018. – № 4. – Т. 24. – С. 288-289.
[2] См.: Коробейников Б.В. Методика, тактика и организация общего надзора // Социалистическая законность. – 1986. – № 1; Кобзарев Ф.М. К вопросу о понятийных основах...

элементов организации надзора зависит то, какие методы и тактические приемы может избрать прокурор при осуществлении надзорной деятельности[1].

Наряду с «деятельностным» аспектом понимания организации прокурорского надзора за следствием сообразно словарной дефиниции понятия «организация» можно выделить также его институциональный аспект.

Предметом исследования в этом случае выступает сама система органов и организаций прокуратуры, их внутреннее строение в контексте производства прокурорского надзора в отношении органов следствия.

На правомерность существования такого подхода указывают научные и практические работники.

Так, А.В. Агутин, Г.Л. Куликова заключают о существовании двух смыслов («срезов») организации прокурорского надзора за исполнением регистрационной дисциплины: статичный и динамический. Статичный «срез» представляет собой организационную структуру, а динамический (функциональный) «срез» – совместная деятельность прокуроров в рассматриваемой сфере[2].

Схожей позиции придерживается С.Н. Куницин, предметом исследования которого выступает организация прокурорского надзора в отношении учреждений уголовно-исполнительной системы[3].

Возможность институционального подхода[4] к раскрытию организации надзора следует из анализа правовых актов.

Конституция России раскрывает, что организация прокуратуры определяется федеральным законом.

В статьях Закона о прокуратуре, употребляющих слово «организация», отражаются построение органов и системы прокуратуры, структура ее элементов, принципы ее централизации и единства, полномочия «конституционных»

---

[1] Прокурорский надзор… под ред. А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. С. 170.

[2] Организация прокурорского надзора за исполнением законов… А.В. Агутин, Г.Л. Куликова.

[3] Куницин С.Н. Организация прокурорского надзора за процессуальной деятельностью учреждений УИС России // Актуальные проблемы деятельности подразделений УИС: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Издательство: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», Воронеж, 2017. – С. 346-347.

[4] См. также: Наумов А.М. Некоторые вопросы организации деятельности прокуратуры Российской Федерации по поддержанию государственного обвинения в суде // Пенитенциарное право: юридическая теория и правоприменительная практика. – 2018. – № 3.

прокуроров по осуществлению управления, руководства нижестоящими прокуратурами и др. Иными словами, здесь организация раскрывается как некое образование с четко определенным организационным строением, включающим должностной состав и штатную численность, учрежденное в целях выполнения конкретного вида деятельности[1].

Следовательно, организацию прокурорского надзора за предварительным следствием представляется возможным также определить как систему органов прокуратуры в разрезе их функционально-структурного построения, призванного обеспечить реализацию функции надзора в отношении органов следствия.

Организация прокурорского надзора за следствием базируется на нормативной правовой базе, предусматривающей создание института прокуратуры как такового, и регламентирующей: статус и систему органов прокуратуры; основные направления прокурорской деятельности; принципы организации прокуратуры и ее деятельности; предмет, пределы, цели и задачи прокурорского надзора; полномочия прокуроров и порядок их реализации; службу в органах прокуратуры; организацию работы по осуществлению надзорной деятельности, в том числе в досудебном производстве и др.

Вместе с тем, это не отражает, что право определяет организацию, а имеет более глубокий смысл. Понятия «организация» и «правовое регулирование» тесно взаимосвязаны, взаимопроникают друг в друга. Одного без другого быть не может. Организация любой государственной деятельности, и прокурорского надзора в частности, должна происходить в строгом соответствии с правовыми предписаниями. Право ограничивает организацию разумными рамками, определяет ее принципы и направления. В то же время практика организации выступает побудительным фактором к совершенствованию правового регулирования, ибо возможность организационных технологий достигать свои цели и выполнять присущие им функции зависит от уровня правового

[1] Кобзарев Ф.М. К вопросу о понятийных основах... С. 6.

обеспечения и сопровождения[1]. Немаловажным является также то, что практически любое организационное действие и решение выражено в правовой форме, то есть организация и правовое регулирование идут бок о бок, проявляя единение в ключевых точках этого движения.

Центральное место в системе нормативных правовых актов занимает Конституция РФ, ст. 129 которой положена в основу учреждения прокуратуры в России и определяет уровень ее правового регулирования, процедуру назначения на должность и освобождения от нее руководства прокурорской системы.

Следующими по юридической силе располагаются международные договоры. Прежде всего, это соглашения, регламентирующие порядок взаимодействия прокуратуры с правоохранительными органами других государств, оказания правовой помощи, выдачи преступников (экстрадиция)[2].

При проверках исполнения законодательства следственными органами, подготовке к судебным процессам санкционирования мер пресечения прокуроры также должны руководствоваться международно-правовыми нормами, содержащимися во Всеобщей декларации прав человека, Конвенции о защите прав человека и основных свобод и др.

Федеральное законодательство представлено двумя основополагающими актами: Закон о прокуратуре и УПК РФ.

Закон о прокуратуре устанавливает организационные принципы прокурорской деятельности в отношении следственных органов, предмет и цели данной отрасли надзора, полномочия прокурора по обнаружению нарушений правовых норм и реагированию на них и др.

К настоящему времени в основополагающий закон, регламентирующий прокурорскую деятельность, внесено огромное количество изменений и дополнений. Однако, несмотря на это, очевидно обнаруживается моральное устаревание данного нормативного правового акта, его несоответствие

---

[1] Клычников В.М. Организационные технологии в системе управления правоохранительными органами: теоретико-методологический аспект : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2004. – С. 11.
[2] Прокурорский надзор : учебник для бакалавров / А.Ю. Винокуров, К.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров ; под общ. ред. А.Ю. Винокурова. – М. : Издательство Юрайт, 2013. – С. 49.

существующим в России правовым и государственным реалиям[1]. Об «износе» Закона о прокуратуре свидетельствуют, например, положения о сохранении за прокуратурой ряда полномочий и функций, которые она сегодня не выполняет, о праве прокурора приносить протесты на судебные акты, отсутствие норм, регламентирующих реализацию прокурорами новых функций, предусматривающих полномочия прокуроров по отдельным направлениям деятельности, и т.д.

В научных кругах, а также среди практических работников нередко предметом обсуждения является потребность принятия нового кодифицированного закона о прокуратуре[2], разработка которого уже велась и продолжает идти, с привлечением ведущих образовательных и научных организаций, специализирующихся в области прокурорско-надзорного охранительного права.

Поддерживая такую инициативу, полагаем, что обеспечить совершенствование правового регулирования организации и осуществления прокурорской деятельности исключительно через внесение многочисленных дополнений и изменений в действующее законодательство не является возможным, необходим комплексный подход, заключающийся в частности в замене новым нормативным правовым актом Закона о прокуратуре. При этом в новом законе целесообразно предусмотреть общие положения, распространяющиеся на все направления прокурорской деятельности, отрасли прокурорского надзора, а также специальные (особенные) главы, раскрывающие особенности их организации каждого в отдельности.

УПК РФ в целом определяет задачи прокурорского надзора за следствием, статус прокурора в досудебном производстве, конкретизирует его полномочия и порядок их реализации.

---

[1] Тетерина О.А. К вопросу о полномочиях прокурора // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. – 2016. – № 1. – С. 176.
[2] Новости: В Думе заявили о необходимости принятия нового закона о прокуратуре. URL: https://dumatv.ru/news/v-dume-zayavili-o-neobhodimosti-prinyatiya-novogo-zakona-o-prokurature (дата обращения: 22.06.2019); Кожевников О.А. О некоторых аспектах концепции нового федерального закона «О прокуратуре» // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2009. – № 3.

Определенную роль в правовом обеспечении организации прокурорского надзора играют уставы (конституции) и законы субъектов РФ. Например, ранее, до внесения изменений в Конституцию в 2020 году, на должность прокуроров субъектов Российской Федерации назначение производил Президент по представлению Генерального прокурора, которое должно было быть согласовано с регионами. Порядок такого согласования устанавливается региональным законом, отсутствие которого создало бы препятствия в назначении конкретного лица на соответствующую должность прокурора, что в свою очередь сделало бы затруднительным организацию прокурорского надзора на соответствующей территории.

Президентские указы, правительственные акты также являются нормативной базой организации надзора. Например, Президентом РФ издан Указ от 21.11.2012 № 1563 «О классных чинах прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации», Правительством принято постановление от 27.08.2016 № 855 «О форменном обмундировании прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации».

Большой массив нормативных правовых актов составляют межведомственные и ведомственные акты, которые могут быть дифференцированы в зависимости от статуса принимающих их субъектов: федеральные и региональные.

Совместное издание прокуратурой и иными правоохранительными органами приказов и указаний обуславливается такими факторами, как необходимость усиления контроля и надзора на определенных направлениях досудебного производства, за соблюдением тех или иных конституционных прав участников процесса, налаживания эффективного взаимодействия для достижения общих целей. Деятельность органов следствия и дознания, оперативно-розыскных органов обусловлена положением о том, что в конечном итоге они имеют единую цель, решают единые задачи: охранять, защищать граждан от преступных посягательств, обеспечивать правопорядок в государстве.

Для этого им необходимо объединять усилия, действовать согласованно, отдавая приоритет общим, а не ведомственным интересам.

Так, не изменяющаяся коренным образом статистика отмененных прокурором несоответствующих закону решений об отказе в возбуждении уголовного дела (их число в 2012г. составило 2 585 732, в 2013г. – 2 575 024, в 2014г. – 2 518 508[1]) обусловила издание Генеральным прокурором РФ совместно с иными руководителями федеральных правоохранительных органов приказа от 26.03.2014 «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях». Установление многочисленных нарушений органами предварительного расследования сроков досудебного производства потребовало разработки комплекса мер, направленных на их пресечение и предупреждение, в связи с чем был принято совместное указание правоохранительных органов от 03.06.2015 «Об организации прокурорского надзора и ведомственного контроля за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства».

На региональном уровне прокуратурой издаются совместно с другими органами по борьбе с преступностью правовые акты по вопросам организации взаимодействия между ними при осуществлении надзорной деятельности.

Ряд ведомственных актов Генерального прокурора или региональных прокуратур затрагивают лишь организацию надзорной деятельности.

На федеральном уровне – это приказы от 11.05.2016 № 276 «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации», от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» и др.

На региональном уровне это могут быть приказ прокурора об утверждении регламента прокуратуры, положения о структурных подразделениях и др. Прокурором Воронежской области, например, также издано указание от

[1] URL: http://genproc.gov.ru/ (дата обращения: 31.10.2015).

21.06.2013 № 83/15 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве»[1], прокурором г. Санкт-Петербурга принято указание от 31.07.2012 № 147/20 «О порядке исполнения требований приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 16.01.2012 № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности»[2].

Определяющее значение в организации прокурорской деятельности также имеет проводимая Президентом РФ политика. Например, в настоящее время приоритетными направлениями в области решения государственных задач признаны борьба с преступностью, коррупционными правонарушениями, терроризмом, экстремизмом, защита прав малого, среднего бизнеса, материнства и детства, исполнение национальных проектов, что обуславливает расстановку соответствующих акцентов в надзорной деятельности прокуратуры.

Ежегодные послания Президента имеют важное значение при составлении плана работы Генеральной прокуратуры РФ. Предусмотренные в них направления развития страны реализуются также во внеплановом порядке в связи с поручениями, данными высшими государственными органами, число которых растет с каждым годом (например, с 2010 по 2014 г. число поручений Президента возросло практически в два раза)[3].

Таким образом, на основании изложенного можно сформулировать следующие выводы.

Организацию прокурорского надзора за следствием возможно рассматривать в «деятельностном» аспекте (смысле), то есть как комплекс взаимосвязанных действий и решений уполномоченных субъектов, создающих необходимые условия эффективного функционирования системы прокуратуры по достижению целей и задач данного направления надзора. Здесь она является

---

[1] URL: http://prokuratura-vrn.ru/ (дата обращения: 15.09.2016).
[2] URL: http://procspb.ru/ (дата обращения: 15.09.2016).
[3] Жубрин Р.В., Сазанова О.В. Совершенствование организации работы прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – № 5. – С. 52.

составной частью внешнефункциональной подсистемы организации работы в органах прокуратуры.

В то же время организацию надзора за следствием представляется теоретически и нормативно обоснованным рассматривать как образование, структурно организованную и функционально определенную систему органов прокуратуры, предназначенную для производства надзора за предварительным следствием (институциональный аспект).

Такой подход в раскрытии содержания организации прокурорского надзора в отношении органов следствия, определяющий дальнейшую логику построения настоящей главы диссертационного исследования, дает возможность сформировать целостное научно-обоснованное представление о данном институте, а также расширить область поиска направлений совершенствования правового регулирования организации и реализации надзора за следствием.

§ 2. Институциональная характеристика организации надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия в системе прокуратуры

Организацию надзора за предварительным следствием в системе прокуратуры следует начинать с выявления потребности осуществления данного направления прокурорского надзора, определения и последующего формирования в органах прокуратуры отдельных подразделений и должностей, ответственных за осуществление этой деятельности[1], закрепления за ними определенных зон, участков деятельности, установления прав, обязанностей, ответственности, то есть с формирования организационно-управленческой структуры, способной надлежащим образом осуществлять рассматриваемую функциональную деятельность прокуратуры. Этим подразделениям, должностям устанавливаются цели, задачи, они наделяются компетенцией, определяется механизм

[1] См. об этом также: Прокурорский надзор… под ред. А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. С. 151-152.

взаимодействия этих субъектов между собой, а также с иными подразделениями и должностными лицами прокуратуры.

Организация надзора за следствием здесь сообразуется с понятием организации прокуратуры, используемым в Конституции.

Если трактовать данное конституционное положение в системе норм Закона о прокуратуре, то «организация прокуратуры» предполагает построение прокурорской системы, учреждение структурных подразделений и должностей, определение им целей и задач, компетенции, механизма взаимодействия между собой, в то время как «порядок деятельности» раскрывает осуществление возложенных на прокуратуру задач и функций, прохождение государственной службы, которая не может быть оторвана от самой деятельности, составляющей существо этой службы[1].

В этой связи, организацию прокурорского надзора за предварительным следствием представляется возможным рассматривать как равнозначное понятию организации прокуратуры в контексте осуществления ею данного направления надзора.

Обязанность по обеспечению выполнения прокуратурой функции надзора за следствием, как и любого другого вида деятельности, лежит на конкретных лицах, занимающих определенные должности в органах прокуратуры всех видов и уровней, объединяющихся в группы, которые преобразуются в отделы, управления, находящиеся в состоянии непрерывного взаимодействия.

Это позволяет говорить об организационной структуре прокурорского надзора за следствием, которая является частью правового статуса прокуратуры[2]. Ее можно определить как совокупность структурных подразделений и должностных лиц органов прокуратуры всех видов и уровней, находящихся во взаимодействии и взаимоподчинении, наделенных соответствующими правами,

---

[1] Капинус О.С., Рябцев В.П. Правовое регулирование государственной службы в прокуратуре Российской Федерации: тенденции и перспективы развития // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2010. – № 5. – С. 18.

[2] О том, что организационная структура является составной частью правового статуса прокуратуры см.: Смирнов А.Ф. К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 1.

обязанностями и ответственностью и обеспечивающих выполнение прокуратурой надзорной функции в отношении органов следствия[1].

Такие подразделения и должностные лица выступают элементами организационной структуры[2].

Анализ Закона о прокуратуре, правовых актов Генерального прокурора, сайтов Генеральной прокуратуры и региональных прокуратур позволяет выявить следующие подразделения, на которых сегодня возложено осуществление надзора за следствием:

- по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью соответствующих органов;

- по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму;

- по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции;

- по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи.

Данная организационная структура основывается на взаимосвязи и зависимости между функциональным содержанием деятельности прокуратуры и социальными, правовыми, экономическими условиями, в которых она осуществляется и которые определяют ее приоритеты[3] (борьба с коррупцией, терроризмом, экстремизмом и др.).

Выделение названных подразделений весьма условно, поскольку в каждой прокуратуре соответствующего звена существуют свои особенности организации.

Так, в настоящее время в Генеральной прокуратуре РФ образованы следующие подразделения, обеспечивающие реализацию Генеральным прокурором, его заместителями функции надзора за следствием:

---

[1] См. подробнее: Стрельников В.В. Организационная структура управления в органах прокуратуры // Аграрное и земельное право. – 2012. – № 1. – С. 113.

[2] О правомерности такого подхода свидетельствуют научные работы, где, например, прокуратура рассматривается как элемент организационной структуры государственного управления (контроля). См.: Ткачев И.В. Прокуратура как государственный орган с особым статусом // Законность. – 2014. – № 9.

[3] Ашурбеков Т. Организационно-структурное построение органов прокуратуры по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2008. – № 10. – С. 7; Настольная книга прокурора. В 2 ч. Ч. 1. С. 39.

- Главное управление по надзору за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью;

- управление по надзору за расследованием особо важных дел;

- управление по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях, противодействии экстремизму и терроризму;

- управление по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции;

- управление методико-аналитического обеспечения надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и оперативно-розыскной деятельностью.

В аппаратах одних региональных прокуратур предусмотрено создание единого управления по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью, в составе которого выделяются отделы в зависимости от поднадзорных объектов (например, в прокуратурах Республики Башкортостан и Забайкальского края).

В прокуратурах других субъектов РФ (Московская, Свердловская области, г. Москва) образованы два управления в зависимости от поднадзорных органов: по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел и юстиции (в его состав входят зональные отделы, отделы по надзору за процессуальной деятельностью ГСУ ГУ МВД России по субъекту, по надзору за оперативно-розыскной деятельностью) и управление по надзору за процессуальной деятельностью Следственного комитета России (в его состав входят зональные отделы, отдел по надзору за процессуальной деятельностью следственного управления Следственного комитета РФ по субъекту).

Есть также прокуратуры, где предусмотрено образование исключительно отделов. Например, в прокуратуре Ханты-Мансийского автономного округа – Югры созданы отдел по надзору за процессуальной деятельностью СУ СК РФ по ХМАО – Югра и отдел по надзору за следствием, дознанием в органах МВД,

ФССП, МЧС и оперативно-розыскной деятельностью. В прокуратуре Кировской области действуют отдел по надзору за процессуальной деятельностью органов внутренних дел, юстиции и отдел по надзору за процессуальной деятельностью СУ СК РФ по Кировской области.

Кроме того, в прокуратурах отдельных регионов за рамки названных выше управлений и отделов выведены должности старшего помощника и помощника прокурора по надзору за соблюдением законодательства в сфере оборота наркотиков (прокуратура Ульяновской области) либо образован самостоятельный отдел по данному направлению деятельности (прокуратура Санкт-Петербурга). На указанный отдел (должностных лиц) возлагается, среди прочего, задача по осуществлению надзора за расследованием преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

Для обеспечения выполнения региональным прокурором обязанности по реализации и организации надзора за предварительным следствием, за полнотой регистрации и законностью разрешения заявлений и сообщений о совершенных преступлениях в территориальных органах ФСБ России в прокуратурах субъектов РФ предусмотрены должности старшего помощника и помощника прокурора по надзору за исполнением законов о федеральной безопасности, межнациональных отношениях и противодействии экстремизму (Архангельская, Владимирская, Костромская области) либо образован соответствующий отдел (Республики Северная Осетия-Алания, Чеченская Республика, Ставропольский край, Оренбургская область).

В целях наиболее эффективного противодействия коррупции и ее проявлениям, представляющим повышенную общественную опасность, в региональных прокуратурах учреждены отделы или управления, установлены должности старших помощников и помощников прокуроров субъектов Федерации по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции. В настоящее время в составе прокуратур практически всех субъектов Российской Федерации образованы такие отделы (Забайкальский край, Архангельская, Воронежская области, г. Москва, г. Санкт-Петербург).

Исключение составляют всего лишь несколько региональных прокуратур, где предусмотрены должности старшего помощника и помощников прокурора по данному направлению деятельности (Чеченская Республика, Магаданская область, Ненецкий автономный округ).

В рамках ювенальной концепции юстиции в прокуратурах субъектах Российской Федерации образованы отделы по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи (Республика Башкортостан, Свердловская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра) либо предусмотрены должности старшего помощника и помощника прокурора по обозначенному направлению деятельности (Белгородская, Брянская, Владимирская, Ленинградская области).

Таким образом, организационная структура региональных прокуратур, обеспечивающих осуществление ими надзора за процессуальной деятельностью следственных органов, фактически воспроизводит структуру Генеральной прокуратуры РФ[1].

В настоящее время обеспечением выполнения прокуратурой функции надзора за процессуальной деятельностью следственных органов занимаются различные структурные подразделения и должностные лица.

В основе такой функциональной разбросанности лежит в первую очередь предметный принцип, согласно которому каждое подразделение осуществляет надзор за расследованием преступлений в определенных сферах общественных отношений или в отношении отдельных групп населения: «общеуголовные» преступления, коррупционные преступления, преступления экстремисткой и террористической направленности, преступления, совершенные несовершеннолетними.

Представляется, что такой порядок разграничения надзорной компетенции не является оптимальным. В данном случае нарушается разработанный в управленческих науках принцип функционального разделения труда

[1] Кудряшова А.В. О правовом статусе прокуратуры субъекта Российской Федерации // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. – 2011. – № 3. – Т. 17. – С. 343.

(специализации), поскольку, во-первых, в рамках одного органа прокуратуры учреждено несколько подразделений, дублирующих функции друг друга, различающиеся между собой только сферой надзорной деятельности; во-вторых, одно подразделение осуществляет разноплановые виды деятельности (функции): «общий» надзор, надзор за расследованием преступлений, проведение антикоррупционных экспертиз в отношении правовых актов, поддержание государственного обвинения в суде и др.[1] (например, применительно к «антикоррупционному» отделу).

Не в полной мере находит свою реализацию при такой исключительно предметной организации рассматриваемого направления надзора и принцип его единства, который, как верно отмечал Д.М. Бакаев, имеет организационный (структурный) и функциональный аспекты[2]. Находясь в горизонтальной плоскости взаимоотношений, имеющие своего непосредственного руководителя такие подразделения вырабатывают собственные формы, методы организации и методики, тактики осуществления надзора.

Обеспечение эффективности и единства прокурорского надзора за следствием состоит в ликвидации дублирования функций отдельными службами, в развитии специализации подразделений по выполнению работ, единых по содержанию и технологии.

В этой связи предлагаем в Генеральной прокуратуре РФ, региональных прокуратурах и приравненных к ним прокуратурах создать единые подразделения, обеспечивающие исключительно выполнение названными прокуратурами функции надзора за расследованием преступлений. При этом важно сохранить предметный принцип организации надзора, но уже в рамках единого управления[3].

---

[1] Положение об отделе по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции (утв. прокурором Санкт-Петербурга 02.11.2015). URL: http://procspb.ru/uploads/act/2kw4kdnyyxut.pdf (дата обращения: 15.06.2019).

[2] Бакаев Д.М. Единство прокурорского надзора в СССР // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1989. – № 4. – С. 65.

[3] Подобного рода предложения уже высказывались в научной литературе применительно к «общему» надзору. См.: Козлов А.Ф. Указ. соч. С. 123-130.

С данной идеей согласилось 37 (46,2%) слушателей факультета Университета прокуратуры Российской Федерации.

Обоснованием правомерности высказанного предложения выступает наличие единых целей и задач существующих подразделений с той лишь разницей, которая обусловлена уровнем руководства и управления прокурорской системой и сферой надзорной деятельности. Такие цели и задачи закреплены в положениях о них, утверждаемых руководителем соответствующего органа прокуратуры: Генеральным прокурором РФ или прокурором субъекта РФ.

Так, единая цель, закрепленная в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, конкретизируется в положениях применительно к направлению деятельности структурного подразделения: обеспечение законности в сфере противодействия коррупции, терроризму и экстремизму, защита прав несовершеннолетних и т.д.

Основные задачи можно свести к следующим: обеспечение выполнения соответствующей прокуратурой функции надзора за следствием в установленной области; организация данной надзорной деятельности нижестоящих прокуратур, контроль за ее осуществлением; изучение результатов организации и деятельности своей и подчиненных прокуратур по направлению надзора за следствием, подготовка предложений по их совершенствованию.

Организацию надзора за следствием по всей России осуществляет Генеральная прокуратура РФ, которая действует опосредованно через региональные прокуратуры, поскольку не может по объективным причинам непосредственно организовывать и контролировать работу всех звеньев системы. В этом заключается особенность положения прокуратур субъектов РФ, которые одновременно выступают субъектами (по отношению к прокуратурам городов и районов) и объектами управления[1] (по отношению к Генеральной прокуратуре РФ).

[1] См.: Кудряшова А.В. О правовом статусе прокуратуры...

Наличие единого центрального органа прокуратуры на территории субъекта РФ упрощает организационные связи и улучшает управляемость структурными подразделениями системы прокуратуры[1].

Организационная структура надзора в отношении органов следствия, как и всей прокурорской деятельности, построена с использованием линейного и функционального принципов управления[2].

Линейными руководителями являются прокуроры субъектового уровня и Генеральный прокурор, функциональными – руководители отделов и управлений региональных прокуратур, Генеральной прокуратуры, а также старшие прокуроры и прокуроры данных структурных единиц, действующие в качестве методистов и создающие единые порядок и форму осуществления надзора за органами следствия[3]. В этом состоит особенность правового статуса прокурорских работников рассматриваемых подразделений Генеральной прокуратуры РФ и региональных прокуратур, которые не только занимаются непосредственным осуществлением надзора за равноуровневыми[4] им органами следствия, но и участвуют в организации данного направления деятельности в нижестоящих прокуратурах, контроле ее выполнения.

В прокуратурах городов, районов непосредственным обеспечением реализации прокурором, его заместителями функции надзора за регистрационной дисциплиной и следствием занимаются старшие помощники и помощники прокуроров.

Курирует деятельность указанных должностных лиц прокурор лично либо поручает это одному из своих заместителей.

Звенья прокурорской системы и их структурные подразделения, должностные лица, осуществляющие и организующие надзор за следствием, находятся в постоянном контакте, взаимодействии друг с другом, что выступает

---

[1] Кобзарев Ф.М. Прокуратура России: правовое положение и перспективы развития. М., 2002. – С. 50.

[2] См.: Панаитов Д.П. Правовые основы организации системы органов прокуратуры // Современное право. – 2006. – № 7.

[3] Смирнов А.Ф. К вопросу о власти прокурора // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 5. – С. 135.

[4] Подробнее о принципе правового соответствия, согласно которому прокурор осуществляет надзор за исполнением законов теми органами, которые соответствуют ему по своему правовому положению, см.: Козлов А.Ф. Указ. соч. С. 106-113.

интегрирующим фактором, объединяющим в определенный тип целостности отдельные части[1] (все органы прокуратуры во взаимодействии составляют единую систему прокуратуры в Российской Федерации; совокупность структурных подразделений, должностных лиц конкретного органа прокуратуры во взаимодействии представляет этот орган).

Взаимодействие является главным содержанием организационной структуры прокурорского надзора за предварительным следствием и основано на отношениях субординации, координации и реординации ее элементов[2].

Субординационные отношения имеют место при реализации руководителями прокуратур управленческих функций в сфере организации исследуемого вида надзора: издание приказов, направление заданий, поручений и др.

Координационные связи возникают при взаимодействии структурных подразделений равного статуса в рамках одного органа прокуратуры или структурных подразделений различных органов прокуратуры одного уровня.

Указанные два принципа взаимодействия (субординация и координация) ясно прослеживаются, например, при выполнении заданий Генеральной прокуратуры РФ по анализу состояния законности и обобщению практики прокурорского надзора в конкретной сфере отношений[3]. Так, Генеральная прокуратура РФ в соответствии с утвержденным планом работы или вне его рамок направляет в региональные прокуратуры подобное задание, которое является обязательным для исполнения, – реализация принципа субординации. Такие задания носят комплексный характер и поэтому относятся к компетенции нескольких подразделений (надзора за следствием, за исполнением

---

[1] Новая философская энциклопедия: В 4 тт. М.: Мысль. Под редакцией В.С. Степина. 2001. URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/1929/%D0%92%D0%97%D0%90%D0%98%D0%9C%D0%9E%D0%94%D0%95%D0%99%D0%A1%D0%A2%D0%92%D0%98%D0%95 (дата обращения: 14.09.2016).

[2] См.: Смирнов А.Ф. Организационно-правовые факторы оптимизации управления в органах прокуратуры Российской Федерации : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 1997.

[3] См., например: Генеральный прокурор Российской Федерации Юрий Чайка провел в Екатеринбурге совещание о состоянии законности и практике прокурорского надзора в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами. URL: http://genproc.gov.ru/smi/events/news-1606920/ (дата обращения: 31.08.2019); В Хабаровске состоялось совещание при Генеральном прокуроре Российской Федерации по вопросам защиты прав дольщиков и обеспечения законности в области капитального ремонта жилья. URL: http://genproc.gov.ru/smi/events/news-1393066/ (дата обращения: 31.08.2019).

законодательства о противодействии коррупции, законодательства о несовершеннолетних). Региональный прокурор поручает сбор и анализ соответствующей информации таким подразделениям с указанием подразделения-координатора, задача которого будет состоять в сборе и анализе сведений по своему направлению деятельности, а также в получении таких сведений из других отделов, управлений, их объединении и подготовке единого ответа на поступившее задание – это реализация принципа координации. Подготовка ответа на задание состоит не только в организации сбора и анализа информации в подразделениях, но и в организации ее получения из районных прокуратур, а потому им также направляется задание Генеральной прокуратуры и региональным прокурором устанавливается более короткий срок предоставления ответа – снова реализация принципа субординации.

Это обуславливает важнейшую организующую роль прокуратуры субъекта РФ во всех сферах прокурорской деятельности и надзора за следствием в частности. Генеральная прокуратура РФ задает лишь общее направление организации (что обоснованно, хотя бы с позиции масштаба территории страны), но непосредственно организует надзорную деятельность в досудебном производстве региональная прокуратура, отвечающая за законность в указанной сфере на своей территории, имеющая больше возможностей для контроля и руководства подчиненными органами прокуратуры, а потому тесно взаимодействующая с ними на принципах линейного и функционального управления.

Реординация заключается в таком упорядочении связей, когда инициатива исходит от нижестоящих прокуратур, их подразделений и должностных лиц. Например, реализация районным прокурором ч. 6 ст. 37 УПК РФ, когда в случае несогласия руководителя районного следственного отдела с его требованием, первый готовит еще один проект требования на имя руководителя следственного управления по субъекту РФ и направляет его региональному прокурору с мотивированным заключением обоснованности его внесения в вышестоящий орган для принятия соответствующего решения.

Взаимодействие может осуществляться в различных видах и формах.

Так, возможно выделить следующие его виды:

1. В зависимости от статуса субъектов взаимодействия:

- вертикальное взаимодействие, при котором субъектами выступают вышестоящий и нижестоящий органы прокуратуры, их структурные подразделения;

- горизонтальное взаимодействие, где субъектами являются равные по статусу органы прокуратуры, их структурные подразделения. Сегодня такой вид взаимодействия используется крайне редко. Практика показывает, что оно представляет собой лишь носящие разовый характер обмен официальными документами, стажировка работников одной прокуратуры в других прокуратурах. В этой связи поддерживаем идею о том, что необходимо разработать систему взаимного информационного обмена между всеми прокуратурами[1].

2. В зависимости от формализованности связей, отношений:

- формальное взаимодействие, обязательными реквизитами которого выступают оформление каких-либо официальных документов (запросов, поручений, справок), проведение протокольных мероприятий (совещания, коллегии, круглые столы);

- неформальное взаимодействие, при котором общение между работниками происходит за рамками соблюдения формальных условностей (следует отметить, что речь не идет о каком-либо посягательстве (вмешательстве) одного сотрудника прокуратуры на независимость другого прокурорского работника (в его профессиональную деятельность); каждый прокурорский работник осуществляет свою деятельность строго в соответствии с установленным в соответствующей прокуратуре распределением служебных обязанностей).

3. По способу взаимодействия:

- непосредственное взаимодействие, при котором происходит прямое общение между прокуратурами, подразделениями в рамках одного органа

---

[1] См., подробнее: Раскина Т.В. Анализ состояния законности и правопорядка в прокуратуре субъекта Российской Федерации: реальность и перспективы // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2016. – № 5. – С. 47-48.

прокуратуры через руководителей либо сотрудники самостоятельно вступают в контакт со своими коллегами из других прокуратур, иных подразделений в рамках того же органа прокуратуры;

- опосредованное (косвенное) взаимодействие, при котором контакт между органами прокуратуры происходит через вышестоящую прокуратуру, структурными подразделениями одного прокурорского органа – через прокурора либо его заместителей.

4. По времени взаимодействия:

- разовое взаимодействие;

- длящееся взаимодействие, ограниченное конкретным периодом времени;

- постоянное взаимодействие.

5. В зависимости от использования информационно-коммуникационных технологий:

- традиционное взаимодействие, для которого характерными чертами выступают бумажные документооборот и делопроизводство, личное присутствие взаимодействующих субъектов и т.д.;

- электронное взаимодействие, в рамках которого предполагается использование современных информационно-телекоммуникационных технологий (электронный документооборот, делопроизводство, система видеоконференц-связи и т.д.).

Взаимодействие звеньев прокурорской системы, их структурных подразделений (должностных лиц) может происходить в различных формах: обмен информацией, статистическими данными; организация круглых столов, семинаров; разработка методических рекомендаций, информационных писем; подготовка докладов для обсуждения на координационных, оперативных совещаниях, коллегиях; выполнение отдельных поручений; запрос об оказании содействия (помощи) и др.

При этом актуальность приобретает использование данных форм взаимодействия не в традиционном виде, а с применением информационно-коммуникационных технологий. Например, передача электронных документов в

рамках одного органа прокуратуры по локальной вычислительной сети, обмен информацией в системе прокуратуры с использованием ведомственной электронной почты.

В настоящее время создана и находится в опытной эксплуатации единая защищенная сеть передачи данных до каждого районного звена прокурорской системы, что обеспечит более быструю и безопасную передачу данных между различными звеньями прокурорской системы[1].

Широкое распространение получает использование технологии видеоконференц-связи при организации прокуратурами как ведомственных, так и межведомственных совещаний. Так, прокуратурой Псковской области было организовано совещание, посвященное вопросам соблюдения территориальными подразделениями правоохранительных органов требований закона при расследовании преступлений о незаконном обороте наркотиков, в котором в режиме видеоконференц-связи приняли участие горрайспецпрокуроры и начальники структурных подразделений правоохранительных органов в городах и районах области[2].

Наиболее ценным и значимым с точки зрения обеспечения эффективности надзорной деятельности в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, как представляется, выступает неформальное взаимодействие, наличие которого в том или ином органе прокуратуры обусловлено дружественной атмосферой в коллективе, коммуникабельностью и открытостью прокурорских работников, их готовностью оказать помощь. При таком взаимодействии возможно оперативное получение необходимой информации, консультации, практической помощи, что позволит избежать лицу, осуществляющему надзор за законностью следствия, ошибок, которые могли бы повлечь необходимость направления уголовного дела обратно следователю либо оправдание виновного.

В то же время невозможно надлежащее выполнение возложенных на прокуратуру функций без осуществления формального вида взаимодействия, что

---

[1] URL: http://genproc.gov.ru/expert_advice/news/news-1595842/ (дата обращения: 30.06.2019).
[2] URL: http://www.prokuratura.pskov.ru/news.html?code=3264 (дата обращения: 30.06.2019).

предопределено действующим законодательством и ведомственными актами Генеральной прокуратуры. Например, соблюдение формальной формы требуется, когда количество имеющихся в распоряжении прокуратуры государственных обвинителей не позволяет обеспечить участие представителей прокуратуры во всех назначенных к одному времени заседаниях суда. В таких случаях, прокурор или его заместитель обязан дать письменное поручение кому-либо из свободных работников, занимающихся другими направлениями надзора, о поддержании государственного обвинения по конкретному уголовному делу в суде. Только письменное поручение будет основанием для вступления данного работника прокуратуры в судебное разбирательство.

Для прокурорских работников, в чью компетенцию входит производство надзора за следствием, чрезвычайно важным представляется установление тесного и постоянного взаимодействия с работниками, участвующими в рассмотрении уголовных дел судами[1].

Взаимодействие может быть реализовано в форме организации круглых столов, семинаров, где целесообразно обсуждение складывающейся судебной практики по вопросам квалификации преступлений, признания тех или иных обстоятельств в качестве оснований для исключения доказательств, возвращения прокурору уголовного дела и др.

В п. 12 и 40 приказа Генерального прокурора РФ от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» предусмотрены также такие формы взаимодействия между соответствующими профильными подразделениями, как доведение государственными обвинителями до соответствующих структур обнаруженных в судебном процессе ошибок, недочетов расследования, надзора за ним; составление уголовно-судебным управлением (отделом) региональных прокуратур справок, информационных писем, рекомендаций для устранения ошибок, совершаемых в ходе надзора за

---

[1] См. об этом также: Барсуков М.Н. О некоторых вопросах организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания // Прокуратура: вчера, сегодня, завтра (Сухаревские чтения): сборник материалов II Международной научно-практической конференции. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2017. – С. 394.

исполнением законов органами предварительного следствия и дознания, на основе анализа состояния работы по участию прокуроров в судебном рассмотрении уголовных дел, практики применения Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов.

Эффективным представляется взаимодействие между указанными подразделениями в форме подготовки совместного заключения по результатам изучения поступившего уголовного дела с обвинительным заключением, на основании которого прокурор решает вопрос об утверждении или неутверждении итогового документа предварительного следствия. Такая форма уже применяется на практике и зарекомендовала себя с положительной стороны. При этом ответственность между соответствующими отделами разделяется следующим образом: надзирающий за законностью следствия отдел проверяет материалы уголовного дела на отсутствие нарушений законов, прав участников уголовного процесса, сроков расследования, рассматривает доказательства с точки зрения их допустимости; уголовно-судебный отдел проверяет правильность квалификации, относимость и достаточность доказательств, определяет перспективность уголовного преследования в суде.

Рассмотрение организационной структуры прокурорского надзора за предварительным следствием непосредственно связано с определением и соотношением понятий «вышестоящая прокуратура» и «вышестоящий прокурор», а также разрешением связанных с этим проблем, возникающих в практической деятельности.

Словосочетания «вышестоящая прокуратура» и «вышестоящий прокурор» используются в различных как законодательных, так и ведомственных (межведомственных) актах. Так, например, «вышестоящий прокурор» употребляется в п. 1 ст. 4, п. 1 ст. 10 Закона о прокуратуре, ч. 5 ст. 37, ч. 4 ст. 124, ст. 221 УПК РФ, «вышестоящая прокуратура» – в п. 4 совместного приказа Генерального прокурора РФ и руководителей иных правоохранительных органов от 26.03.2014.

В силу централизации, с учетом трехзвенной системы построения органов прокуратуры, само по себе определение понятия «вышестоящая прокуратура» особых трудностей не вызывает. Под ней следует понимать тот прокурорский орган, который стоит на ступень выше в указанной трехзвенной системе. Вышестоящей прокуратурой по отношению к прокуратурам городов и районов выступает прокуратура субъекта Российской Федерации, по отношению к которой в свою очередь вышестоящей выступает Генеральная прокуратура РФ.

Некоторые особенности есть при организации работы прокуратур городов с районным делением. Анализ приказа Генерального прокурора РФ от 10.10.2019 № 715 «Об организации деятельности прокуратур городов с районным делением» позволяет сделать вывод, что статусом вышестоящей прокуратуры обладают также прокуратуры городов по отношению к районным (межрайонным) прокуратурам.

Трудности возникают при определении понятия «вышестоящий прокурор» и его соотношения с «вышестоящей прокуратурой», так как логика о том, что должностное лицо вышестоящего органа прокуратуры является, соответственно, и вышестоящим по отношению к работникам подчиненного органа, не работает. Названные в ст. 54 Закона о прокуратуре не прокуроры-руководители осуществляют полномочия по обеспечению функции надзора за производством предварительного следствия, но не касаются выполнения властно-распорядительных действий, которые могли бы повлечь соответствующие последствия, потому не относятся к категории вышестоящих прокуроров[1].

Применительно к рассматриваемой теме исследования, обращение к термину «вышестоящий прокурор» законодателем имеет место в ч. 5 ст. 37, ч. 4 ст. 124, ст. 221, ч. 2 ст. 317.2 УПК РФ. В указанных нормах вышестоящий прокурор наделяется правом отменить решение своего нижестоящего коллеги. Это отличает рассматриваемую отрасль надзора от остальных, поскольку вышестоящая прокуратура не надзирает за деятельностью нижестоящей, а только

[1] Векшин В.П. Правовой статус вышестоящего прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2016. – № 1. – С. 67.

участвует в ее организации, реализуя административно-управленческие функции, которые не предполагают возможности вмешиваться в надзорную деятельность подчиненного органа и отменять внесенные им акты прокурорского реагирования.

Тем важнее разобраться с толкованием термина «вышестоящий прокурор», которого уголовно-процессуальное законодательство не содержит.

В теории и практике прокурорского надзора данный вопрос неоднократно становился предметом обсуждения[1].

Как представляется, определение «вышестоящего прокурора» возможно на основе системного толкования статьи 129 Конституции РФ, норм Закона о прокуратуре[2] и УПК РФ.

Статья 129 Конституции РФ и основанные на ней нормы ст. 12, 12.1, 15.1 и 16.1 Закона о прокуратуре определяют процедуру назначения на должность и освобождения от нее «конституционных» прокуроров: Генеральный прокурор и его заместители, региональные прокуроры и приравненные к ним, районные прокуроры и приравненные к ним.

Отметим, что отсылочная конституционная норма о возможности назначения Президентом иных прокуроров в случаях, установленных законом, не дает оснований предполагать отнесение их к категории «вышестоящий прокурор», поскольку они не наделены и не могут быть наделены, как не являющиеся собственно прокурорами или их заместителями, полномочиями по руководству деятельностью прокуратуры.

Данный вывод вытекает также из анализа внесенного Президентом 22 сентября 2020 года в Государственную Думу законопроекта о внесении в Закон о прокуратуре изменений, в котором критерием назначения иных прокуроров Президентом выступает возможность присвоения по должности высших классных чинов или воинских званий.

---

[1] См.: Васильев А.М., Васильева Н.А. Проблемы правового статуса прокурора в досудебном производстве // Российская юстиция. – 2014. – № 5; Иванов П.В. Вопрос о помощнике прокурора в судебной практике // Российский судья. – 2008. – № 8.

[2] Никифоров С.А. Полномочия прокуроров различных уровней // Законность. – 2012. – № 4. – С. 34.

Следовательно, из приведенных положений следует, что в понятие «вышестоящий прокурор» следует включать руководителей соответствующих вышестоящих прокурорских органов.

Включение в содержание категории «вышестоящий прокурор» заместителей прокурора субъектового уровня полагаем возможным в случае делегирования ему «конституционным» прокурором конкретных полномочий (сферы надзора). При этом, в любом случае рассмотрение и разрешение того или иного вопроса должно происходить в рамках прокуратуры одного уровня единожды.

Данную позицию разделяют Ш.М. Абдул-Кадыров, А.Г. Халиулин, К.В. Камчатов, которые обосновывают, что прокуроры района, города не являются вышестоящими для их заместителей[1]. Однако существует и диаметрально противоположное мнение[2].

Не вносит ясности в решении этого вопроса также приказ Генерального прокурора РФ от 01.11.2011 № 373 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора», упоминающий лишь о том, что жалобы на решение или действия (бездействие) прокурора рассматривает и разрешает вышестоящий прокурор.

Такое разночтение и нечеткая урегулированность вопроса на законодательном уровне влекут отсутствие единой правоприменительной практики и не обеспечивают эффективную, оперативную и своевременную защиту прав и свобод вовлеченных в уголовно-процессуальную сферу лиц. Прежде всего, это важно для рассмотрения и разрешения в органах прокуратуры жалоб участников уголовного процесса на действия (бездействия) и решения прокурора, а также аналогичных жалоб следователей.

---

[1] Абдул-Кадыров Ш.М., Халиулин А.Г. Понятия «прокурор» и «вышестоящий прокурор» в досудебном производстве по уголовным делам // Законность. – 2014. – № 1. – С. 43-44.

[2] Горак Н.В., Лукожев Х.М. Рассмотрение вышестоящим прокурором жалоб в порядке ст. 124 УПК РФ // Закон и жизнь. – 2018. – Т. 2, № 3. – С. 76.

С нашей точки зрения, не является обоснованным разрешение такого рода жалоб в прокуратуре, которая рассматривала первичное обращение.

Закрепленная в статье 33 Конституции РФ возможность обращения в органы является важным средством осуществления и защиты прав, и потому должно обеспечиваться законодателем, который обязан установить эффективный механизм его реализации и защиты. Конституция РФ требует от государства максимально широких гарантий реализации данного конституционного права, с тем чтобы оно было не иллюзорным, а реально действующим.

Рассмотрение жалобы на решение прокуратуры в той же самой прокуратуре, которая проводила проверку по доводам, изложенным в первичном обращении, не является эффективным механизмом реализации права на обращение, а создает лишь, как раз, иллюзорность данного права в части оспаривания решения государственного органа.

Как следует из п. 2.1 приказа Генерального прокурора от 01.11.2011 № 373 ответственность за всестороннее и полное разрешение жалоб возлагается на руководителей органов прокуратуры. Данное положение также подтверждает, что не несет в себе смысловой нагрузки разрешение жалобы в органе прокуратуре, в котором его руководитель уже обеспечил объективность и всесторонность рассмотрения первичного обращения.

Проведенное А.Н. Артамоновым и А.О. Бекетовым исследование показывает неэффективность обжалования прокурору решений его заместителя, так как оно не приносит результата[1].

Наше предложение сводится к установлению такого порядка рассмотрения жалоб граждан, постановлений следователя о возбуждении перед вышестоящим прокурором ходатайства об отмене обжалуемого решения нижестоящего прокурора, при котором их разрешение в рамках одного органа прокуратуры

[1] Артамонов А.Н., Бекетов А.О. Обжалование следователем решения прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия, об отмене постановления о возбуждении уголовного дела (научно-практический комментарий) // Законодательство и практика. – 2014. – № 2 (33). – С. 23.

будет осуществляться единожды[1]. В этой связи предлагаем внести следующие изменения в законодательство:

1. Изложить п. 1 ст. 10 Закона о прокуратуре в следующей редакции: «В органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Решение, принятое прокурором, может быть обжаловано в вышестоящую прокуратуру и не препятствует обращению лица за защитой своих прав в суд.»;

2. В Уголовно-процессуальный кодекс РФ:

- часть 3 статьи 124 дополнить словами: «в вышестоящую прокуратуру, руководителю вышестоящего следственного органа или в суд.»;

- в части 4 статьи 124 слова «вышестоящему прокурору» заменить на слова «в вышестоящую прокуратуру»;

- в части 4 статьи 221 слова «вышестоящему прокурору» заменить на слова «в вышестоящую прокуратуру», а также исключить слово «ее»;

- в части 2 статьи 317.2 слова «вышестоящему прокурору» заменить на слова «в вышестоящую прокуратуру».

Предложенные изменения законодательства потребуют приведения в соответствие с ними подзаконных правовых актов прокуратуры.

Проведение организационно-правовой реформы в 2007-2011 гг. по отделению функции надзора за следствием от руководства расследованием преступлений и проведения предварительного следствия, выведение из состава прокуратуры следственного аппарата, протекающая «конституционализация» прокурорской деятельности, которую применительно к рассматриваемому направлению надзора можно сформулировать в виде положения о повышении гарантий для прокуроров в их подчинении общественным (гражданским) интересам, а не ведомственным, неправильно и узко понимаемым, интересам[2], обуславливает вынесение на повестку дня вопроса об институциональном

---

[1] Аналогичные предложения высказывались в литературе при исследовании вопросов прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина вне уголовно-процессуальной сферы. См.: Ефремов И. Хождение по мукам // ЭЖ-Юрист. – 2011. – № 3.

[2] См., подробнее: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5.

разграничении функций надзора за следствием и поддержания государственного обвинения в суде в целях обеспечения объективности и независимости осуществления первой.

В сфере уголовного судопроизводства за прокуратурой законом закреплены две различные функции: надзор и уголовное преследование в суде, отличные друг от друга по содержанию, целям, задачам и методам деятельности[1].

Совмещение в одном государственном органе разноплановых направлений порождает теоретические и практические проблемы, требующие своего рассмотрения и разрешения.

В теории прокурорского надзора к настоящему времени не сложилось единого мнения о соотношении указанных функций прокуратуры.

Я.А. Климова присоединяется к позиции В.С. Шадрина, который находил гармоничное сочетание функций надзора и преследования[2].

Схожей позиции придерживается В.А. Ефанова, указывающая на наличие тесной взаимосвязи и взаимозависимости между функциями надзора и уголовного преследования[3].

В другом направлении рассуждают Э.М. Аскерзаде и Е.В. Писарев, которые считают алогичным такое положение дел и предлагают функцию поддержания государственного обвинения передать органам предварительного расследования.

С нашей точки зрения совмещение прокуратурой функции надзора и поддержания обвинения в суде было оправданно до принятия Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ, когда прокуратура была наделена широкими полномочиями по руководству расследованием преступлений, выступала центральной фигурой преследования в уголовном судопроизводстве, из чего

---

[1] См.: Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. А.В. Смирнова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009 // СПС «КонсультантПлюс».

[2] Климова Я.А. Трансформация полномочий прокурора (2002-2017) // сборник статей по материалам конференции (Санкт-Петербургский государственный университет, 23-24июня 2017 года) / Под ред. Н.П. Кирилловой, Н.Г. Стойко. – СПб.: ООО «ЦСПТ», 2018. – С. 281.

[3] Ефанова В.А. Прокурорское уголовное преследование: современное состояние и перспективы развития // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2017. – № 4. – С. 272.

исходит доктрина[1] активной руководящей роли прокуратуры в осуществлении уголовного преследования.

Надзорная функция была смешена с процессуальным руководством следствием и дознанием, подчинена целям и задачам преследования, отражение чего нашло в приказах Генерального прокурора от 05.07.2002 № 39 и от 18.06.1997 № 31. В первом акте прокурорским работникам было предписано организовать работу таким образом, чтобы деятельность прокуратуры обеспечивала максимально цель по изобличению лиц, виновных в совершении преступных деяний, и их привлечению к уголовной ответственности, прокуроры ориентировались быть руководителями уголовного преследования. Во втором – прокурорам дана установка предпринимать организационные меры для того, чтобы расследование и раскрытие преступления осуществлялось квалифицированно.

В настоящее время, когда на законодательном уровне проведено организационное разграничение между прокуратурой и органами предварительного следствия функций надзора и организации, проведения предварительного расследования, отсутствуют условия и предпосылки для поддержания прокуратурой государственного обвинения в суде.

Прокурор, который только осуществлял надзор за расследованием, не может одномоментно перейти в разряд субъектов уголовного преследования, хотя бы об этом и указано в законе. Содержание законов не может быть результатом произвольного и случайного правотворчества, а должно опираться на результаты научных исследований, концептуально раскрывающие механизмы регулирования и организации тех или иных сфер общественных отношений, которых, следует отметить, применительно к обоснованию конструкции «надзор-обвинение», нет.

В практической плоскости организации надзора за следствием и участия прокуроров в судебном разбирательстве уголовных дел такое совмещение функций приводит к возникновению внутриведомственного конфликта в рамках

---

[1] См.: Юлдошев Р.Р. Прокурорский надзор и уголовное преследование в Республике Таджикистан и Российской Федерации // Публичное и частное право. – 2012. – № 1. – С. 133.

отношения полномочия по утверждению обвинительного заключения к обязанности государственного обвинителя от обвинения отказаться при условии, если он будет убежден в том, что имеющиеся доказательства не обосновывают в полной мере обвинение.

Руководителю прокуратуры, который подписал обвинительное заключение, важно «защитить» свое решение, иначе в отношении его деятельности будут вопросы у вышестоящего прокурора.

Интересными в содержательном плане в контексте изложенного представляются п. 7, 8 приказа Генерального прокурора РФ от 25.12.2012 № 465.

Так, прокуроры ориентированы на то, что государственный обвинитель в своей деятельности должен руководствоваться исключительно законом и совестью, а потому в определенных законом случаях обязан представить суду отказ от обвинения. В то же время руководитель прокуратуры вправе принимать решение о замене государственного обвинителя или о необходимости поддержания в суде обвинения лично, если позиция подчиненного ему в дисциплинарном отношении обвинителя принципиально расходится с позицией, изложенной в обвинительном заключении.

Таким образом, полагаем, независимому в суде государственному обвинителю, которым выступает прокурорский работник, подчиненный прокурору, утвердившему обвинительное заключение, сложно реализовать предоставленные ему ст. 246 УПК РФ права и обязанности.

Кроме того, при совмещении в одном органе прокуратуры рассматриваемых функций страдает объективность надзора за следствием. Сегодня прокурора нередко ассоциируют с prosecutor – обвинителем независимо от характера выполняемого им вида деятельности[1].

Таким образом, в повестке сегодняшнего дня значится вопрос организационного разделения функций уголовного преследования в суде и надзора за следствием.

---

[1] Рябцев В.П. Функциональное содержание конституционного статуса прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 5. – С. 48.

Реализацию этой идеи мы видим в создании Службы государственного обвинения (далее – Служба).

Предложения подобного рода ранее уже высказывались отдельными учеными[1]. Полагаем возможным вновь обратить внимание на рассмотрение вопроса об отделении надзора от поддержания обвинения в суде, что представляется актуальным в настоящее время в связи с проведенной реформой организационного разграничения полномочий по надзору и руководству расследованием преступлений между прокуратурой и следственными органами.

Реформирование органов прокуратуры и создание Службы государственного обвинения представляется обоснованным на базе отделов и управлений, прокуроры которых принимают участие в судебных уголовных процессах. С данным предложением согласились 27 (33,8%) респондентов по результатам проведенного анкетирования в Университете прокуратуры. При выборе предложенных вариантов учреждения такой Службы большинство опрошенных лиц (64 (80%)) указали на необходимость ее сохранения в системе прокуратуры.

В этой связи предполагается возможным учреждение такой Службы в Генеральной прокуратуре РФ как ее самостоятельного структурного подразделения (на примере Главной военной прокуратуры) и в субъектах Российской Федерации с прямым подчинением центру, опосредуя региональных прокуроров, либо по опыту создания СКП РФ, а именно создание Службы государственного обвинения при прокуратуре РФ.

Отдавая предпочтение второму варианту, кратко остановимся на его характеристике.

Руководство деятельностью Службы и ее территориальных органов представляется обоснованным возложить на заместителя Генерального прокурора РФ – директора Службы государственного обвинения, который подлежит назначению в установленном Конституцией порядке.

---

[1] См., например: Кобзарев Ф.М. Проблемы теории и практики процессуальных и организационных отношений прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2006. – С. 57.

Директор Службы персонально ответственен за реализацию возложенных на подчиненные органы задач и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности, подотчетен Генеральному прокурору РФ. При этом подотчетность здесь не тождественна зависимости, хотя бы и Служба состоит в прокуратуре, представляющей собой единую систему, формирующую единую отчетность, в том числе статистическую. Важным обстоятельством является использование неформализованного подхода к ее составлению, разработка специальной методики разграничения, классификации и оценки причин, например, реабилитации судом лиц, в отношении которых прокурор утвердил обвинительные заключения[1].

Территориальными органами являются Управления Службы в субъектах Российской Федерации, во главе которых стоят начальники, назначаемые на должность директором Службы. Полагаем, такой системы органов достаточно для того, чтобы обеспечить участие государственных обвинителей в судах при рассмотрении уголовных дел.

Создание отделов Службы в районах не является целесообразным, поскольку анализ практики работы соответствующего уровня прокуратур в данном направлении показывает, что минимальным и достаточным количеством кадрового ресурса для реализации функции является 2-3 помощника прокурора. В этой связи представляется необоснованным учреждение отдельных районных отделов, искусственно расширяя штатную численность руководящего состава и гражданских служащих, отвечающих за делопроизводственную дисциплину, а, следовательно, и объем бюджетного финансирования.

В компетенцию Директора Службы входит определение структуры и штатного расписания центрального аппарата, структуры территориальных органов. Штатное расписание Управления утверждает его начальник.

Полный объем полномочий по применению к работникам Службы мер дисциплинарной ответственности имеет только Директор Службы, начальники

---

[1] См., подробнее: Теоретические основы оценки эффективности деятельности органов прокуратуры: монография / под общ. ред. Ф.М. Кобзарева; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016.

Управлений могут рассматривать дисциплинарные производства в отношении своих подчиненных согласно установленной компетенции.

Полагаем, что Генеральному прокурору такое право предоставлено быть не может. Это является одной из гарантий обеспечения независимости работников Службы от прокуроров, которая необходима для реализации возлагаемых на них полномочий. Оставление работников Службы в дисциплинарном подчинении Генерального прокурора и региональных прокуроров противоречит самой идее организационного разграничения функций надзора и уголовного преследования в суде.

К задачам Службы относится: изобличение перед судом виновного в преступлении лица, назначение ему в соответствии с законом справедливого наказания, а также общие задачи, предусмотренные ст. 6 УПК РФ.

При определении функциональных возможностей Службы считаем возможным обратиться к опыту зарубежных стран, где имеются определенные аналоги предложенного к созданию института.

Например, в Англии и Уэльсе учреждена и функционирует Служба коронного обвинения (CPS), которая занимается уголовными делами, расследуемыми полицией и другими следственными организациями в Англии и Уэльсе.

При осуществлении своей деятельности CPS независима и руководствуется Кодексом королевских прокуроров[1], который представляет собой публичный документ, издаваемый Директором Службы коронного обвинения, и содержащий общие принципы, которым должны следовать королевские прокуроры при принятии решений по делам.

Согласно п. 3.2 Кодекса Служба должна сообщать полиции и другим следователям о возможных разумных линиях расследования, требованиях к доказательствам, процедурах предварительного обвинения, управлении раскрытием информации и общей стратегии расследования. Это может включать решения об уточнении или сужении сферы преступного поведения и количества

[1] URL: https://www.cps.gov.uk/publication/code-crown-prosecutors (дата обращения: 15.09.2020).

подозреваемых, находящихся под следствием. Такой совет помогает полиции и другим следователям завершить расследование в разумные сроки и составить наиболее эффективную версию обвинения.

В соответствии с п. 3.3 Кодекса прокуроры не могут руководить полицией или другими следователями. Тем не менее, прокуроры должны принимать во внимание влияние любого отказа провести рекомендованное разумное расследование.

В п. 3.6 установлено, что прокуроры рассматривают каждое дело, которое они получают от полиции или других следователей. Проверка – это непрерывный процесс, и прокуроры должны учитывать любые изменения обстоятельств, происходящие по мере развития дела. Это включает в себя то, что становится известно о версии защиты, любые дальнейшие разумные направления расследования, которые необходимо продолжить, и получение любых неиспользованных материалов, которые могут подорвать доводы обвинения или помочь стороне защиты, в степени, когда обвинения должны быть изменены или сняты, или уголовное преследование не должно продолжаться.

С учетом изложенного, полагаем, что в России на Службу следует возложить такие виды деятельности, как консультирование[1] работников следственных органов относительно процедуры доказывания, сбора доказательств и значения, важности конкретных из них для представления в суд, практики квалификации действий лица, сформированной судами, объема выдвигаемого обвинения, поддержание государственного обвинения в судах и принятие участия в судебном разбирательстве дел в различных инстанциях.

Отметим, что разделение труда (в данном случае институциональное и функциональное разграничение функций надзора и участия в судебном рассмотрении дел) обязательно сочетается с его кооперацией – чем глубже разделение труда, тем шире его кооперация. В этой связи огромное значение

---

[1] Используется именно понятие «консультация», не предполагающее обязательности исполнения рекомендаций Службы государственного обвинения. Такая конструкция применяется при определении компетенции Службы коронного обвинения в Англии и Уэльсе. См.: The Code for Crown Prosecutors. URL: https://www.cps.gov.uk/publication/code-crown-prosecutors (дата обращения: 14.04.2019).

приобретает налаживание тесного взаимодействия между Службой государственного обвинения и прокуратурами (их подразделениями), осуществляющими надзор за расследованием уголовных дел. Одной из основных форм такого взаимодействия является подготовка Службой заключений по результатам изучения итогового документа предварительного следствия и передача их надзирающему прокурору, который обязан его учесть при утверждении обвинительного заключения.

Реализация высказанной идеи об институциональном совершенствовании прокурорского надзора за следствием в контексте разграничения рассмотренных двух функций прокуратуры обеспечит объективный, независимый по содержанию надзор за следствием, нивелирует ситуации, когда обвинителю приходится «защищать» позицию следователя и прокурора-руководителя, изложенную в обвинительном заключении, создаст для государственных обвинителей реальный действующий механизм обеспечения их обязанности представить отказ суду в поддержании обвинения тогда, когда они будут убеждены в невиновности лица.

Как верно отметил директор Службы коронного обвинения в Англии и Уэльсе Макс Хилл, Служба должна была быть структурирована так, чтобы признавать важность независимой юридической экспертизы при принятии таких важнейших решений, как о возбуждении уголовного дела, предъявлении обвинения; возложить ответственность за ведение уголовного преследования на лицо, обладающее юридической квалификацией и не связанное с следственным процессом; и обеспечить лучшую подотчетность прокуратуры, одновременно сделав ее объектом определенного национального контроля[1].

Полагаем, что возможно и обоснованно применить данную идею и к высказанному нами предложению о создании Службы государственного обвинения при прокуратуре.

С учетом изложенного, представляется возможным сделать следующие заключения.

---

[1] URL: https://www.cps.gov.uk/cps/news/prosecuting-public-interest-independence-without-isolation-max-hill-qc-director-public (дата обращения: 14.09.2020).

Организационная структура прокурорского надзора за предварительным следствием представляет собой совокупность структурных подразделений и должностных лиц органов прокуратуры всех видов и уровней, находящихся во взаимодействии и взаимоподчинении, наделенных соответствующими правами, обязанностями и ответственностью и обеспечивающих выполнение прокуратурой функции надзора за следствием.

В настоящее время имеет место «раздробленность» внутри прокуратуры подразделений, непосредственно занимающихся надзорной деятельностью в отношении органов следствия. В этой связи обосновано создание на уровне Генеральной прокуратуры и прокуратур субъектового уровня единого подразделения, занимающегося исключительно надзором за уголовно-процессуальной деятельностью органов расследования.

С учетом созданных в результате проведения реформы 2007-2011 гг. предпосылок для организации объективного, независимого по содержанию надзора за следствием, обоснована идея организационного разграничения функций надзора и участия в судебном разбирательстве уголовных дел посредством учреждения Службы государственного обвинения. Практическая реализация данной идеи является одним из условий формирования новой организационно-правовой модели надзора за следствием, которая будет раскрыта в третьей главе.

§ 3. Основные элементы внутрисистемной организации работы органов прокуратуры по надзору за исполнением законов при осуществлении предварительного следствия

Для прокуратуры как организационной системы, несомненно, необходима организация общей деятельности, цель которой состоит в обеспечении единого и непротиворечивого функционирования ее элементов[1].

---

[1] Смирнов А.Ф. К вопросу о власти прокурора. С. 134.

К настоящему времени в теории и практике прокурорского надзора не сформировался единый подход к определению основных элементов организации работы в прокуратуре. Авторы, исследуя вопросы организации работы в прокуратуре, каждый, в своей области надзора, ограничиваются собственным выявленным набором ее элементов[1].

Некоторые исследователи значительно увеличивают количество элементов организации, представляется, излишне их раздробляя[2]. Например, выделение в качестве самостоятельных элементов «разработки и утверждения Правил внутреннего распорядка», «разработки и утверждения Регламента работы органа прокуратуры» полагаем нецелесообразным, так как они являются составной частью таких элементов как руководство, выработка и претворение в жизнь управленческих решений.

Применительно к организации работы органов прокуратуры по надзору за следствием представляется возможным выделить следующие ее элементы: информационно-аналитическая деятельность (анализ прокурорской, следственной и судебной практики, состояния борьбы с преступностью, законности и правопорядка); выбор приоритетов в деятельности; прогнозирование и планирование работы; реализация кадровой политики; разделение обязанностей между оперативным составом прокуратуры, обеспечение согласованности их действий (взаимодействия и координации деятельности структурных единиц и работников); руководство; принятие и реализация управленческих решений; контроль и проверка исполнения.

Такая последовательность расположения элементов организации работы представляется наиболее верной. Вновь назначенный прокурор-руководитель органа (независимо от звена и уровня системы прокуратуры), прежде чем приступить к руководству органом, нуждается в получении (сборе), обобщении и анализе информации различного характера (площадь поднадзорной территории,

---

[1] См.: Организация прокурорского надзора за исполнением законов… А.В. Агутин, Г.Л. Куликова; Кудряшова А.В. Организация работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2012. – С. 21.

[2] Например, К.И. Амирбеков указывает на 26 таких элементов. См.: Теоретические основы оценки… под общ. ред. Ф.М. Кобзарева. С. 47-49.

число поднадзорных следственных органов, состояние преступности, кадровая обеспеченность органа прокуратуры и т.д.). После проведения данной информационно-аналитической работы, выявив те или иные положительные и негативные тенденции в обеспечении правопорядка на закрепленной территории, прокурор переходит к прогнозированию развития состояния законности в конкретных областях общественных отношений, определению приоритетных направлений надзорно-следственной деятельности и планированию работы по решению найденных проблем. Определившись с направлениями работы, руководитель прокуратуры приступает к осуществлению кадровой политики, состоящей в мобилизации оперативного состава органа прокуратуры, выявлении и заполнении вакантных мест, распределении должностных обязанностей, а в последующем к обеспечению внутрисистемного взаимодействия, выбору и принятию управленческих решений, контролю и проверке исполнения принятых решений и обязанностей подчиненными работниками.

К числу первоочередных и значимых элементов относится информационно-аналитическая деятельность как обязательная и непременная часть, если не эффективного, то хотя бы нормального функционирования любой системы, а тем более правоохранительной[1].

Получение достоверной и оперативной информации, которая необходима в повседневной деятельности прокурора, позволяет более целенаправленно формировать стратегию надзорной деятельности органов прокуратуры, эффективнее использовать силы и средства в их работе[2].

Задача информационно-аналитического обеспечения прокуратуры – одна из важнейших государственных задач, от качества выполнения которой зависит не

---

[1] Мыцыков А.Я. Информационно-аналитическая работа в органах прокуратуры (на примере анализа преступности) // Сборник информационно-аналитических материалов и выступлений участников семинара-совещания, проходившего с 19 по 23 мая 2014 г., Москва. – С. 104.

[2] Смоленцев Д.В. Применение информационных систем в практической деятельности органов прокуратуры // Прокурор. – 2016. – № 3. – С. 108.

только эффективность работы прокурорской системы, но и политическая, экономическая и социальная стабильность общества и государства[1].

Информационно-аналитическая работа проводится в целях обеспечения реализации организационно-управленческих функций, разработки предложений по ее совершенствованию; выявления упущений и ошибок в деятельности прокуратуры, определения вариантов их исправлений; установления приоритетных участков надзора[2]; составления планов, распорядительно-организационных и методических документов прокуратуры.

В качестве объектов аналитики в сфере надзора за следствием выступают: материалы доследственных проверок, уголовных дел, надзорных производств; результаты прокурорских проверок исполнения следственными органами требований закона; отчеты органов предварительного расследования о проделанной работе; обращения (жалобы) участников процесса в порядке ст. 124 УПК РФ; информация, получаемая из судов (судебные акты, протоколы, судебные материалы); статистические данные органов внутренних дел, Судебного департамента при Верховном Суде РФ.

В прокуратурах в информационно-аналитической работе участвуют практически все работники, каждый по закрепленному за ним направлению деятельности: осуществляют сбор, накопление и обработку данных, обобщают результаты прокурорско-надзорной практики и проводят их анализ. Каждый использует свои приемы и способы обработки информации, поскольку ее восприятие и оценка индивидуальна[3].

Информационно-аналитическим обеспечением надзора за законностью предварительного следствия занимаются управление методико-аналитического обеспечения надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и оперативно-розыскной деятельностью Генеральной прокуратуры

---

[1] Амирбеков К.И., Андреев В.Б., Воронцов А.А., Жигоцкий П.Э. Информационно-аналитическая деятельность прокуратуры города (района): метод. пособие. М., 2013. – С. 7.

[2] См., подробнее: Хатов Э.Б. Проблемы и принципы выбора приоритетов прокурорской деятельности // Современное право. – 2014. – № 10.

[3] Коряченцова С.И. Информационное обеспечение прокурорского надзора за исполнением законов о градостроительстве // Бюллетень инновационных технологий. – 2017. – № 3. – Т. 1. – С. 10.

РФ и соответствующие отделы, созданные в региональных прокуратурах (например, Республика Крым, Московская область, город Москва и т.д.).

В их задачу входит анализ и обобщение правоприменительной практики надзора за следствием, выявление проблем правового, организационного и методического характера, участие в подготовке плана работы органа прокуратуры, в разработке организационно-распорядительных документов по закрепленному направлению деятельности, подготовка информационных обзоров, писем, методических рекомендаций (в том числе согласование (рецензирование) таких рекомендаций, подготовленных другими структурами[1]), дача разъяснений подчиненным органам прокуратуры по возникающим вопросам правоприменения.

Так, например, письмом начальника названного управления методико-аналитического обеспечения Генеральной прокуратуры РФ прокуратуре Владимирской области были даны разъяснения в связи с ее обращением по вопросу правомерности прекращения уголовного дела в отношении лица, совершившего преступление в состоянии невменяемости, на основании п. 1 ч. 1 ст. 439 УПК РФ вне его связи со ст. 21 УК РФ и п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ[2].

На уровне прокуратур районов и городов выполнение соответствующих обязанностей по информационно-аналитическому сопровождению надзора за следствием возлагается прокурором, как правило, на его помощников и старших помощников.

В ходе сбора и анализа поступившей информации в рамках надзора за следствием подлежат установлению общее состояние преступности, показатели раскрываемости преступлений, состояние прокурорского надзора, следственной

---

[1] Например, управление методико-аналитического обеспечения надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и оперативно-розыскной деятельностью Генеральной прокуратуры Российской Федерации выступило одним из рецензентов и одобрило методические рекомендации «Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства об экспертной деятельности», подготовленные Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2015 г. URL: http://genproc.gov.ru/documents/nauka/execution/?PAGEN_1=3 (дата обращения: 07.09.2019).

[2] См.: Лазарев А.В. Прекращение уголовного дела в отношении невменяемого лица: выбор процессуального основания // Законность. – 2019. – № 7.

работы, проблемы, возникающие при осуществлении и организации надзора, пробелы правового регулирования.

Прокурорские работники, проверяя материалы уголовных дел и процессуальные решения следователей, рассматривая обращения граждан, получают, изучают и анализируют большой массив информации, по итогам делают соответствующие выводы, необходимые для принятия законного и обоснованного решения, выявляют пробелы правового регулирования и проблемы правоприменения. Об этом докладывается непосредственным начальникам и руководителям прокуратур, которые принимают необходимые меры по их использованию в работе.

Результатами аналитической работы в органах прокуратуры в сфере надзора за следствием являются: подготовка информационно-аналитических записок, писем, обзоров, в которых даются разъяснения по возникающим вопросам правоприменительной практики, распространяется положительный опыт организации и осуществления надзора за следствием, накопленный в других прокуратурах, обращается внимание на актуальные и особо значимые для данной сферы надзора принятые акты Европейского суда по правам человека, Верховного Суда РФ, системообразующую практику региональных судов; составление методических рекомендаций и пособий, раскрывающих особенности организации надзора за расследованием преступлений в определенных сферах общественных отношений; разработка организационно-распорядительных документов, направленных на совершенствование организации работы в прокуратуре по надзору в отношении следственных органов.

Кроме того, сбор, обобщение и последующая оценка сведений, характеризующих состояние законности в досудебном производстве, предопределяют приоритетные участки и направления прокурорско-надзорной деятельности в отношении органов следствия[1]. Так, например, по результатам мониторинга, в связи с выявлением многочисленных нарушений прав

[1] Юдинцев С.А. Организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением налогового законодательства // Законность. – 2016. – № 10. – С. 39.

несовершеннолетних, допускаемых органами предварительного расследования, для оптимизации организации надзора в этой сфере Генеральным прокурором издан приказ от 14.11.2017 № 774 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав несовершеннолетних на досудебных стадиях уголовного судопроизводства».

В органах прокуратуры ведется постоянная работа по совершенствованию информационно-аналитической деятельности, реализуются различные средства повышения ее эффективности. Так, при прокуратуре г. Новосибирска создан Совет по вопросам надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, цель деятельности которого состоит в поиске новых форм работы, мониторинге и распространении положительного опыта[1].

Отдельными авторами предлагается установление специализации для работников прокуратуры на аналитической работе[2].

Один из основных путей, по которому должно происходить реформирование информационного обеспечения прокурорского надзора за следствием, заключается в оптимизации потоков информации и придании этому процессу большей оперативности и согласованности, которые предполагают применение современных информационных технологий[3].

Исходя из изложенного, полагаем возможным вести речь о двух моментах: во-первых, о создании и эксплуатации системы электронного уголовного дела, во-вторых, об обеспечении единого информационного пространства взаимодействия и передачи данных между прокуратурой и следственными органами. Система «Е-уголовное дело» подробнее будет рассмотрена в главе третьей настоящей работы, а обеспечение реализации второго варианта совершенствования информационно-аналитической деятельности прокуратуры в рамках надзора за следственными органами состоит в следующем.

---

[1] Капинус О.С. Прокуратуры городов и районов – ключевое звено системы органов прокуратуры России. Авторский материал Ректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации О.С. Капинус // Прокурор. – 2014. – № 1. – С. 58.

[2] Там же. С. 58.

[3] Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2001. – С. 300.

По нашему мнению, наличие единого информационного пространства следственных и прокурорских органов предполагает создание системы передачи данных, базирующейся на локальных вычислительных сетях или Интернет-технологии, в том числе «облачных технологиях». Единая задача правоохранительных органов – борьба с преступностью – предопределяет необходимость и возможность их тесного, открытого и конструктивного взаимодействия, одна из форм которого – обмен информацией – имеет первостепенное значение. Под информацией в данном случае следует иметь в виду ведомственные акты, обзоры и обобщения следственной и прокурорской практики, информационно-аналитические письма, методические пособия и рекомендации, статистические данные. Обмен сведениями должен базироваться на принципах законности, стабильности, открытости, взаимности и информационной безопасности (защищенности каналов связи и передаваемой информации).

Такое электронное взаимодействие обеспечит взаимный обмен между сотрудниками различных ведомств опытом и знаниями следственной и прокурорской деятельности, большее понимание работы друг друга, а, следовательно, и проявление большего уважения к труду друг друга. Кроме того, ознакомление и изучение прокурорскими работниками, надзирающими за расследованием преступлений, с документами информационно-аналитического характера следственных органов позволит им лучше разбираться в тактике и методике расследования преступлений, которые они должны знать в силу выполнения своих должностных обязанностей.

Процессуальная сущность деятельности следственных органов предполагает осуществление за ними прокурорского надзора непрерывно. Это в свою очередь обуславливает необходимость системного подхода прокурорских работников к организации своей работы, основанного на использовании методов прогнозирования и планирования.

Прогнозирование – процесс получения сведений о будущем состоянии событий, явлений, процессов[1]. В органах прокуратуры по направлению надзора за следствием прогнозируется состояние законности в данной сфере, динамика роста или снижения количества нарушений закона на определенных этапах досудебного производства, при расследовании определенных категорий уголовных дел, развитие организационной структуры надзора за следствием, состояние его кадровой обеспеченности и др.

Планирование в органах прокуратуры – совокупность действий уполномоченных должностных лиц по определению на конкретный промежуток времени перечня надзорных, организационных и иных мероприятий, их исполнителей, форм контроля, ожидаемых результатов, осуществляемых в целях обеспечения согласованности и повышения эффективности работы системы прокуратуры. Материально-правовым результатом планирования выступает план.

Анализ Регламента Генеральной прокуратуры РФ и регламентов региональных прокуратур показывает, что основным временным интервалом планирования работы любого звена прокурорской системы является полугодие.

В то же время не исключены варианты составления планов на год, квартал, месяц, неделю и день. Последние широко распространены при непосредственной организации работы оперативных работников прокуратуры по реализации надзора за следствием.

О необходимости планирования прокурором надзорной деятельности в досудебном производстве свидетельствуют правовые акты Генерального прокурора РФ. Например, в п. 1.3 приказа от 28.12.2016 № 826 предусмотрено, что прокуроры обязаны как минимум раз в месяц проверять соблюдение поднадзорными органами следствия регистрационной дисциплины.

Следовательно, в планах прокуратур и/или обеспечивающих осуществление ими функции надзора за законностью следствия подразделений должны быть отражены конкретные периоды проведения указанных проверок, в том числе с выездом в поднадзорные органы, и лица, ответственные за это.

---

[1] Настольная книга прокурора. В 2 ч. Часть 1. С. 47.

В целом планирование надзорно-следственной деятельности должно базироваться на общих принципах планирования работы органов прокуратуры: экономичность, стабильность, конкретность и реальность, а также на результатах анализа состояния законности и правопорядка в сфере уголовного судопроизводства за предшествующие периоды[1].

В зависимости от срока планирования выделяют такие его виды, как перспективное (год), текущее (полугодие) и оперативное (до одного месяца)[2].

Представляется возможным также выделить виды планирования надзорно-следственной деятельности в зависимости от субъектов планирования:

- планирование работы Генеральной прокуратуры РФ, региональной, городской (районной) прокуратуры, которое носит комплексный характер, поскольку в соответствующие планы работ включению подлежат мероприятия по различным видам прокурорской деятельности и организационного характера;

- планирование работы структурного подразделения прокуратуры, обеспечивающего выполнение функции надзора за исполнением органами предварительного следствия законов;

- индивидуальное планирование конкретного прокурорского работника, непосредственно занимающегося надзором за следствием.

План работы конкретного органа прокуратуры утверждается прокурором. Региональная прокуратура осуществляет планирование своей деятельности с учетом плана работы Генеральной прокуратуры РФ на основании предложений руководителей своих структурных подразделений. Прокурор города, района утверждает план работы с учетом планов Генеральной прокуратуры РФ и прокуратуры субъектового уровня, направляет его копию в вышестоящую прокуратуру.

В указанные планы по направлению надзора за следственной деятельностью включаются, как правило, такие мероприятия, как проведение проверок учетно-регистрационной дисциплины в следственных органах, проверок исполнения ими

---

[1] Патлаев Д.Е. Планирование работы по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов о распоряжении землей // Территория науки. – 2016. – № 6. – С. 114.
[2] Прокурорский надзор в Российской Федерации… Е.Р. Ергашев [и др.]. С. 160.

законов при расследовании определенных категорий уголовных дел или преступлений, совершенных в определенной сфере общественных отношений; проведение проверок организации в нижестоящих прокуратурах работы по надзору за регистрационной дисциплиной и расследованием уголовных дел, оказание им методической помощи; проведение учебно-методических сборов, занятий по организации надзора за следствием; подготовка материалов для освещения в СМИ и на официальных интернет-страницах органов прокуратур результатов их деятельности по надзору за следствием и др.

Структурные подразделения прокуратуры субъекта РФ (управления и/или отделы), осуществляющие надзор в отношении органов следствия, планируют свою деятельность на основе плана работы региональной прокуратуры. Как правило, их планы дублируют положения плана работы прокуратуры субъекта РФ в части, их касающихся, а также содержат текущие мероприятия, выполнение которых является обязательным и носит постоянный характер в соответствии с документами Генерального прокурора РФ. К ним, например, можно отнести проведение как минимум раз в полугодие анализа обоснованности приостановления предварительного следствия (п. 1.11 приказа Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 № 826).

Индивидуальное планирование играет значительную роль в организации работы конкретного прокурорского работника, на каждого из которых ложится огромный массив текущей деятельности по обеспечению осуществления прокуратурой основных функций. Так, например, помощники (старшие помощники) прокурора, надзирающие за следствием, проводят проверки соблюдения поднадзорными органами учетно-регистрационной дисциплины, в том числе с выездом на место, проверки соответствия закону решений следователя, участвуют в судебном рассмотрении ходатайств следователей об избрании меры пресечения, проведении следственных действий и др. Более того, данным прокурорским работникам, как правило, поручается выполнение и других обязанностей: поддержание государственного обвинения в суде (в случае нехватки кадров), обобщение правоприменительной практики, систематизация

законодательства и т.д. Поэтому для того, чтобы прокурорский работник знал о данных ему заданиях, своевременно их исполнял, ему необходимо составлять оперативный план работы, куда также могут вноситься дополнения, связанные с реализацией текущих служебных обязанностей[1].

Такой план может представлять собой отдельный документ или быть внедренным в ежедневник (еженедельник) работника прокуратуры, где в порядке приоритета, с учетом установленных законом и поставленных руководителем сроков исполнения, распределены задачи с указанием времени, планируемого на их решение. При этом, мероприятия должны быть сформулированы в ежедневнике конкретно с обозначением того, какой предполагается достигнуть результат.

Индивидуальный план работы прокурорского работника, отвечающего за направление надзора в досудебном производстве, содержит в себе, как правило, задания, порученные ему руководством, по анализу и обобщению практики надзорной деятельности при расследовании конкретных видов преступлений или преступлений, совершенных в определенных сферах отношений, и срок их выполнения; даты заседаний судебного рассмотрения определенных ходатайств следователей, в которых надлежит принять участие; конечный срок разрешения жалоб участников процесса; даты проведения оперативных совещаний при прокуроре или его заместителе по вопросам организации надзора за расследованием конкретного дела, с участием следователя; даты организации заключения и подписания досудебного соглашения о сотрудничестве и др.

Представляется перспективным внедрение в органы прокуратуры информационных систем по функциональному наполнению схожих с ежедневниками (создание событий, определение круга участников, установка срока реализации и др.), но обладающих большим набором программных инструментов по сравнению с обычными, письменными (например, заблаговременное уведомление работника о наступлении того или иного события, отсутствие возможности запланировать на одно и тоже время два мероприятия).

---

[1] Козлов А.Ф. Указ. соч. С. 133.

Возможность дистанционного использования системы, с учетом обеспечения оперативных сотрудников портативными компьютерами, а также интегрирование баз данных таких «ежедневников» в электронно-вычислительной машине руководителя органа прокуратуры (начальника структурного подразделения) обеспечат условия для реализации непрерывного планирования деятельности, исключения типичных ошибок (например, планирование двух мероприятий на одно и тоже время) и постоянного контроля за подчиненными работниками, в том числе их нагрузкой, рационально распределяя объем работы между ними с учетом их профессионального потенциала и индивидуальных возможностей[1].

Правовую основу кадровой работы в органах прокуратуры составляют Закон о прокуратуре, приказ Генерального прокурора от 20.02.2013 № 80 «Об основных направлениях работы с кадрами в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации».

Кадровая работа включает в себя совокупность следующих направлений (участков) деятельности: отбор, подготовка и воспитание кадров; формирование кадрового резерва; расстановка кадров; учет и ведение банка данных работников органов прокуратуры; организация аттестации прокурорских работников, повышения их квалификации и профессиональной переподготовки, прохождения ими стажировки в вышестоящих прокуратурах[2].

Ответственность за надлежащую организацию кадровой работы несут непосредственные руководители прокуратур, начальники кадровых подразделений, а также оперативных управлений (отделов), которые обязаны оказывать содействие в реализации кадровых задач, стоящих перед прокурорской системой.

На сегодняшний день в качестве направления развития кадровой работы в прокуратуре обоснованно назвать использование дифференцированного подхода в рамках всех ее элементов. Например, четкое установление требований, которым должны соответствовать работники прокуратуры различных категорий, их

---

[1] Ергашев Е.Р. О проблемах организации работы прокуратур первичного звена прокурорской системы Российской Федерации // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. – 2016. – № 6. – С. 107.
[2] См.: Дупак О.В. Организация работы с кадрами // Законность. – 2014. – № 8.

детализация применительно к конкретной занимаемой работником должности[1], закрепление различий в мерах стимулирования труда прокурорских работников в зависимости от функциональных обязанностей[2], оптимальное распределение служебной нагрузки и должностных обязанностей на основе совокупности факторов, которые соотносятся с направлениями прокурорской деятельности[3], и др.

О специализации в качестве условия направленного на оптимизацию работы прокуратуры, говорится на международном уровне, например, в рекомендациях R (95) 12 Комитета министров государств-членов «Об управлении уголовным правосудием», принятых 11 сентября 1995 года[4].

Применение дифференцированного подхода нашло отражение в Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации, утв. приказом Генерального прокурора РФ от 17.03.2010 № 114.

Так, в п. 5.5 Концепции указано, что необходимость формирования определенных личностных и профессиональных качеств предопределяется спецификой функций прокуратуры, условиями выполнения работниками обязанностей по конкретным видам деятельности, а далее в п.п. 5.5.1-5.5.6 Концепции идет речь об условиях и требованиях к формированию таких качеств в рамках различных видов прокурорской деятельности: надзор за ОРД, следствием и дознанием; участие в судебном разбирательстве и др.

Проявление названного подхода в организации повышения квалификации прокурорских работников и их стажировки в аппаратах вышестоящих прокуратур состоит в направлении работника на учебу только по той программе, которая соответствует сфере его функциональных обязанностей, и в то подразделение вышестоящей прокуратуры, которое курирует его направление деятельности. Иными словами, если помощник районного прокурора, обеспечивает выполнение

---

[1] Васильева А.В. Кадровое обеспечение деятельности и служба в органах прокуратуры // Actual scientific research 2018: материалы XXXVII Международной научно-практической конференции, 2018. – С. 437-438.
[2] Нугаева А.И. Аттестация: проблемы и пути совершенствования методологии оценки работы кадров органов прокуратуры // Человек: преступление и наказание. – 2012. – № 3. – С. 124.
[3] Заболотских А. Распределение кадровых ресурсов // Законность. – 2009. – № 1. – С. 28.
[4] Кудряшова А.В. Организационные аспекты деятельности прокуроров в свете рекомендаций органов Совета Европы (часть 1) // Вестник Костромского государственного университета. – 2019. – № 1. – С. 230.

прокуратурой функции надзора за следствием, то повышение квалификации целесообразно по учебным (образовательным) программам, связанным с совершенствованием организации данного направления деятельности, а стажировка уместна в региональном управлении (отделе) по надзору за следствием.

Важность такого подхода обозначена в Рекомендациях «О роли государственного обвинения в системе уголовного правосудия» REC(2000)19 от 06.10.2000, где всем странам-участникам Совета Европы предлагается обеспечить обучение прокурорских работников в соответствии с определенной специализацией[1].

Отбор и прием на работу кандидатов на должность прокурорского работника, в обязанности которого будет входить осуществление надзора в уголовно-процессуальной сфере, также должны базироваться на принципах дифференциации и индивидуализации.

Нормативно-правовой базой для этого выступает п. 2.1 приказа Генерального прокурора РФ от 20.02.2013 № 80, который ориентирует принимать на службу не только лиц, окончивших высшие учебные заведения, а также граждан, имеющих соответствующие профессиональные качества и практический опыт.

Применительно к кандидатам на должность работников, реализующих надзор в досудебном производстве, речь идет о практическом опыте следственной работы.

Сегодня актуальным представляется вопрос, где брать квалифицированные кадры прокурорских работников, которым можно было бы поручить такое ответственное направление как надзор за законностью следствия.

Прокуратура района и города – основная ведущая база, принимающая на работу вчерашних выпускников юридических вузов. Именно с этого звена прокурорской системы, как правило, для молодых людей начинается прокурорская служба. В этой связи особую значимость имеет приказ

[1] Кудряшова А.В. Организационные аспекты деятельности прокуроров... С. 231.

Генерального прокурора РФ от 02.11.2011 № 378, которым утверждена Квалификационная характеристика должности помощника прокурора города, района и приравненного к ним прокурора. Одновременно приказ определяет такие требования к старшему помощнику районного прокурора.

Таким образом, заложена хорошая основа для качественной целевой подготовки специалистов в высших учебных заведениях для прокуратуры, формирования действенного резерва кандидатов на занятие должностей прокурорских работников, повышения уровня профессиональной подготовки работников прокуратуры и принятия иных мер, направленных на укрепление кадрового состава прокуратуры.

Между тем, применительно к рассматриваемому направлению надзорной деятельности прокуратуры, среди утвержденных Генеральным прокурором РФ требований к должности помощника (старшего помощника) прокурора отсутствуют требования о том, что помощник (старший помощник) прокурора, обеспечивающий выполнение прокурором функции надзора за предварительным следствием, должен обладать знаниями об особенностях следственной работы, тактикой и методикой расследования преступлений.

При этом представляется дискуссионным вопрос о том, возможно ли грамотное и эффективное осуществление надзора за следствием лицом, не только не имеющим опыта следственной работы, но и не обладающим знаниями, умениями, навыками в соответствующей области.

Полагаем, что владение прокурорским работником тактикой и методикой осуществления надзора за предварительным следствием (как это предусмотрено в приказе от 02.11.2011 № 378) не является достаточным и не обеспечивает надлежащего уровня эффективности прокурорско-надзорной деятельности в досудебном производстве.

Считаем, что исключительно прокурорский работник, владеющий тактикой и методикой расследования преступлений, обладающий знаниями об особенностях следственной деятельности и основах ее организации, может наладить (обеспечить) действенный надзор за поднадзорными следственными

органами, не сводящийся к выискиванию малозначительных, формальных нарушений закона и нацеленный на построение конструктивного взаимодействия с органами следствия по обеспечению законности производства предварительного расследования[1].

Рассуждая в данном направлении, следует также заметить, что анализ страниц официальных сайтов региональных прокуратур, где размещены биографические сведения их руководителей, позволяет утверждать о существующей ранее преемственности следственной и прокурорской служб. Перед тем, как подойти к заветной мечте и возглавить орган прокуратуры гражданин России в первую очередь получал опыт следственной работы, а затем уже переходил в «прокурорский» разряд. При этом, как правило, за новоиспеченными работниками закреплялось исследуемое направление прокурорской деятельности, в связи с чем накопленные за период работы следователем знания и опыт в совокупности с новоприобретенными умениями и навыками осуществления надзора обеспечивали качественное и эффективное ее выполнение.

Ситуация изменилась с выведением следственного аппарата из прокуратуры и учреждением самостоятельного, организационно обособленного органа уголовного преследования – Следственного комитета Российской Федерации. Данный временной период характеризовался взаимными кадровыми передвижениями, когда будучи ранее сотрудниками единой структуры, людям приходилось выбирать варианты своего дальнейшего карьерного и профессионального развития: оставаться в рядах прокурорских либо следственных работников. В таком случае одна часть уже экс-следователей прокуратуры переходила в состав Следственного комитета, другая часть назначалась на прокурорские должности. Этим завершилась «эпоха» института преемственности двух служб, которая, безусловно, положительно зарекомендовала себя.

---

[1] См. об этом также: Исаенко В.Н. Критерии комплексной оценки прокурором материалов предварительного расследования // Законность. – 2013. – № 9.

Сегодня прокуратура, по нашему мнению, являет собой закрытую корпорацию, и в частности, ее руководящий состав, оказаться в числе которых извне представляется весьма затруднительным. Будущими прокурорами становятся настоящие помощники прокурора или прокуроры отделов (управлений), которые сразу попали в прокуратуру после завершения обучения в вузах.

Об этом свидетельствуют изменения в Закон о прокуратуре, внесенные Федеральным законом от 22.12.2014 № 427-ФЗ. Законодатель исключил положение о том, что при назначении на должности горрайспецпрокуроров, прокуроров субъектового уровня учитывается стаж работы следователем. Более того, согласно появившимся статьям 12.1, 15.1 и 16.1 для назначения гражданина России на должности прокуроров-руководителей (конституционных прокуроров) теперь требуется обязательное наличие у него стажа работы в органах и учреждениях прокуратуры[1]. И лишь в порядке исключения на должность районного (городского) прокурора и приравненного к нему может быть назначено лицо, имеющее стаж службы работы в иных органах государственной власти (ч. 3 ст. 16.1 Закона о прокуратуре).

Подобного рода требования к кандидатам на должности, в том числе руководящие, в иные правоохранительные структуры страны, не предъявляет больше ни один федеральный закон. Например, ч. 6 и 7 ст. 16 ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» устанавливает, что на должности руководителей СО СК могут претендовать лица, имеющие соответствующий опыт работы в юридической профессии в СК и иных следственных органах, прокуратуре, судах. Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» при определении требований к кандидатам в судьи использует категорию «стаж работы в области юриспруденции».

Устанавливая высокие требования к кандидатам на замещение должностей руководителей органов прокуратуры, законодатель, несомненно, преследовал

---

[1] См.: Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. О конституционно-правовом статусе прокуратуры в законодательстве Российской Федерации: вопросы теории и практики // Юридический мир. – 2015. – № 3.

благие цели, поскольку данные должности требуют большого житейского и профессионального опыта, надзорной практики, авторитета коллег, поднадзорных субъектов, которые могут быть приобретены лишь в течение длительной прокурорской деятельности[1]. Однако вопрос о преемственности, где находить кадры, способные быстро и грамотно ориентироваться в уголовно-процессуальной сфере, что, в том числе определяет эффективность надзора за соблюдением законности предварительного следствия, остается открытым.

В этой связи, усматриваем три направления решения обозначенной проблемы.

Первое – предлагаем дополнить абзац пятый пункта 4 Квалификационной характеристики…, утв. приказом от 02.11.2011 № 378, после слов «…по закрепленному за ним направлению деятельности» словами «, а также методикой и тактикой расследования преступлений (при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие)».

Обратим внимание, что пункт 4 Квалификационной характеристики должности (квалификационные требования к должности) прокурора города, района и приравненного к ним прокурора, утв. приказом от 12.08.2010 № 316, предъявляет такое требование к должности прокурора. Кроме того, в п. 4.3 приказа от 09.07.2019 № 474 «О системе подготовки кадров, дополнительного профессионального образования работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» Генеральный прокурор РФ требует от подчиненных руководителей прокуратур уделять особое внимание развитию навыков прокурорской деятельности у молодых специалистов, в том числе обеспечивая их ознакомление с методиками расследования различных категорий преступлений.

Обеспечением реализации внесенного дополнения в квалификационные требования должны заниматься научные и образовательные учреждения во взаимодействии с органами прокуратуры и следствия посредством включения в

---

[1] См.: Тухватуллин Т.А. Конституционно-правовой механизм назначения прокуроров после внесения поправок в Конституцию Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 12.

образовательные программы соответствующих учебных дисциплин, а также организации ознакомительных, производственных и иных практик в следственных органах.

В этой связи также предлагаем:

- дополнить абзац четвертый в разделе III «Требования к профессиональным умениям и навыкам выпускника академии» Квалификационных требований к специальной профессиональной подготовке выпускников Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации для прохождения службы в органах прокуратуры, утв. приказом Генерального прокурора РФ от 28.11.2013 № 519, следующими словами «…, а также методикой и тактикой расследования преступлений;»;

- изложить п. 2 приказа Генерального прокурора РФ от 29.05.2020 № 286 «Об утверждении Положения об организации прохождения студентами образовательных организаций высшего образования практики в органах прокуратуры Российской Федерации» в следующей редакции:

«Прокурорам субъектов Российской Федерации и приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур обеспечить организацию прохождения практики студентами в органах прокуратуры Российской Федерации в соответствии с настоящим Положением, а также организацию прохождения практики студентами в следственных органах Следственного комитета Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Для организации прохождения практики студентами в следственных органах Следственного комитета Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации прокурорам субъектов Российской Федерации и приравненным к ним прокурорам специализированных прокуратур принять меры по заключению соответствующих соглашений с указанными органами».

Данные предложения были позитивно восприняты 55 (68,8%) лицами, опрошенными на факультете Университета прокуратуры.

Второе направление состоит в использовании возможностей межрегиональных центров профессионального обучения прокурорских работников и федеральных государственных гражданских служащих, имеющих, как отмечает С.И. Литвиненко, огромный потенциал в развитии системы профессионального обучения и повышения квалификации государственных служащих прокуратуры.

Одной из основных задач центров профессионального обучения является углубление знаний и развитие навыков, умений прокурорских работников по организации и осуществлению тех или иных направлений прокурорской деятельности.

Изучение сайтов региональных прокуратур, на базе которых созданы межрегиональные центры, позволяет заключить, что, как правило, в планах набора слушателей[1] предусмотрено профессиональное обучение помощников прокуроров, занимающихся надзором в отношении органов дознания и следствия. Однако обучение данной категории работников организуется разово, периодически, не на постоянной основе, что представляется недостаточным.

Кроме того, из анализа учебных планов[2] и программ[3] профессионального обучения следует, что не в полной мере в них уделяется внимание рассмотрению организационно-правовых основ следственной деятельности, тактики и методики расследования преступлений. Обучение молодых специалистов осуществляют наиболее опытные прокурорские работники и привлеченные из организаций высшего профессионального образования преподаватели, специализирующиеся в прокурорской проблематике.

В этой связи, считаем необходимым издание Генеральным прокурором РФ приказа, регламентирующего организацию обучения помощников прокурора на постоянной основе; обязанность директоров межрегиональных центров профессионального обучения прокурорских работников и федеральных

---

[1] URL: http://procspb.ru/center/plan-nabora-slushateley-i-raznaryadka-k-nemu (дата обращения: 07.08.2019); URL: http://www.prokuratura.ur.ru/raznaryadka-k-planu-nabora-slushateley (дата обращения: 07.08.2019).
[2] URL: http://www.sarprok.ru/node/49038 (дата обращения: 07.08.2019).
[3] URL: http://www.sarprok.ru/node/49046 (дата обращения: 07.08.2019)

государственных гражданских служащих разработать программы профессионального обучения, предусматривающие изучение вопросов организации следственной деятельности, тактики и методики расследования преступлений; обязанность руководителей региональных и приравненных к ним прокуратур, на базе которых созданы межрегиональные центры, организовать взаимодействие со следственными органами СК и МВД с целью привлечения наиболее опытных следственных работников к обучению молодых специалистов органов прокуратуры основам следственной деятельности.

Третье направление видится во внесении изменений в Закон о прокуратуре и состоит в установлении преимущественного права на занятие должности прокурора-руководителя лицом, имеющим опыт работы следователем:

1. Статью 15.1 дополнить частью 4.1. следующего содержания «Преимущественным правом на назначение на должность прокурора субъекта Российской Федерации или прокурора, приравненного к прокурору субъекта Российской Федерации, обладает лицо, имеющее стаж работы по юридической специальности в следственных органах.»;

2. Статью 16.1 дополнить частью 3.1. следующего содержания «Преимущественным правом на назначение на должность прокурора города, района или приравненного к нему прокурора обладает лицо, имеющее стаж работы по юридической специальности в следственных органах.».

37 (46,3%) опрошенных слушателей факультета Университета прокуратуры Российской Федерации положительно оценили данное предложение.

Институт преимущественного права на занятие государственной должности или должности государственной службы не является новшеством и применяется, например, при назначении судей военных судов.

Распределение обязанностей между прокурорскими работниками – одни из важнейших элементов организации работы в прокуратуре и по надзору за следствием в частности, обеспечивающий эффективность выполнения стоящих перед государственным органом задач.

Нужен четкий механизм, позволяющий распределить служебные функции между работниками прокуратуры и организовать конструктивное взаимодействие в ходе производства надзора[1].

Вопрос о распределении служебных обязанностей, функционала органа прокуратуры включает два аспекта: распределение направлений деятельности 1. между руководителями прокуратуры и 2. между ее оперативным составом, которое было раскрыто в предыдущем параграфе.

Разграничение сфер деятельности между прокурором и его заместителями оформляется приказом первого и обусловлено следующими факторами: личные и деловые качества работников; общий стаж службы в органах прокуратуры; опыт работы по конкретным отраслям прокурорского надзора; сфера их интересов; предрасположенность к тем или иным видам деятельности и др.

К настоящему времени не сложилось единой модели такого распределения, что представляется закономерным, учитывая какое количество субъективных и объективных причин необходимо принять во внимание при решении данного вопроса.

Между тем, подробнее остановимся на разграничении функциональных обязанностей между руководителями прокурорского органа по организации надзора за исполнением в ходе расследования преступлений законов и участия прокуроров в судебном рассмотрении уголовных дел.

Согласно приказу от 27.03.2013 № 127 «О распределении обязанностей между руководителями Генеральной прокуратуры Российской Федерации» курирование надзора в отношении следственных органов и уголовно-судебного управления распределено между заместителями Генерального прокурора.

Анализ официальных сайтов региональных прокуратур показал, что в большинстве субъектов РФ используется аналогичная модель разграничения обязанностей – обеспечением осуществления прокурорского надзора за законностью расследования преступлений и участия прокурорских работников в судебных стадиях уголовного процесса занимаются два и более заместителя

[1] Настольная книга прокурора / под ред. С.И. Герасимова. М.: Экслит, 2002. – С. 59.

прокурора (Забайкальский край, Воронежская, Ивановская, Костромская области, г. Москва, г. Санкт-Петербург).

В отдельных прокуратурах курирование одновременно участия прокурорских работников в судах и надзора за исполнением органами расследования законов возложено на одного заместителя прокурора.

Например, первый заместитель прокурора Ленинградской области занимается вопросами уголовно-судебного управления, управления по надзору за ОРД и уголовно-процессуальной деятельностью, в частности в сферах противодействия преступлениям экстремистской и террористической направленности, преступлениям, совершенным несовершеннолетними, надзора за расследованием уголовных дел коррупционной направленности.

В прокуратуре Владимирской области первый заместитель прокурора также осуществляет организацию надзора за ОРД, дознанием, следствием и организацию работы уголовно-судебного управления.

Заместитель прокурора Республики Северная Осетия-Алания курирует вопросы отделов по надзору за ОРД, уголовно-процессуальной деятельностью (УМВД, УФСБ, УФССП, ГУ МЧС), по обеспечению участия в судебном разбирательстве уголовных дел.

Схожая ситуация наблюдается и в прокуратурах городов, районов.

На наш взгляд, следует придерживаться позиции о необходимости разграничения между прокурором и его заместителями функций надзора и участия в рассмотрении судами уголовных дел. По данному вопросу с нами согласилось 44,8% опрошенных прокурорских работников.

Надзор за досудебным производством, поддержание государственного обвинения, участие в судах апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях представляют собой различные виды деятельности, преследующие собственные задачи, определенные в Законе о прокуратуре и Уголовно-процессуальном кодексе РФ.

Возложение на заместителя прокурора полномочий по координации деятельности одновременно управления (отдела) по надзору за уголовно-

процессуальной деятельностью и уголовно-судебного управления (отдела), а, следовательно, и ответственности за достижение необходимых результатов по данным направлениям деятельности, представляется неоправданным, так как названному должностному лицу вменяется обязанность по организации объективного и беспристрастного надзора за расследованием в целях обеспечения законных интересов, прав всех участников судопроизводства, в том числе подозреваемого, обвиняемого, полноты проведения расследования, предполагающей собирание доказательств как виновности, так и невиновности лица, и в то же время – обязанность по организации участия работников прокуратуры в рассмотрении судами уголовных дел, в том числе поддержания государственного обвинения, являющегося формой преследования, заключающегося в процессуальной деятельности стороны обвинения по изобличению виновных лиц в совершении преступления. Полагаем, что такое лицо не сможет выполнять лежащие на нем обязанности с необходимой эффективностью, а решение одной задачи всегда будет превалировать над другой[1].

Кроме того, утверждение обвинительного заключения (акта, постановления) заместителем прокурора, который в последующем также поручает поддержание обвинения в суде подчиненному работнику, создает определенные трудности в реализации ч. 7 ст. 246 УПК РФ, в которой установлено, если в ходе разбирательства дела в суде государственный обвинитель придет к заключению, что доказательства, добытые органами следствия, не подтверждают обвинение, предъявленное подсудимому, то он от обвинения отказывается с изложением мотивов отказа суду.

О нормативной необходимости доклада обвинителем своему руководителю о расхождении его позиции с той, которая изложена в обвинительном заключении, указывалось ранее, в предыдущем параграфе.

---

[1] См.: Мусеибов У.А. Процессуальные функции и полномочия прокурора // Российский следователь. – 2016. – № 21.

Следовательно, из «оспариваемой» нами модели разграничения обязанностей между руководящим составом прокуратуры следует, что в случае, если государственный обвинитель не согласится с обвинительным заключением и придет в суде к выводу об отсутствии оснований для обвинения подсудимого, ему будет необходимо доложить свою позицию прокурору-руководителю, ранее утвердившему это обвинительное заключение. При несогласии последнего с мнением государственного обвинителя производится его замена.

Полагаем, что приведенная ситуация противоречит принципу независимости и самостоятельности государственного обвинителя, так как не только ограничивает возможность государственных обвинителей обращаться с соответствующим вопросом к руководству[1], но и создает препятствия для адекватного реагирования прокурора, ранее уже утвердившего обвинительное заключение, на соответствующую позицию подчиненных работников.

В настоящее время факты прекращения уголовного дела судом в связи с отказом прокурора от поддержания обвинения носят единичный характер: число оправданных по причине недоказанности обвинения практически в 10 раз превышает число подсудимых, в отношении которых государственные обвинители пришли к заключению, что представленные доказательства не подтверждают обвинение[2]. Это обосновывает вывод, что государственные обвинители при недостаточности по делу доказательств обвинения продолжают поддерживать обвинение, а не отказываются от него[3].

Распределение сфер деятельности между прокурором-руководителем и его заместителями без учета основополагающих принципов теории управления и организации, полагаем, не только не изменит ситуацию, а приведет к ее ухудшению.

Таким образом, представляется возможным и необходимым на уровне Генеральной прокуратуры РФ разработать рекомендации нижестоящим

---

[1] См. об этом также: Гасанова У.Н. Отказ прокурора от обвинения как парадигма беспристрастности и объективности // Законность. – 2017. – № 8.

[2] Научное обеспечение деятельности органов прокуратуры в 2017 году: сб. науч. докл. Вып. 6 / под общ. ред. О.С. Капинус; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2018. – С. 133.

[3] Там же. С. 139.

прокурорам по эффективному разграничению обязанностей между их заместителями, в частности по организации надзора в досудебном производстве и участия прокуроров в рассмотрении судами уголовных дел.

Реализация данного предложения будет хотя бы небольшим, но одним из дальнейших организационных шагов в сторону разрешения изложенной в Концепции судебной реформы в РСФСР задачи по отделению осуществления государственного обвинения от надзора за следственной деятельностью.

Контроль – еще один важнейший фактор управления в органах прокуратуры[1].

В настоящее время контроль за исполнением плана работы, а также отдельных поручений, организационно-распорядительных документов и решений коллегий прокуратуры обеспечивается, как правило, систематическим истребованием информации об исполнении (п. 7.3 Регламента прокуратуры Тюменской области, утв. приказом от 15.07.2016 № 103, п. 7.3 Регламента прокуратуры города Санкт-Петербурга, утв. приказом от 01.11.2016 № 117).

В то же время используются такие формы контроля, как заслушивание докладов (отчетов) о результатах деятельности, ходе выполнения плановых мероприятий на планерках, рабочих, оперативных и координационных совещаниях, вызов исполнителей к руководителю для дачи пояснений.

Контроль осуществляют прокурор, его заместители, руководители структурных подразделений прокуратуры.

Контроль при реализации управленческого решения может быть оперативным (текущим), который осуществляется в ходе исполнения управленческого решения, и итоговым, который применяется по результатам его реализации[2].

---

[1] Козлов А.Ф. Указ. соч. С. 90.

[2] Организация управления в органах прокуратуры : учеб. пособие / Ф.М. Кобзарев, А.В. Кудряшова. – Электрон. текстовые дан. (1,8 Мб). – Кострома : Изд-во Костром. гос. ун-та, 2019. – С. 32.

Сегодня, к сожалению, сохранились требования к обязательности предоставления документов контроля (докладных записок, статистической отчетности, заключений и др.) на бумажном носителе[1].

Так, п. 1.6 приказа Генерального прокурора от 28.12.2016 № 826 предусматривает обязательность составления прокурорским работником, участвующем в судебном заседании, письменного заключения об обоснованности представленного следователем ходатайства о мере пресечения, которое надлежит согласовать с прокурором либо его заместителем.

Показательными также выступают пункты 9, 20.2 приказа Генерального прокурора от 25.12.2012 № 465, предписывающие прокурорам, участвующим в рассмотрении (апелляционном рассмотрении) уголовного дела, докладывать своему руководителю о результатах такого участия письменным рапортом.

Это предполагает бумажную волокиту и длинную цепочку действий, выраженную в составлении документа контроля, передаче его в канцелярию (секретариат, экспедицию) руководителя, изучении документа контроля и его возвращении исполнителю через секретариат руководителя и делопроизводителя конкретного отдела.

При этом в случае необходимости такого взаимодействия между прокуратурой субъекта РФ и Генеральной прокуратурой РФ в тех же приказах обозначено в целях оперативного информирования использование современных средств связи. Речь идет, конечно же, о ведомственной электронной почте и единой защищенной сети передачи данных.

Следовательно, полагаем возможным и необходимым, с учетом наличия и/или оснащения всех прокурорских органов локальными вычислительными сетями, организацию электронного контроля выполнения сотрудниками прокуратуры текущей работы, предполагающего электронный документооборот.

Отметим, что сегодня в органах прокуратуры эксплуатируется информационная система, позволяющая вести электронный учет мероприятий,

---

[1] Ивлев А.Ф., Потапова И.И., Сугаипова Э.А., Елисеева Ю.А. Информационные технологии в организации прокурорского надзора // Вестник Российской академии естественных наук. – 2015. – № 19. – С. 10.

взятых на контроль или особый контроль (их содержание, исполнителей, сроки). К их числу не относится повседневная деятельность оперативного состава, но они представляют собой мероприятия, включенные в план работы органа прокуратуры (например, проверка нижестоящей прокуратуры, проведение учебного занятия), задания Генеральной прокуратуры, разрешение отдельных обращений граждан. По результатам выполнения контрольного мероприятия в базу вносятся отметка об исполнении и документ, на основании которого снимается контроль.

Находится эта система в ведении организационно-аналитического подразделения прокуратуры без права доступа иных отделов (управлений).

В заключение настоящего параграфа отметим, что по результатам проведенного анкетирования в Университете прокуратуры среди основных проблем, связанных с организацией надзора за следствием, названы:

а) в информационно-аналитической деятельности: представление следователями неполной или искаженной статистической информации, а также ее несвоевременное представление (2); недостаточность технического обеспечения (2);

б) при прогнозировании и планировании работы: невозможность осуществления полноценного планирования работы в связи с поступлением большого количества заданий и поручений, в том числе плановых, из вышестоящих прокуратур и Генеральной прокуратуры РФ (4); ненадлежащее осуществление прокурорскими работниками индивидуального планирования (1);

в) в кадровом обеспечении: отсутствие у прокурорских работников опыта следственной работы, слабое знание ими методики расследования преступлений (19); слабая профессиональная подготовка в вузах (6);

г) при распределении должностных обязанностей между прокурорскими работниками и организации взаимодействия между ними: отсутствие надлежащего взаимодействия между прокурорскими работниками, занимающимися надзором за предварительным следствием, и государственными обвинителями (2); наличие различных мнений у руководителей структурных

подразделений аппарата региональной прокуратуры по одним и тем же вопросам (1);

д) в организации взаимодействия со следователями и руководителями следственных органов: стремление следователей «переложить» решение собственных задач на прокурора (например, формулировка обвинения) (2); незаинтересованность следственных органов во взаимодействии с прокуратурой (5); несвоевременное направление копий основных процессуальных документов по уголовному делу (3);

е) при контроле и проверке исполнения: необходимость организации постоянного контроля посредством использования информационных технологий и введения в штат прокуратуры должностей IT-специалистов (1).

С учетом изложенного, представляется возможным сделать следующий вывод.

Эффективность организации работы прокуратуры по надзору за предварительным следствием зависит от качественного состояния всех входящих в нее элементов. В настоящее время направления ее совершенствования видятся в:

- реализации индивидуализированного и дифференцированного подхода в кадровой политике;

- уточнении и дополнении квалификационных требований к должностям прокурорских работников, занимающихся надзором за следствием, и, соответственно, к подготовке выпускников юридических вузов, поступающих на службу в органы прокуратуры;

- законодательном закреплении права преимущественного назначения на должность прокурора лиц, имеющих опыт работы в следственных органах;

- разграничении служебных обязанностей между прокурором и его заместителями по организации работы управления (отдела) по надзору за уголовно-процессуальной деятельностью и уголовно-судебного управления (отдела);

- внедрении современных информационно-коммуникационных технологий при осуществлении планирования, контроля исполнения и информационно-аналитической деятельности.

Последнее направление приобретает все большую актуальность и связано с цифровизацией всей прокурорско-надзорной деятельности, без которой в современном мире говорить о повышении ее эффективности не представляется возможным.

Глава 3. Направления совершенствования деятельности прокуратуры по организации надзора за исполнением законов при осуществлении предварительного следствия

§ 1. Внедрение электронных технологий (цифровизации) в прокурорско-надзорную деятельность в досудебном производстве

Цифровизация деятельности прокуратуры в досудебном производстве и ее взаимодействия с органами следствия сегодня есть наиболее значимое и актуальное направление оптимизации организации прокурорского надзора за предварительным следствием. При этом, учитывая тесную взаимосвязь деятельности прокурора и следователя в досудебном производстве, единство всей сферы уголовно-процессуального пространства, речь должна идти о более масштабной программе цифровизации всего уголовного судопроизводства, нежели только самой прокурорско-надзорной деятельности.

Потребность сегодня в незамедлительном переходе к дистанционным формам взаимодействия между прокуратурой, органами следствия, судом и всеми иными участниками уголовного процесса обусловлена вызовами, с которыми столкнулась Российская Федерация и все мировое сообщество в 2020 году.

Вызовы эти связаны с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19) и соответственно ухудшением санитарно-эпидемиологической обстановки в мире. Данное обстоятельство внесло существенные коррективы в сложившуюся, повседневную бытовую и профессиональную жизнь граждан и организаций, что потребовало от общества и государства поиска новых способов коммуникации на расстоянии, инструментом реализации которых могут выступить цифровые технологии.

Пандемия «стала катализатором инноваций, что привело к значительным положительным изменениям».

Так, например, в Англии и Уэльсе большая часть сотрудников CPS численностью 6000 человек перебралась из офисов по всей стране на работу на дому. Стратегическое предвидение службы в обновлении своих цифровых

возможностей означало, что весь персонал, включая прокуроров, мог продолжать свою важную работу. Это включало повсеместное быстрое развертывание видеотехнологий и платформ для конференц-связи, а также обучение юристов новому программному обеспечению Cloud Video Platform (CVP). Эффективные и конструктивные отношения были выстроены с полицией, что нашло свое отражение в значительном увеличении более безопасного и эффективного обмена цифровыми мультимедийными данными от силовых структур[1].

В Китайской Народной Республике для обеспечения деятельности прокуратуры во время эпидемии реализованы дистанционные расследования, телеконференции, удаленные судебные процессы и др. Система «Far One Network» (т.е. удаленное многостороннее судебное разбирательство, удаленное предъявление обвинения, удаленная доставка, сеть работы прокуратуры), интеллектуальная вспомогательная система обработки уголовных дел, облачные технологии и другие информационные технологии помогают в ведении дел, активно используются в организации выполнения прокурорских функций в условиях эпидемии коронавируса[2].

В качестве правовой базы выступили выпущенные 30 января 2020 года Верховной народной прокуратурой Китая Руководящие заключения по рассмотрению уголовных дел в ходе профилактики и борьбы с новой коронавирусной пневмонией и 6 февраля Уведомление об организации прокурорской работы в период профилактики и борьбы с эпидемиями, где она подтвердила, что при рассмотрении различных дел с учетом текущей ситуации по профилактике и борьбе с эпидемиями необходимо письменное рассмотрение материалов дела, а также как можно больше использовать телефон или видео, обращать внимание на роль интеллектуальной системы судебного преследования и уменьшать поток людей, собраний и встреч[3].

---

[1] URL: https://www.cps.gov.uk/cps/news/cps-praised-innovative-response-coronavirus-pandemic (дата обращения: 20.09.2020).
[2] URL: https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202006/t20200623_468498.shtml#1 (дата обращения: 30.09.2020).
[3] URL: https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202006/t20200623_468498.shtml?XFgSUhveL5u1=1601739490293#2 (дата обращения: 28.09.2020).

Распространение новой коронавирусной инфекции (COVID-19) обусловило необходимость подготовки Консультативным советом европейских прокуроров Заключения № 15 (2020) «О роли прокуратуры в чрезвычайных ситуациях, в частности в условиях пандемии», направленного на то, чтобы определить, как органы прокуратуры могут выполнять свою миссию с высочайшим качеством и эффективностью в контексте пандемии COVID-19 и ее последствий (на основе передового европейского опыта).

Заключение будет принято 19 ноября 2020 года на пленарном заседании CCPE.

Информационно-коммуникационные технологии играют во многом определяющее значение в формирование и развитии современного общества. Они затрагивают все стороны жизни людей, в частности сферы профессиональной и служебной деятельности, науки и образования, а также отношений между государством и социумом[1].

Цифровые технологии в Российской Федерации стали неотъемлемым элементом построения работы всего государственного аппарата, при том как внутри его слаженной системы, так и во внешней среде, за пределами его внутреннего управления при налаживании общения, контактов, связей с гражданами и организациями.

На сегодняшний день первоочередная задача органов государственной власти на всех ее уровнях заключается в создании и интегрировании единого информационного пространства, предполагающего совместную обработку, хранение, взаимный обмен и передачу данных по единым защищенным каналам связи[2].

Сегодня при активном обсуждении[3] на страницах научно-практических журналов вопросов использования информационно-коммуникационных технологий в прокурорской деятельности отсутствуют каике-либо наработки в

---

[1] Окинавская Хартия глобального информационного общества от 22 июля 2000 года // СПС «Гарант».
[2] См.: Чанов С.Е. Конфликт интересов по-новому // Эж-юрист. – 2009. – № 23.
[3] См., например: Белов С.Д. Цифровизация прокурорского надзора и вопросы взаимодействия органов прокуратуры с правоохранительными и контрольно-надзорными органами // Законность. – 2018. – № 8.

части определения и введения в научный оборот понятия «электронный прокурорский надзор». Предпосылки к этому, однако, уже имеются и связаны в первую очередь с утверждением приказом Генерального прокурора РФ от 14.09.2017 № 627 Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года (далее – Концепция).

Разработчики Концепции одним из направлений цифровой трансформации органов прокуратуры назвали «высокотехнологичный надзор» – понятие новое и непривычное нашему восприятию, для которого более обыденным является прилагательное «электронный», широко используемое научными и практическими работниками при исследовании вопросов организации судебной деятельности («электронное правосудие»).

Между тем отметим, что данные понятия имеют лишь одно незначительное различие, состоящее в том, что прилагательное «высокотехнологичный» означает использование при осуществлении надзорной деятельности прокуратуры высоких технологий, то есть наиболее новых и прогрессивных технологий современности[1], а прилагательное «электронный» – применение информационных и коммуникационных технологий в принципе. При этом в современном мире, с учетом неизбежного и непрерывно продолжающегося научно-технического прогресса, данная грань между понятиями вовсе стирается, поскольку перевод любого вида государственной деятельности, и в том числе прокурорского надзора, в электронную форму предполагает применение современных, высоких технологий.

Поэтому понятия «высокотехнологичный надзор» и «электронный надзор» могут рассматриваться как тождественные.

Электронный надзор – это, прежде всего, одна из форм организации и осуществления прокурорского надзора.

В данном случае следует согласиться с методологическим подходом Рябцевой Е.В., предметом исследования которой выступает категория

[1] URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/177925 (дата обращения: 30.07.2019).

«электронное правосудие»[1], о том, что само правовое явление (в данном случае – прокурорский надзор) является единым понятием, его сущность неизменна, применение информационных технологий свидетельствует лишь о появлении новой формы его организации и осуществления, но не об изменении содержания.

Электронный надзор предполагает использование того же набора информационных и коммуникационных ресурсов, что и любой другой вид электронной деятельности, в частности, например, судебная деятельность: электронное общение и обмен данными[2] (электронный документооборот); дистанционный доступ к информации; системы видеоконференц-связи и аудиопротоколирования.

Применение названных технологий должно обеспечить постоянный и дистанционный доступ прокурора к материалам доследственных проверок, уголовных дел и его возможность оперативно реагировать на допущенные следователем нарушения закона посредством вынесения процессуального решения (акта прокурорского реагирования) и его выгрузки в материалы электронного дела; дистанционный доступ участников судопроизводства к материалам уголовного дела для ознакомления, а также дистанционную реализацию их прав на подачу жалоб в прокуратуру на неправомерное поведение следователя посредством сети Интернет.

Реализация идеи электронного надзора состоит в формировании единой цифровой платформы для электронного взаимодействия органов прокуратуры между собой, а также с другими органами[3]. Применительно к надзору за следствием Концепция предусматривает создание онлайн-платформы, которая будет единой для всех государственных органов и призвана обеспечивать взаимодействие по работе с электронным (цифровым) уголовным делом их

---

[1] См. подробнее: Рябцева Е.В. Электронная форма осуществления правосудия: уголовно-процессуальный аспект // Администратор суда. – 2017. – № 1.

[2] См.: Булгакова Е.В. Электронное правосудие // Российский судья. – 2013. – № 7; Кириллов А.Е. Процессуальные основы электронного правосудия // Вестник гражданского процесса. – 2018. – № 1; Барциц И.Н., Быков В.П., Черникова Е.В. Осуществление электронного правосудия в условиях развития цифровой экономики // Современное право. – 2019. – № 1.

[3] Таболина К.А. Об оптимизации надзора прокурора в досудебном производстве уголовного процесса в условиях развития цифровых технологий // Уголовное производство: процессуальная теория и криминалистическая практика: материалы VII Международной научно-практической конференции. Симферополь, 2019. – С. 118.

руководителей и оперативных работников, в частности следственных, прокурорских работников и дознавателей. Разработка такой онлайн-платформы предполагается через расширение и усовершенствование содержательных характеристик, атрибутов, параметров Федеральной государственной информационной системы «Единый реестр проверок» и ее подключения к системе электронного межведомственного документооборота для проведения интеграционного процесса объединения банков данных.

Таким образом, электронный надзор за следствием можно определить как одна из форм организации и осуществления данного направления прокурорской деятельности, отличительной особенностью которой является использование информационно-коммуникационных технологий, позволяющих перейти к электронному документообороту и дистанционному взаимодействию между прокуратурой, органами предварительного следствия, судом и иными участниками уголовного судопроизводства.

Безусловно, переход к электронному формату является большим и важным шагом в сторону повышения действенности надзора за следствием, что в итоге отразиться на состоянии законности в деятельности следственных работников и защищенности личности, вовлеченной в сферу уголовно-процессуальных отношений. Вместе с тем данный шаг представляется весьма трудным и сложным, что обуславливает необходимость обращения к имеющемуся передовому зарубежному опыту.

В этом плане показательной выступает реформа уголовного судопроизводства (его перевод в электронную форму), проведенная в Республике Казахстан. Координатором реформы выступила Генеральная прокуратура Республики Казахстан, которая использовала лучший опыт мировых практик ведения электронного уголовного дела.

Реализация идеи о тотальном внедрении информационно-коммуникационных технологий в досудебное производство, полном переводе материалов предварительного расследования в электронную форму в Республике Казахстан впечатляет. Система цифрового расследования – электронное

уголовное дело (Е-уголовное дело) позволяет обеспечить непрерывный онлайн-доступ к материалам уголовного дела, значительное уменьшение количества нарушений сроков проведения расследований, возможность оперативного запроса электронных санкций, транспарентность преследования и минимизацию рисков фальсификации, дистанционный системный ведомственный контроль, прокурорский надзор и, в конечном итоге, снижение количества нарушений конституционных прав граждан[1].

В Республике Казахстан получилось так, что основополагающим документом, регулирующим осуществление уголовного судопроизводства в электронном формате, является Инструкция[2] о ведении уголовного судопроизводства в электронном формате, утв. приказом Генерального прокурора Республики Казахстан от 3 января 2018 года № 2.

В Уголовно-процессуальный кодекс[3] Республики Казахстан были внесены немногочисленные изменения и дополнения, среди которых наиболее важными следует отметить только два: 1. Дополнение кодекса статьей 42-1, определяющей формат уголовного судопроизводства, и 2. Изложение части 6 статьи 58 в новой редакции, предусматривающей право Генерального прокурора Республики Казахстан издавать правовые акты о применении норм УПК, в частности по вопросам ведения уголовного судопроизводства в электронном формате.

Кратко поясним, что представляет собой осуществление уголовного судопроизводства в электронной форме в Казахстане.

В стране функционирует система «Единый реестр досудебных расследований», в которой должностными лицами уголовного судопроизводства создаются процессуальные решения в виде электронного документа или в которую загружаются электронные образы принятых решений в бумажном виде. Также система предусматривает обязательность заполнения реквизитов (атрибутов) учетных документов.

---

[1] URL: http://prokuror.gov.kz/rus/o-prokurature/e-ugolovnoe-delo (дата обращения: 12.05.2019); URL: http://prokuror.gov.kz/rus/novosti/stati/e-ugolovnoe-delo (дата обращения: 12.05.2019).
[2] URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016268 (дата обращения: 12.05.2019).
[3] URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575852#pos=3;-137 (дата обращения: 12.05.2019).

Кроме того, разработанная информационная система дает возможность подписывать документы средствами электронной или собственноручной подписи, уведомлять участников уголовного процесса, направляя сообщения на их сотовые мобильные телефоны, организации взаимодействия с экспертными учреждениями по вопросам проведения судебных экспертиз и получения заключений, а также организации электронного рассмотрения судом уголовных дел и материалов.

В целях обеспечения прав лиц, вовлеченных в уголовно-процессуальную сферу, на ознакомление с материалами дела и обжалование решений должностных лиц уголовного судопроизводства предусмотрено создание и функционирование в системе «Единый реестр досудебных расследований» Публичного сектора.

Осуществление перевода государством всей уголовно-процессуальной деятельности в электронный формат связано с облачением в данную новую форму всех ее элементов и, в частности, деятельности властных субъектов и иных участников уголовного судопроизводства.

Следовательно, в такую цифровую форму реализации своей надзорной функции подлежат переходу и должностные лица органов прокуратуры, а потому цифровизация приобретает существенное значение для организации надзора за следствием. При этом важно заметить, что если в отношении простых участников уголовного судопроизводства требование о присоединении к электронному формату ведения уголовного процесса должно быть факультативным, с предоставлением и обеспечением возможности реализации ими прав в традиционном (бумажном) варианте, то касательно должностных лиц такое требование носит императивный характер, и отказ или невозможность осуществления цифрового надзора (например, по причине неграмотности и отказа прохождения обучения) может выступать как основание для увольнения работника.

Формирование электронного уголовного дела позволяет обеспечить, прежде всего, реальный постоянный и системный прокурорский надзор. Система позволяет видеть в режиме онлайн все просчеты, ошибки и недостатки в ходе

проведения любого следственного мероприятия, нарушения законов и сроков расследования. Этим создаются условия для принятия без промедления мер реагирования, без необходимости длительного ожидания поступления в прокуратуру материалов дела[1]. Система дает прокурорским работникам возможность в любое время просмотреть материалы любого уголовного дела. В систему также встроена функция, предназначенная для реализации прокурором в случаях, предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом Республики Казахстан, полномочий по согласованию и утверждению решений, принимаемых следователями. Иными словами один из модулей системы настроен на оповещение прокурора, за которым закреплено осуществление надзора по конкретному уголовному делу, о принятых по нему решениях для организации проверки их законности и обоснованности.

Создание онлайн-платформы взаимодействия правоохранительных органов по работе с электронным уголовным делом также обеспечит быстрое разрешение прокурором поданных участниками уголовного процесса жалоб на неправомерное поведение следователя.

Информатизация уголовного судопроизводства и прокурорской деятельности активно осуществляется в других странах.

В Республике Сингапур в деятельность прокуратуры внедряются технологии преобразования текста в речь (программное обеспечение proof of concept), которые были разработаны и настроены для облегчения процесса двухдневного чтения по внесенным прокуратурой законопроектам. Обсуждается использование платформы для создания интеллектуальных контрольных списков и интеллектуальных шаблонов документов в целях автоматизации составления обвинений[2].

Проведено усовершенствование технологий анализа доказательств для поддержки судебного преследования, связанного с большими объемами данных.

---

[1] Беляева И.М., Кусаинова А.К., Нургалиев Б.М. Проблемы внедрения электронного формата уголовного расследования в Республике Казахстан // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2018. – Т. 18, № 2. – С. 9-10.
[2] URL: https://www.agc.gov.sg/docs/default-source/publications/agc-annual-report-2019.pdf (дата обращения: 29.09.2020).

Прокуратура Сингапура расширяет возможности сотрудников для более эффективного рассмотрения судебных дел путем внедрения таких информационно-коммуникационных систем, как Sentry и eCourt Workbook (ECW). Sentry, система хранения приговоров, позволяет сотрудникам получить доступ к базе данных, содержащей прецедентные дела, с целью исследования приговоров, в то время как ECW является системой управления судебными делами[1].

В Китае внедрена и используется система печати рукописной электронной подписи для дистанционного допроса, что исключает распечатку, передачу и сканирование бумажных стенограмм при традиционном удаленном сообщении. Прокурор использует систему импринтинга собственноручной электронной подписи для составления электронной стенограммы в прокуратуре. Система штамповки рукописной электронной подписи записывает подпись пользователя, дорожку подписи, отметку давления пера, время, фотографии на месте и другую информацию. Технология шифрования цифровой подписи обеспечивает целостность электронной расшифровки стенограммы, предотвращает подделку и может быть проверена и впоследствии восстановлена. В то же время процесс штамповки подписи снабжен синхронизированной аудио- и видеозаписью, чтобы еще больше гарантировать подлинность штампа подписи. Подозреваемый непосредственно ставит свою подпись на доске для подписей после проверки и подтверждения показаний[2].

Реализуются также облачные технологии в виде удаленной ссылки для предъявления обвинений, ссылки на обзор материалов дела, создания онлайн-платформы для удаленных встреч, чтобы помочь персоналу, занимающемуся делами, организовать время для предъявления обвинений и повысить эффективность рассмотрения дел.

Во время эпидемии народной прокуратурой Китая использованы также различные информационные методы, такие как платформа наблюдения за

---

[1] URL: https://www.agc.gov.sg/docs/default-source/publications/annual_report_2018.pdf (дата обращения: 29.09.2020).
[2] URL: https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202006/t20200623_468498.shtml?XFgSUhveL5u1=1601739490293#1 (дата обращения: 29.09.2020).

следственной деятельностью, программное обеспечение для портативного офиса с «облачным» видео, платформа интеграции удаленного поиска и обмена, удаленный поиск и удаленное судебное разбирательство. Весь процесс фиксации доказательств, предъявления обвинений и судебного разбирательства осуществляется без прямого контакта в «облаке», обеспечивая при этом эффективность рассмотрения дела, избегая перемещения персонала и непосредственного личного общения, предотвращая возможность распространения вируса[1].

В России цифровизация надзора за предварительным расследованием преступлений идет по этим и другим направлениям. В настоящее время апробируются определенные пилотные проекты в региональных и приравненных к ним прокуратурах.

Так, в прокуратуре Сахалинской области внедрено компьютерное программное обеспечение мониторинга разрешения заявлений о преступлениях[2]. Программа «Система учета материалов проверок и уголовных дел» используется в Приволжской транспортной прокуратуре[3].

Однако все это имеет место лишь в отдельных регионах, число которых чрезвычайно мало, и направлено на дальнейшую перспективу информационно-коммуникационного развития деятельности прокуратуры в досудебном производстве.

Предлагаем обратить внимание на уже существующие технологии, которые можно и необходимо использовать при решении текущих злободневных проблем, с которыми сталкивается прокурорский работник, занимающийся надзором за следствием, разработать принципы и методику их применения.

В настоящее время научные и практические работники продолжают указывать на существование, например, такой проблемы как ненаправление или

---

[1] URL: https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202006/t20200623_468498.shtml?XFgSUhveL5u1=1601739490293#1 (дата обращения: 29.09.2020).

[2] Рябов Н.А. Организация прокурорского надзора за соблюдением органами следствия и дознания разумных сроков уголовного судопроизводства // Законность. – 2015. – № 6. – С. 7.

[3] Новость: в Нижнем Новгороде состоялось совещание, посвященное вопросам совершенствования организации работы подразделений полиции по обеспечению безопасности на объектах транспорта. URL: https://ptproc.ru/ru/news/?nid=2511&a=entry.show&sid=1556470214 (дата обращения: 11.05.2019).

несвоевременное направление следственными органами прокурору в случаях, определенных законом, копий процессуальных решений, материалов процессуальных проверок и уголовных дел для их проверки[1], в том числе по поступившим жалобам участников процесса.

Выход из данной ситуации видится в использовании ведомственных электронных почтовых ящиков.

Схема взаимодействия следственного и прокурорского работника предельна проста. В случаях, когда закон обязывает следователя направить копию процессуального решения прокурору, первый самостоятельно и инициативно в день подписания документа направляет его в электронной форме через ведомственную электронную почту на электронную почту надзирающей прокуратуры. Это касается случаев, например, направления прокурору копии постановления о возбуждении уголовного дела.

Установление такого порядка возможно и для случаев уведомления прокурора о произведенном задержании подозреваемого (ч. 3 ст. 92 УПК РФ), от оперативности предоставления которого[2] наряду с направлением копии протокола задержания[3] зависит эффективность надзора за законностью применения данной меры процессуального принуждения.

В этом же ключе предполагается решение проблемы с назначением следователем судебной экспертизы без соответствующего уведомления участников процесса и разъяснения принадлежащих им прав. На следователей следует возложить обязанность направления по электронному каналу копии решения о назначении судебной экспертизы в день его подписания и протоколов

---

[1] См.: Проскуряков А.А. Надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях // Военно-юридический журнал. – 2013. – № 7 // СПС «КонсультантПлюс»; Митилинео А.А., Невольских А.М. Прокурорский надзор за расследованием фактов фальсификации процессуальных документов и производством проверок по таким фактам в порядке ст. 144, 145 УПК РФ // Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следственных органов Следственного комитета Российской Федерации: сб. материалов семинара по обмену опытом / под ред. А.Г. Халиулина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013. – С. 33.

[2] Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2014. – С. 663.

[3] См.: Буглаева Е.А. Участие прокурора в ходе предварительного следствия : автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Челябинск, 2011. – С. 17-18; Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора / В.Ф. Крюков. – М. : Норма, 2010. – С. 335.

ознакомления указанных в законе лиц с таким решением, разъяснения им прав, определенных ст. 198 УПК РФ, с чем согласились 44,8% опрошенных прокурорских работников.

Вторым вариантом использования рассматриваемого электронного ресурса ведомствами является получение копий определенных процессуальных документов по запросу прокурора. Прежде всего это касается случаев рассмотрения прокурором жалоб участников процесса на неправомерное поведение следователя, для разрешения которых нет необходимости в изучении всего объема уголовного дела или материалов доследственной проверки. Прокурор истребует только те документы, которые соотносятся с предметом жалобы.

Несмотря на всю неудачность построения части 2.1 статьи 37 УПК РФ, с учетом дополнений, внесенных в 2017 году в ст. 6 Закона о прокуратуре (появились п. 2 и 2.2), во взаимосвязи с п. 1 указанной статьи, полагаем возможным утверждать о наличии права прокурора истребовать материалы доследственной проверки, уголовного дела, их копии.

Конкретизации требуют лишь сроки предоставления таких документов, в связи с чем предлагаем дополнить п. 2.2 ст. 6 Закона о прокуратуре абзацем вторым следующего содержания: «Материалы проверки сообщения о преступлении, материалы уголовного дела или их копии, необходимые в ходе проведения проверок исполнения законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, представляются по требованию прокурора безвозмездно и незамедлительно. В требовании прокурора может быть установлен более длительный срок.».

Ряд авторов[1] высказываются за необходимость закрепить данное положение в соответствующей редакции, предложенной ими, в УПК РФ.

Форма представляемых через электронную почту документов не имеет значения. Это могут быть фотографии, сканобразы или непосредственно

---

[1] См.: Горюнов В. Надзор за следствием в органах прокуратуры // Законность. – 2009. – № 2. – С. 33-37; Кожевников О.А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: Монография. – Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2007. – С. 104.

электронный документ, если он изначально был изготовлен таковым (например, постановление о возбуждении уголовного дела, протокол допроса свидетеля, постановление о назначении судебной экспертизы, напечатанные в текстовом редакторе Microsoft Word).

В отдельных регионах в настоящее время уже сформировалась такая практика, когда при надзоре за следствием по наиболее сложным и резонансным делам у следователей запрашиваются в электронном виде копии материалов уголовных дел[1].

В ходе проведенного на факультете Университета прокуратуры анкетирования прокурорских работников 46 (57,5%) респондентов положительно ответили на вопрос, считают ли они возможной передачу следователем в прокуратуру копий принятых им процессуальных решений или истребуемых прокурором материалов уголовных дел (в небольшом объеме) в электронном виде через ведомственную электронную почту.

Таким образом, в целях создания правовых условий (предпосылок) для организации и осуществления электронного надзора за следствием, предлагаем внести следующие изменения и дополнения в УПК РФ:

- часть 2.1 статьи 37 изложить в следующей редакции: «Прокурор вправе в любое время знакомиться с материалами проверки сообщения о преступлении и уголовного дела, а также требовать предоставления в электронном виде процессуальных решений органов предварительного расследования»;

- статью 5 дополнить пунктом 33.1 следующего содержания: «процессуальное решение органов предварительного расследования в электронном виде – электронное процессуальное решение или электронный образ процессуального решения следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания.

---

[1] Кикоть А.В. Практика применения прокуратурой Новгородской области комплекса автоматизированных информационно-справочных систем «Автоматизированное рабочее место прокурора» // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 6. – С. 22.

Электронное процессуальное решение – документ, созданный в электронной форме без предварительного документирования на бумажном носителе, подписанный электронной подписью в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Электронный образ процессуального решения – переведенная в электронную форму с помощью средств сканирования копия документа, изготовленного на бумажном носителе».

Реализация рассмотренного вида взаимодействия должно строго базироваться на следующих принципах:

- законность передачи информации, определяющий, что передача сведений должна происходить в строгом соответствии с законом, то есть документы запрашиваются уполномоченным должностным лицом в целях осуществления закрепленных за ним полномочий, истребуемые документы передаются должностным лицом, имеющим право на такую передачу; передача происходит исключительно через информационные системы (например, ведомственная электронная почта), которые находятся в ведении (распоряжении) государственных органов и определены правовым актом руководителей данных органов;

- полнота информации, указывающий на обязанность следователя передать весь объем испрашиваемых прокурором документов с пронумерованными страницами;

- читаемость информации, то есть видимость текста, подписей, печатей, иных реквизитов документа в той степени, которая бы позволяла надзирающему прокурору быстро и точно опознавать его содержание, в том числе отсканированного документа;

- достоверность информации, заключающийся в соответствии предоставляемых сведений действительности, сканобразов документов их оригиналам;

- своевременность и оперативность предоставления информации, то есть следовать должен направлять прокурору информацию в строго предусмотренный

законом срок, а в случае поступления соответствующего запроса – в разумный срок;

- безопасность передачи информации – обеспечение защищенности данных от умышленного несанкционированного воздействия, в результате которого будут нарушены права участников судопроизводства.

Следователь обеспечивает полноту, читаемость, достоверность информации, а также своевременность и оперативность ее предоставления. В отсутствие электронной цифровой подписи наличие указанных свойств передаваемых материалов подтверждается самим фактом отправки соответствующего письма на электронную почту прокуратуры. Иными словами, нажимая кнопку-команду «отправить», следователь подтверждает полноту, читаемость и достоверность информации.

Отметим, что подобным образом распределена ответственность в Республике Казахстан (п. 8 Инструкции).

Видеоконференц-связь – еще одна технология, позволяющая уже сейчас повысить эффективность прокурорского надзора.

Видеоконференция – телекоммуникационная технология, обеспечивающая интерактивное взаимодействие двух или более удаленных абонентов для обмена информацией и ее обработки в режиме реального времени[1].

Об использовании[2] сегодня в прокурорской деятельности системы видеоконференц-связи свидетельствует анализ официальных сайтов прокуратур. Так, Приволжская транспортная прокуратура при организации исполнения запроса об оказании правовой помощи обеспечила посредством видеоконференц-связи онлайн-участие следователя следственного органа Республики Беларусь в допросе свидетеля, проводимом в досудебном производстве на территории

---

[1] Черных И.И. Использование видеоконференц-связи в арбитражном процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2011. – № 10. – С. 32.

[2] Литвишко П. Применение систем видеоконференц-связи при оказании международной правовой помощи по уголовным делам // Законность. – 2007. – № 7.

России[1]. В прокуратуре Ставропольского края с использованием технологии видеоконференц-связи состоялся учебный семинар[2].

В рамках надзора в отношении органов следствия данная технология может быть использована для наблюдения хода определенных следственных действий. Решение об этом принимает прокурорский работник, который учитывает различные факторы: вероятность нарушения закона (личность следователя, непродолжительный опыт его работы), вид следственного действия, состав его участников (например, несовершеннолетние[3]), тяжесть преступления[4], общественный резонанс дела и др.

В действующем законодательстве нет статьи, прямо уполномочивающей прокурора присутствовать при выполнении следственных действий, в связи с чем предлагаем дополнить ч. 2 ст. 37 УПК РФ пунктом 7.1) в следующей редакции: «присутствовать при производстве следственных и иных процессуальных действий».

В то же время, до законодательного урегулирования данного вопроса, следует указать, что ч. 5 ст. 164 УПК РФ, устанавливающая возможность следователя привлекать к участию в следственных действиях иных участников уголовного процесса, позволяет развить идею об онлайн-присутствии прокурора при производстве следственного действия в организационно-распорядительных документах Генеральной прокуратуры, межведомственных актах прокуратуры и иных правоохранительных органов на различных уровнях их организационно-функциональной системы, решениях координационных совещаниях руководителей силовых структур.

---

[1] Главные события: Впервые в практике правоохранительных органов на транспорте организовано исполнение поручения следственного органа иностранного государства с использованием современных информационных технологий и участием инициатора следственных действий из-за рубежа. URL: https://ptproc.ru/ru/83/297/?nid=1168&a=entry.show&sid=1556470214 (дата обращения: 16.06.2019).

[2] В прокуратуре края в режиме видеоконференц-связи состоялся семинар. URL: http://proksk.ru/about/info/news/16250/ (дата обращения: 23.06.2019).

[3] Анализ судебной практики показывает, что нередко следователями допускаются нарушения правовых норм при совершении следственных мероприятий с участием несовершеннолетних лиц.

[4] Анисимов Г.Г. Организация прокурорского надзора за исполнением законов при привлечении лица в качестве обвиняемого: дис. … канд. юрид. наук. – Москва, 2010. – С. 154.

По данным проведенного анкетирования 105 прокурорских работников, 62,9% опрошенных выступают за предоставление лицам прокурорского надзора возможности присутствовать при производстве следователями следственных действий в случае признания прокурором необходимости в этом.

Технология видеоконференц-связи также возможна к использованию при организации оперативных, рабочих и иных совещаний, например, по конкретному уголовному делу в целях обсуждения хода его расследования, достигнутых результатов и возникших проблем.

При этом в надзорной и следственной деятельности использование технологии видеоконференц-связи не сопровождается тем объемом препятствий и трудностей, которые имеют место в судопроизводстве. Используя теоретические конструкции исследования вопросов применения видеоконференц-связи при отправлении правосудия[1], применительно к надзору за предварительным следствием за основу предлагается взять правовую модель «Следователь – Прокурор» или «Прокурор – Руководитель следственного органа».

Первая модель имеет место быть в случае обеспечения участия прокурора в проводимом следственном мероприятии, когда следователь организует связь, обеспечивает полную и точную аудио- и видео-картину происходящего, а также в соответствии с нормами УПК РФ проводит следственное действие, в том числе устанавливает личности его участников.

Вторая модель подлежит применению при организации совещаний прокурора с следственными работниками. В отличие от первой модели, здесь организация конференц-связи возлагается на прокурора, которому надлежит уведомить соответствующих представителей следственного органа, участие которых в совещании признано им обязательным, а также выполнить непосредственные действия по налаживанию связи, обеспечению полной и точной передачи аудио- и видеоинформации, установлению личностей участников.

---

[1] См.: Чижов М.В. Теоретические аспекты применения видеоконференц-связи в судебной деятельности // Российское правосудие. – 2013. – № 10.

С учетом изложенного, возможно сформировать следующие заключения.

Внедрение информационно-коммуникационных технологий в прокурорско-надзорную деятельность в досудебном производстве, ее цифровизация обуславливает переход к новой форме организации и осуществления данного направления деятельности прокуратуры, именуемой – электронной.

В этой связи, электронный надзор за следствием можно определить как одна из форм организации и осуществления данного направления прокурорской деятельности, отличительной особенностью которой является использование информационно-коммуникационных технологий, позволяющих перейти к электронному документообороту и дистанционному взаимодействию между прокуратурой, органами предварительного следствия, судом и иными участниками уголовного судопроизводства.

В настоящее время формирование электронного прокурорского надзора за следствием в России связано с использованием ведомственных электронных почтовых ящиков прокуратуры и следственных органов, применением технологии видеоконференц-связи, а также с перспективами перехода всего уголовного судопроизводства на электронную форму.

Электронный надзор является неотъемлемой составной частью формирования новой организационно-правовой модели прокурорского надзора за предварительным следствием как необходимое условие обеспечения его эффективности, непрерывности и оперативности.

§ 2. Организационно-правовая модель прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия

Моделирование – это процесс познания социальных явлений путем конструирования в сознании аналога социальной реальности. Мысленно

сформулированный вариант представления о социальных явлениях облекается в форму модели[1].

В естественных и общественных науках моделирование применяется уже давно, однако для правовой науки данный метод все еще остается недостаточно проработанным, хотя и весьма востребованным и перспективным[2].

В современных публикациях, посвященных вопросам в области права, применение данного метода можно увидеть в исследованиях института государственной службы[3], правотворческой деятельности[4], системы местного самоуправления и др.

Представляется, что своеобразная организационно-правовая модель может быть определена и по отношению к надзорной деятельности за следствием, в которой в концентрированном виде подлежат обобщению состояние и основные направления развития рассматриваемой отрасли прокурорского надзора.

Современное состояние надзора за следствием характеризуется его определением как конституционного, внесистемного, институционально и функционально обособленного образования.

Конституционный характер надзора в отношении органов следствия обусловлен конституционализацией[5] деятельности всех органов государственной власти и заключается в проецировании конституционных ценностей и норм в его основные элементы: цели, задачи, предмет и др.

Прокурорский надзор есть важнейшая составляющая обеспечения конституционного правопорядка в целом[6].

---

[1] Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева. М. 2002. – С. 370.
[2] Петрушкин В.К. Функции правового моделирования (теоретико-правовой обзор и анализ) // Государственная служба. – 2014. – № 4. – С. 22.
[3] Курдюк П.М. Особенности организационно-правовой модели института государственной службы Российской империи в XVIII веке // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2017. – № 2.
[4] Балашенко С.А. Правовое моделирование как метод правотворческой деятельности // Веснік БДУ. = Сер. 3. – 2015. – № 3.
[5] Конституционализация – это процесс ориентирующего системного воздействия конституционных ценностей и норм на механизм реализации публичной власти. См.: Ульянов А.Ю. Конституционное назначение и функции прокуратуры // Российская юстиция. – 2018. – № 3. – С. 5.
[6] Безруков А.В. Конституционные основы деятельности судебных органов и прокуратуры в механизме обеспечения правопорядка // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 4. – С. 13.

Конституция РФ определила в статье 2 высшей ценностью – человека, его права и свободы. Это исходное положение в единой взаимосвязи с другими, изложенными в части 2 статьи 4, части 2 статьи 15 и статье 18 Конституции РФ, лежит в основе конституционализации надзорной деятельности прокуратуры.

Именно эти конституционные положения определяют постановку новых целей органов прокуратуры при осуществлении надзора за следствием: обеспечение признания, соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прав и законных интересов организаций; обеспечение соблюдения следственными органами Конституции РФ и исполнения федеральных законов.

В свою очередь достижение конституционных целей прокурорского надзора возможно только через решение обусловленных конституционным предназначением прокуратуры задач: предупреждение и выявление нарушений закона в процессуальной деятельности следственных органов; установление обстоятельств нарушения, причин и условий, способствовавших этому, а также лиц, виновных в нарушении; принятие мер по устранению допущенного нарушения, причин и условий, ему способствовавших, восстановлению нарушенных прав, возмещению ущерба, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности.

Указанные цели и задачи прокурорского надзора за следствием проецируются в его предмет, который также пронизывают конституционные ценности: признание, соблюдение и защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прав и законных интересов организаций; соблюдение установленного федеральным законом порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, проведения расследования; законность, обоснованность и мотивированность решений органов следствия.

Предмет, задачи и цели составляют ядро категории пределов прокурорского надзора за следствием, соответственно раскрывающих конституционные границы рассматриваемого вида деятельности. При этом, конституционализация

прокурорского надзора расширяет его пределы в контексте подчинения всей деятельности органов прокуратуры правам и свободам человека и гражданина, являющимся высшей ценностью современного мироустройства.

Это обуславливает соответствующую конституционным нормам организацию прокурорского надзора в досудебном производстве, которая заключалась бы в создании таких условий функционирования, при которых человек осознавал бы свою необходимую и неотъемлемую причастность к механизму надзора, без которой само существование этого механизма являлось бы большим вопросом. Иными словами, лицо, вовлеченное в сферу уголовно-процессуальных отношений, знает, что малейшее нарушение, и даже попытка посягательства на его права и законные интересы, вызовет неминуемую реакцию со стороны должностных лиц органов прокуратуры, которых не требуется забрасывать многочисленными жалобами в целях побуждения к принятию мер реагирования по защите и восстановлению нарушенных прав. Прокурорский надзор должен быть обращен к человеку, которому важно обеспечить возможность в любой момент обратиться к прокурору с заявлением или жалобой. Человек не должен стоять у дверей государственного органа и ждать, когда на него обратят внимание и ему выделят время. Осознание людьми себя важнейшей частью системы, а не расположенными перед ее порогом, – это исходное начало конституционной организации прокурорского надзора за следствием. И в этом плане большое значение имеет внедрение и использование информационно-коммуникационных технологий в деятельности прокуратуры.

Информационные ресурсы раскрывают в полной мере организационный потенциал органов прокуратуры, направленный на обеспечение прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности. С их помощью прокурорские работники могут постоянно и инициативно наблюдать за процессуальной деятельностью следственных работников, оперативно и своевременно реагировать на допущенные нарушения, добиваясь их устранения и восстановления нарушенных прав и свобод человека, тем самым, в конечном итоге, обеспечивая конституционную законность всего предварительного

следствия. Информационно-коммуникационные технологии позволяют гражданам иметь прямой, непосредственный, открытый и постоянный доступ в органы прокуратуры посредством реализации возможности обращения с заявлениями, жалобами, предложениями через их официальные сайты в сети «Интернет». Обеспечение возможности контролировать ход рассмотрения обращения гражданина – перспективное направление совершенствования организации прокурорского надзора за следствием, предполагающее использование соответствующих технологий.

Таким образом, раскрытые взаимодействие и взаимосвязь элементов прокурорского надзора за следствием в контексте его конституционализации можно выразить в следующей формуле: цели прокурорского надзора, детерминируя его задачи, проецируются в предмет надзора, очерчивающий наряду с иными элементами его пределы, обуславливающие механизм организации надзорной деятельности прокуратуры.

Конституционализация прокурорской деятельности и в частности рассматриваемого нами отдельного ее направления также связана с вносимыми в последнее время изменениями в Конституцию России.

Внесенные в двух случаях в современный период развития Российского государства поправки напрямую затрагивали институт прокуратуры, что говорит о его значимости на высшем государственном уровне и выработке руководством страны направлений его развития и разрешения неопределенности в его статусе, имевшей место в ходе обсуждения проекта Конституции в 90-е годы.

Обозначение в наименовании главы 7 Конституции прокуратуры как самостоятельного государственного института позволяет продвинуть вперед разрешение вопроса о внесистемном характере прокурорского надзора в целом и надзора за следствием в частности.

Итак, внесистемность исследуемого направления прокурорской деятельности определяется самостоятельностью и независимостью самой

прокуратуры от судебной и других ветвей власти[1]. Внесистемность, т.е. прокурорский надзор находится вне системы разделения властей, установленной в Конституции. Надзор за следствием выполняет орган, который находится вне строения следственного органа и суда, а значит имеет качества, существенно отличающие его от ведомственного и судебного контроля[2].

Конечно, данное утверждение не бесспорно и к настоящему времени не сложилось единого понимания места и роли прокуратуры в механизме государственной власти Российской Федерации. Так, например, одни говорят о том, что прокуратура является продолжением (частью) одной из существующих ветвей власти: законодательной[3], исполнительной[4], судебной[5], другие предлагают относить прокуратуру к власти президентской[6].

Между тем, преобладающим сегодня мнением, с которым мы соглашаемся, выступает позиционирование прокуратуры как самостоятельного федерального государственного органа, не являющегося частью известных нам ветвей государственной власти[7]. Правовым обоснованием данной позиции является Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, которым глава 7 Конституции переименована в «Судебная власть и прокуратура». Действительно, прокуратура не принимает обязательных к исполнению (федеральные законы) или отдельной ее части (региональные законы) нормативных правовых актов, не организует их исполнение и не разрешает споры по вопросам их применения (не отправляет правосудие), но надзирает за их соблюдением, обеспечивая конституционную законность в деятельности всего государственного аппарата.

---

[1] Амирбеков К.И. Становление современного правового статуса прокуратуры Российской Федерации и перспективы его развития // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2017. – № 1. – С. 59.

[2] Амирбеков К.И. Баланс полномочий прокурора и руководителя следственного органа: концептуальный подход // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 1. – С. 32.

[3] Ломовский В.Д. О понятии и значении прокурорского надзора в современных условиях // Закон и право. – 2002. – № 2. – С. 26.

[4] Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Основы теории конституционного права. М. : Весь мир, 2005. – С. 79.

[5] Прокурорский надзор : учебник / под ред. Г.П. Химичевой. М. : Юнити ; Закон и право, 2001. – С. 9-10.

[6] Кулагин П. Прокуратура должна стать органом президентской власти // Законность. – 2001. – № 1. – С. 29.

[7] См.: Потапова Л.В. Проблема определения места органов прокуратуры РФ в системе разделения властей // Российский юридический журнал. – 2005. – № 4; Бабушкин Р.В. Феномен прокуратуры в системе государственной власти Российской Федерации // Вестник Читинского государственного университета. – 2009. – № 3; Байкин И.М. Прокуратура – орган государственной власти // Современное право. – 2009. – № 12.

Другое дело, что также имеет место дискуссия о форме такой самостоятельности: прокурорская власть[1], контрольная власть[2], иная подсистема государственной власти Российской Федерации[3], но это выходит за рамки нашего исследования.

Поправки, внесенные в Конституцию в 2020 году, имеют большую конкретность формы и содержания. Статья 129 изложена в новой редакции. Полагаем, что теперь Конституция непосредственно определяет назначение прокуратуры в Российской Федерации и ее функциональный статус.

Законодатель решил, с чем согласилось подавляющее большинство граждан РФ, раскрыть предназначение прокуратуры посредством изложения, перечисления ее функций. Несомненно, ни Президент РФ, от которого последовала инициатива внесения поправок в Конституцию, ни законодательный орган страны не преследовали цели изложить все закрепленные в настоящее время за прокуратурой направления деятельности, что, считаем, не является возможным и целесообразным.

В то же время важно было отразить основополагающие функции прокуратуры, исторически сложившиеся и осуществляемые ей. Это и было сделано: на конституционном уровне за прокуратурой закреплены функция надзора и уголовного преследования. Об осуществлении прокуратурой иных функций решается, как и ранее, в федеральном законе. При этом надзорная функция названа первой среди остальных видов деятельности органов прокуратуры, что свидетельствует об установлении приоритета ее надзорной деятельности. Что касается уголовного преследования, то в Конституции оговорено его осуществление прокуратурой в соответствии с имеющимися полномочиями, то есть решение вопроса о реализации этой функции на конкретных стадиях уголовного судопроизводства должно содержаться в федеральном законе.

---

[1] См.: Мельников Н.В. Прокурорская власть // Государство и право. – 2002. – № 2.
[2] См.: Чиркин В.Е. Прокуратура РФ в системе единства государственной власти и разделения ее ветвей // Российский юридический журнал. – 2009. – № 3.
[3] См.: Карпов Н.Н. К вопросу о правовом статусе прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – № 2.

Поправками также изменен порядок назначения «конституционных» прокуроров, которое относится теперь к компетенции Президента.

Институциональная и функциональная обособленность прокурорского надзора за следствием определена разграничением функций надзора за следствием и руководства расследованием преступлений, проведения предварительного следствия, выведением из органов прокуратуры следственного аппарата.

Установление такой обособленности рассматриваемого института связано с проведением реформы 2007-2011 гг.

С этого времени российская прокуратура перестала заниматься реализацией в ходе досудебного производства уголовного преследования, а осуществляет исключительно надзор в ходе уголовного преследования со стороны следственных органов[1], чем обеспечена ее функциональная определенность в досудебном производстве.

Реформой 2007-2011 гг. созданы правовые и организационные предпосылки для дальнейшего совершенствования организации и осуществления прокурорского надзора за следствием, повышения его эффективности. Представляется, что это должно быть связано с обеспечением таких качественных характеристик надзора за следствием как его объективность и независимость, квалифицированность, инициативность, непрерывность, своевременность и оперативность.

Правовой основой новой организационно-правовой модели надзора должен стать соответствующий ее конституционному предназначению[2] нормативный акт – уровнем не ниже федерального конституционного закона[3].

Регламентация полномочий, функций, организации и порядка деятельности прокуратуры в федеральном конституционном законе обеспечит стабильность

---

[1] Амирбеков К.И. Развитие обвинительной функции прокуратуры России в судебных стадиях уголовного судопроизводства // Законность. – 2012. – № 6. – С. 67.

[2] Матейкович М.С. Реализация конституционных норм и защита прав человека в отечественном уголовном судопроизводстве // Журнал российского права. – 2018. – № 5. – С. 34.

[3] См.: Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: Городец, 2007 // СПС «КонсультантПлюс»; Васильев О.Л. Поправки к Конституции РФ и изменение роли прокурора в отечественном уголовном процессе // Закон. – 2017. – № 3. – С. 51.

прокурорско-надзорных охранительный отношений и их правового регулирования, повысит авторитет прокурорских работников и завершит обрамление конституционного статуса прокурорской системы.

Независимость органов прокуратуры при осуществлении надзора от иных органов власти является одним из основополагающих, базовых принципов организации и деятельности прокуратуры в России, историческими корнями уходивший в период ее учреждения.

Здесь же содержание независимости прокурорского надзора за предварительным следствием рассматривается, во взаимосвязи с объективностью и самостоятельностью, через призму разграничения функций надзора за следствием, руководства расследованием преступлений и проведения предварительного следствия, а также отделения надзорной деятельности прокуратуры от поддержания государственного обвинения в суде. Иными словами, прокурорский надзор за процессуальной деятельностью будет только тогда объективным и независимым, когда будет обеспечено отделение надзорной деятельности прокуратуры от обвинительной (уголовного преследования).

В ходе законодательной и организационной реформы 2007-2011 гг., безусловно, был достигнут баланс в распределении функциональных сфер досудебного производства между прокуратурой и следственными органами, осуществлено разделение функций надзора, проведения следствия и руководства расследованием.

В правовом поле это выразилось в изменении объема и характера полномочий надзирающего прокурора и руководителя следственного органа. Однако остались нетронутыми концептуальные общие положения Уголовно-процессуального кодекса, раскрывающие модель уголовного судопроизводства в России, в частности надзора за следствием (ст.ст. 5, 15, 21, 37 УПК РФ).

В дополнение к этому, не нашел своего разрешения вопрос отделения надзора от уголовного преследования, осуществляемого прокурором в суде.

Перечисленные обстоятельства не позволяют сегодня дать окончательное целостное представление о прокурорском надзоре за следствием как объективной

и независимой деятельности прокуратуры в связи с выполнением ею двух различных видов уголовно-процессуальной деятельности, которые, между тем, не могут осуществляться одним и тем же органом (лицом) одновременно без ущерба их друг другу.

На основании изложенного, представляется возможным предложить следующие изменения в федеральное законодательство, направленные на установление независимого и объективного прокурорского надзора в отношении органов следствия:

1. Уголовно-процессуальный кодекс РФ:

- в п. 47 ст. 5 заменить слово «прокурор» на «государственный обвинитель»;

- в ч. 1 и 2 ст. 21 заменить слово «прокурор» на «государственный обвинитель»;

- ч. 1 ст. 37 изложить в следующей редакции: «Прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции осуществлять от имени государства надзор за исполнением законов органами дознания и органами предварительного следствия, а также уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом.»; в ч. 3 и 4 этой же статьи заменить слово «прокурор» на «государственный обвинитель»;

- дополнить главой 5.1 «Прокурор» и перенести ст. 37 из главы 6 в главу 5.1.

2. Закон о прокуратуре:

- дополнить п. 2 ст. 35 абзацем вторым следующего содержания: «Прокурор, принимавший участие в ходе досудебного производства по уголовному делу, не может поддерживать государственное обвинение по данному уголовному делу».

Кроме того, организационным решением обеспечения объективности и независимости прокурорского надзора за расследованием преступлений является учреждение Службы государственного обвинения, которой должна быть передана функция участия в судебном рассмотрении уголовных дел.

Прокурорский надзор за следствием должен быть квалифицированным, что возможно только в том случае, если его организацией и осуществлением будут

заниматься высокие профессионалы своего дела, сведущие не только в области организации прокурорской деятельности, но и устройства следственной работы, тактики и методики расследования преступлений. Это обуславливает необходимость установления дополнительных квалификационных требований к лицам, претендующим на замещение должности прокурорского работника, занимающегося надзором за следствием, дополнительных требований к организации их обучения и повышения квалификации, а также в законодательном закреплении преимущественного права на назначение на руководящие должности в системе прокуратуры тех лиц, которые имели опыт следственной работы.

В теории и практике прокурорского надзора, в правовых актах однозначно сформулирован подход о возможности начала активной фазы надзорной деятельности прокуратуры только при получении информации о нарушении закона[1].

Данный тезис, однако, не может быть распространен на рассматриваемое нами направление работы прокуратуры[2].

Напротив, главной отличительной особенностью надзора в отношении органов следствия является его непрерывный[3], постоянный и инициативный[4] характер.

Это следует из анализа Уголовно-процессуального кодекса РФ и подзаконных актов Генерального прокурора РФ, принятых в сфере организации прокурорского надзора в досудебном производстве. Так, в приказе от 28.12.2016 № 826 нижестоящим прокурорам предписано, например, систематически проверять законность действий и решений следователей в области учетно-регистрационной дисциплины; проверять соответствие закону решений об отказе в возбуждении дела; ставить на контроль осуществление дополнительных проверок; организовать эффективный надзор за соблюдения сроков следствия, а также своевременного принятия следователем решений. В приказе от 27.11.2007

---

[1] См.: Князева Е.Г. К вопросу о прокурорско-надзорном процессе // Российский следователь. – 2014. – № 3.
[2] Козлов А.Ф. Указ. соч. С. 68.
[3] Лопаткина Н.А. Институт судебного контроля на досудебных стадиях уголовного процесса России: автореферат дис. … канд. юрид. наук. – Краснодар, 2002. – С. 14.
[4] См. подробнее: Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий... С. 306.

№ 189 подчиненные прокурорские работники ориентированы систематически проверять наличие оснований для содержания граждан в камерах административно-задержанных, не допускать задержание подозреваемых по протоколам об административных правонарушениях, внедрить в практику проведение проверок в ночное время мест содержания задержанных.

Установление инициативности как одного из принципов осуществления прокурорского надзора в отношении следственных органов не предполагает абсолютного права прокурора вмешиваться без оснований в процессуальную деятельность следователя по расследованию преступлений. Такое право ограничено целями, задачами и предметом надзора, то есть его пределами.

Важно отметить, что непрерывность и инициативность надзора за следствием не свидетельствуют о подмене им ведомственного процессуального контроля, осуществляемого руководителями следственных органов[1]. Во-первых, задачи ведомственного контроля шире и включают в себя руководство расследованием преступлений, что не составляет сущностного содержания прокурорского надзора, призванного лишь обеспечить законность хода предварительного следствия. Во-вторых, значительно различны объем и характер полномочий, имеющихся в распоряжении руководителей следственных органов и прокуроров, что обусловлено постановкой разных задач перед данными субъектами.

Правовое закрепление принципов непрерывности и инициативности осуществления прокурорского надзора в досудебном производстве в отношении органов предварительного следствия возможно посредством включения в статью 29 Закона о прокуратуре части 2 в следующей редакции:

---

[1] См. подробнее: Самсонов В.В. Прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль в досудебном производстве: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2011; Буланова Н.В. Оптимальное соотношение прокурорского надзора и ведомственного контроля как необходимое условие законности предварительного следствия // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2011. – № 1; Каштанова Н.С., Шегебаев И.Б. Прокурорский надзор и ведомственный контроль: вопрос соотношения // Вестник Омского университета. Серия: право. – 2018. – № 2.

«2. Прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного следствия не подменяет ведомственный процессуальный контроль, осуществляемый руководителем следственного органа.

Проверка исполнения законов органами предварительного следствия проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки. Решение о проведении проверки исполнения законов может приниматься прокурором или его заместителем также при отсутствии такой информации по собственной инициативе.».

Кроме того, обеспечение непрерывного и постоянного, своевременного и оперативного надзора за следствием невозможно в современном мире без использования высоких информационно-коммуникационных технологий, что определяет переход к новой форме его организации и осуществления – электронной.

Таким образом, на основании проведенного исследования института прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия, с учетом выработанных в правовой науке подходов[1] к определению организационно-правовой модели, полагаем возможным раскрыть организационно-правовую модель прокурорского надзора за следствием как совокупность научно обоснованных и практико-ориентированных положений, определяющих понятие, цели, задачи, предмет, пределы и организацию прокурорского надзора за следствием как конституционного, внесистемного, институционально и функционально обособленного института контроля, качественными характеристиками которого являются его объективность,

[1] См.: Хорганов В.О. К вопросу об организационно-правовых моделях системы органов местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. – 2012. – № 2. – С. 177; Амирбеков К.И., Магомедов М.А. Совершенствование Закона о прокуратуре Российской Федерации в концепции четырехфункциональной доктринальной модели ее правового статуса // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2018. – № 1. – С. 41; Организационно-правовые основы взаимодействия правоохранительных органов государств – участников Содружества Независимых Государств (СНГ): Учебник. – М.: РГУП, 2018.

независимость, действенность, непрерывность, инициативность, своевременность и оперативность.

Введение в научный оборот термина «организационно-правовая модель прокурорского надзора за следствием» обусловлено решением следующих задач:

- объединение в рамках одного понятия совокупности элементов данного направления прокурорского надзора, обеспечивающее возможность увидеть картину в целом, полностью;

- описание, демонстрация[1]. Модель позволяет описать и показать механизм прокурорского надзора за исполнением законов следственными органами как в статике, так и в динамике;

- обеспечение комплексного подхода к изучению прокурорского надзора без отрыва тех или иных его элементов;

- дидактическая задача – использование модели в образовательном процессе обеспечит структурированную и целостную передачу обучающимся знаний о прокурорском надзоре за следствием, а в конечном итоге – хорошую усвояемость материала.

Заметим, что использование конструкции организационно-правовой модели не ограничивается прокурорским надзором в уголовно-процессуальной сфере, а возможно по отношению ко всем направлениям прокурорско-надзорной деятельности.

Модель прокурорского надзора за следствием носит идеальный характер, то есть это мысленно формулируемая система, которая не имеет физического начала и не может быть представлена чертежом, схемой, сконструирована в виде материального объекта и т.д.

Она динамична, способна изменяться в зависимости от развивающихся условий общественной жизни. Динамическая система меняет свое состояние во времени, при этом, не утрачивая своей сущности и качественной определенности. Как только модель перестает отвечать заданным сущностным параметрам и

---

[1] Подробнее об описательной (демонстрационной) задаче правовой модели см.: Черданцев А.Ф. Толкование права и договора. Учебное пособие. М.: Юнити-Дана. 2003. – С. 241.

переходит в новое качественное состояние, это знаменует собой появление новой модели прокурорского надзора (например, так произошло после реформы 2007-2011 гг.).

Модель прокурорского надзора – это открытая система, так как непрерывно осуществляет взаимодействие с окружающей средой. Это взаимодействие может проявляться в обмене информацией, опытом, при обращениях граждан, контактировании с другими органами и в иных формах.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

Организационно-правовая модель прокурорского надзора за следствием – юридико-теоретическая конструкция, с помощью которой представляется возможным комплексное и целенаправленное изучение предмета исследования. Таких моделей, с учетом историко-правового опыта Российского государства и зарубежных стран, можно построить большое количество в рамках заданных параметров, определяющих их именно как организационно-правовые: цели, задачи, предмет, пределы и организация надзора.

Цель формирования предложенной авторской организационно-правовой модели прокурорского надзора за следствием как конституционного, внесистемного, функционально и институционально обособленного института контроля, возникшего в результате проведенной в 2007-2011 гг. организационной и законодательной реформы, состоит в повышении действенности и эффективности надзора, что непосредственно связано с обеспечением его объективности и подлинной независимости, квалифицированности, непрерывности, инициативности, своевременности и оперативности.

Заключение

Проведенное исследование проблем организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия позволило сформулировать ряд выводов, рекомендаций и предложений, основными из которых являются:

1. В зависимости от организационного разграничения функций надзора за следствием, руководства расследованием преступлений и производства предварительного следствия генезис прокурорского надзора за следствием представляет собой процесс последовательной смены следующих его историко-правовых этапов:

1) Временными границами первого этапа прокурорского надзора за следствием являются 1802-1864 гг., что связано с принятием 26 сентября 1802 г. Министром юстиции и Генерал-прокурором Г.Р. Державиным Циркулярного ордера к губернским прокурорам. Для него характерно наделение прокурорских работников надзорными полномочиями в отношении органов предварительного следствия, не предполагающими прямого вмешательства в их уголовно-процессуальную деятельность. Прокурорский надзор состоит в объективном, сплошном и непрерывном наблюдении за законностью осуществления предварительного следствия.

2) Появление второго исторического этапа надзора обусловлено принятием Учреждения судебных установлений, Устава уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. и последующим развитием их положений в советском и российском законодательстве. Характерными особенностями данного этапа являются наделение прокуратуры обвинительной функцией в досудебной и судебной стадиях уголовного судопроизводства, предоставление ей необходимых для реализации такой функции полномочий, их последовательное расширение в отношении руководства предварительным следствием и смешение с надзорными средствами, введение в состав прокуратуры следственных подразделений. Прокуратура позиционируется как орган уголовного преследования, в первую

очередь решающий задачи по борьбе с преступностью, нежели надзорное ведомство. Выделены подэтапы: 1864-1917 гг., 1922-1936 гг., 1936-1955 гг., 1955-1990 гг., 1990-2002 гг. и 2002-2007 гг.

3) С изданием Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ связан переход к третьему современному этапу прокурорского надзора за следствием. Этап знаменует собой проведение организационно-правовой реформы по разграничению между прокуратурой и органами предварительного следствия функций надзора и организации, проведения предварительного расследования, выведению из системы прокуратуры следственного аппарата. Видение прокуратуры на досудебных стадиях не субъектом уголовного преследования, а органом надзора, призванным решать правозащитные задачи. Созданы правовые и организационные предпосылки для учреждения независимого, объективного, непрерывного, инициативного, своевременного и оперативного прокурорского надзора за следствием.

2. Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве предварительного следствия – осуществляемая от имени Российской Федерации на постоянной основе деятельность специально уполномоченных государством должностных лиц (прокуроров) по выявлению нарушений законов в независимой уголовно-процессуальной деятельности институционально самостоятельных органов предварительного следствия и реагированию на них без прямого вмешательства в такую деятельность, в том числе посредством принятия мер по устранению выявленных нарушений и их предупреждению, восстановлению нарушенных прав лиц, возмещению ущерба, привлечению виновных должностных лиц следственных органов к установленной законом ответственности для достижения целей по обеспечению соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов организаций, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства, соблюдения следственными органами и их уполномоченными должностными лицами Конституции Российской Федерации и надлежащего

исполнения ими федеральных законов при осуществлении предварительного следствия.

3. Предметом прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия является соблюдение и защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов организаций; соблюдение установленного федеральным законом порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, проведения расследования; законность, обоснованность и мотивированность решений, принимаемых органами, осуществляющими предварительное следствие.

4. Целями органов прокуратуры при осуществлении надзора за следствием являются обеспечение признания, соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прав и законных интересов организаций; обеспечение соблюдения следственными органами Конституции РФ и исполнения федеральных законов.

Достижение указанных целей возможно через решение следующих обусловленных конституционным предназначением прокуратуры конкретных задач: предупреждение и выявление нарушений закона в процессуальной деятельности следственных органов; установление обстоятельств нарушения, причин и условий, способствовавших этому, а также лиц, виновных в нарушении; принятие мер по устранению допущенного нарушения, причин и условий, ему способствовавших, восстановлению нарушенных прав, возмещению ущерба, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности.

5. Изменение организационно-правовой модели прокурорского надзора за следствием в ходе реформы 2007-2011 гг. определило наполнение новым содержанием критериев его пределов, к числу которых относятся предмет надзора, его цели и задачи, а также:

- перечень актов, надзор за исполнением которых должен осуществлять прокурор;

- перечень поднадзорных объектов, субъектов;

- полномочия прокурора, не предполагающие прямого вмешательства в уголовно-процессуальную деятельность институционально самостоятельных органов предварительного следствия;

- право следователя, руководителя следственного органа на обжалование решений и действий прокурора;

- правозащитный характер прокурорского надзора за следствием.

6. Организация прокурорского надзора за следствием является составной частью внешнефункциональной подсистемы организации работы в органах прокуратуры, что позволяет определить ее как комплекс взаимосвязанных действий и решений уполномоченных субъектов, создающих необходимые условия эффективного функционирования системы прокуратуры по достижению целей и задач данного направления надзора (деятельностный аспект).

В то же время организацию надзора за следствием представляется теоретически и нормативно обоснованным рассматривать как образование, структурно организованную и функционально определенную систему органов прокуратуры, предназначенную для осуществления надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия (институциональный аспект).

7. Организационная структура прокурорского надзора за следствием представляет собой совокупность структурных подразделений и должностных лиц органов прокуратуры всех видов и уровней, находящихся во взаимодействии и взаимоподчинении, наделенных соответствующими правами, обязанностями и ответственностью и обеспечивающих выполнение прокуратурой функции надзора за исполнением законов органами предварительного следствия.

8. На основе анализа организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации и прокуроров субъектов Российской Федерации, а также контент-анализа официальных сайтов возглавляемых ими прокуратур установлено, что в настоящее время обеспечением выполнения конкретным органом прокуратуры функции надзора за следствием занимаются различные его структурные подразделения и должностные лица. В

этой связи, обосновано предложение создать в аппарате Генеральной прокуратуры Российской Федерации и аппаратах региональных и приравненных к ним прокуратур единое управление по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью с образованием в его составе отделов по соответствующим направлениям надзора (в сфере противодействия коррупции, терроризму, экстремизму, исполнения законодательства о несовершеннолетних, борьбы с «общеуголовными» преступлениями).

9. С учетом созданных в результате проведения реформы 2007-2011 гг. предпосылок для организации подлинно независимого и объективного надзора за законностью предварительного следствия, обоснована идея организационного разграничения функций надзора и участия в рассмотрении уголовных дела судами посредством учреждения Службы государственного обвинения.

10. Основными элементами организации работы органов прокуратуры по надзору за следствием являются: информационно-аналитическая деятельность; определение приоритетных направлений деятельности; прогнозирование и планирование работы; кадровое обеспечение; распределение должностных обязанностей между прокурорскими работниками, обеспечение согласованности их действий (взаимодействия и координации деятельности структурных единиц и работников); руководство; принятие и реализация управленческих решений; контроль и проверка исполнения.

11. Эффективность организации работы прокуратуры по надзору за следствием зависит от качественного состояния всех входящих в нее элементов. В настоящее время направления ее совершенствования видятся в:

- реализации индивидуализированного и дифференцированного подхода в кадровой политике;

- уточнении и дополнении квалификационных требований к должностям прокурорских работников, занимающихся надзором за следствием, и, соответственно, к подготовке выпускников юридических вузов, поступающих на службу в органы прокуратуры;

- законодательном закреплении права преимущественного назначения на должность прокурора лиц, имеющих опыт работы в следственных органах;

- разграничении служебных обязанностей между прокурором и его заместителями по организации работы управления (отдела) по надзору за уголовно-процессуальной деятельностью и уголовно-судебного управления (отдела);

- внедрении современных информационно-коммуникационных технологий при осуществлении информационно-аналитической деятельности, планирования и контроля исполнения.

12. Электронный надзор за исполнением законов при производстве предварительного следствия – одна из форм организации и осуществления данного направления прокурорской деятельности, отличительной особенностью которой является использование информационно-коммуникационных технологий, позволяющих перейти к электронному документообороту и дистанционному взаимодействию между прокуратурой, органами предварительного следствия, судом и иными участниками уголовного судопроизводства.

В целях создания правовых условий (предпосылок) для организации и осуществления электронного надзора за следствием, предложено внести изменения и дополнения в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

13. Организационно-правовая модель прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия – совокупность научно обоснованных и практико-ориентированных положений, определяющих понятие, цели, задачи, предмет, пределы и организацию прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия как конституционного, внесистемного, институционально и функционально обособленного института контроля, качественными характеристиками которого являются его объективность, независимость, действенность, непрерывность, инициативность, своевременность и оперативность.

14. Выработаны предложения об изменении и дополнении законодательства и организационно-распорядительных документов Генерального прокурора Российской Федерации, направленные на реализацию разработанной организационно-правовой модели прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия.

Перспективы разработки темы диссертационного исследования связаны с последующим изучением практики организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия с целью определения дальнейших направлений ее совершенствования и развития, соответствующих новым потребностям, требованиям меняющейся жизни.

Список литературы

Нормативные акты:

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СПС «КонсультантПлюс»;
2. Окинавская Хартия глобального информационного общества от 22 июля 2000 года // СПС «Гарант»;
3. Рекомендация № R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» (принята 06.10.2000 на 724-ом заседании представителей министров) // СПС «КонсультантПлюс»;
4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»;
5. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 // СПС «КонсультантПлюс»;
6. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 09.07.2019 № 474 «О системе подготовки кадров, дополнительного профессионального образования работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»;
7. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // СПС «КонсультантПлюс»;
8. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 29.05.2020 № 286 «Об утверждении Положения об организации прохождения студентами образовательных организаций высшего образования практики в органах прокуратуры Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»;
9. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.11.2013 № 519 «Об утверждении квалификационных требований к

специальной профессиональной подготовке выпускников Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации для прохождения службы в органах прокуратуры» // СПС «КонсультантПлюс»;

10. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 20.02.2013 № 80 «Об основных направлениях работы с кадрами в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»;
11. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства» // СПС «КонсультантПлюс»;
12. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.11.2011 № 378 «Об утверждении Квалификационной характеристики должности (квалификационных требований к должности) помощника прокурора города, района и приравненного к ним прокурора» // СПС «КонсультантПлюс»;
13. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 02.06.2011 № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // СПС «КонсультантПлюс»;
14. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.03.2010 № 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»;
15. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 06.09.2007 № 136 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // СПС «КонсультантПлюс»;

16. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 года № 231-V [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575852#pos=3;-137;
17. Приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 03.01.2018 № 2 «Об утверждении Инструкции о ведении уголовного судопроизводства в электронном формате» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016268;
18. The Code for Crown Prosecutors [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.cps.gov.uk/publication/code-crown-prosecutors;

Научная и учебная литература:

19. Абдул-Кадыров Ш.М., Халиулин А.Г. Понятия «прокурор» и «вышестоящий прокурор» в досудебном производстве по уголовным делам // Законность. – 2014. – № 1;
20. Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Основы теории конституционного права. М. : Весь мир, 2005;
21. Азаренок Н.В. Ретроспективный взгляд на задачи уголовного судопроизводства // Вестник Калининградского юридического института МВД России. – 2009. – № 2;
22. Амирбеков К.И. Баланс полномочий прокурора и руководителя следственного органа: концептуальный подход // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 1;
23. Амирбеков К.И. Объект и предмет прокурорской деятельности: теоретический подход // Российский следователь. – 2017. – № 3;
24. Амирбеков К.И. Развитие обвинительной функции прокуратуры России в судебных стадиях уголовного судопроизводства // Законность. – 2012. – № 6;
25. Амирбеков К.И. Становление современного правового статуса прокуратуры Российской Федерации и перспективы его развития // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2017. – № 1;

26. Амирбеков К.И., Андреев В.Б., Воронцов А.А., Жигоцкий П.Э. Информационно-аналитическая деятельность прокуратуры города (района): метод. пособие. М., 2013;
27. Амирбеков К.И., Магомедов М.А. Совершенствование Закона о прокуратуре Российской Федерации в концепции четырехфункциональной доктринальной модели ее правового статуса // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2018. – № 1;
28. Ашурбеков Т. Организационно-структурное построение органов прокуратуры по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2008. – № 10;
29. Ашурбеков Т.А. Организация информационно-аналитической и методической работы в органах прокуратуры (к истории вопроса и о перспективах развития) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2009. – № 1;
30. Бабушкин Р.В. Феномен прокуратуры в системе государственной власти Российской Федерации // Вестник Читинского государственного университета. – 2009. – № 3;
31. Багмет А.М., Османова Н.В. К вопросу о процессуальной самостоятельности следователя на стадии возбуждения уголовного дела и законности принимаемых им решений // Российская юстиция. – 2019. – № 8;
32. Бажанов С.В. Смешение функций надзора и уголовного преследования в прокурорской деятельности // Уголовное судопроизводство: проблемы теории и практики. – 2017. – № 3;
33. Бажанов С.В. Факторы, обусловливающие эффективность прокурорского надзора и судебного контроля за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования по

уголовным делам о преступлениях экономической направленности // Право и экономика. – 2016. – № 12;

34. Байкин И.М. Прокуратура – орган государственной власти // Современное право. – 2009. – № 12;
35. Бакаев Д.М. Единство прокурорского надзора в СССР // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1989. – № 4;
36. Балашенко С.А. Правовое моделирование как метод правотворческой деятельности // Веснік БДУ. = Сер. 3. – 2015. – № 3;
37. Барсуков М.Н. О некоторых вопросах организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания // Прокуратура: вчера, сегодня, завтра (Сухаревские чтения): сборник материалов II Международной научно-практической конференции. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2017;
38. Барциц И.Н., Быков В.П., Черникова Е.В. Осуществление электронного правосудия в условиях развития цифровой экономики // Современное право. – 2019. – № 1;
39. Басков В.И. Курс прокурорского надзора. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. – М. : Издательство ЗЕРЦАЛО, 1998;
40. Белов С.Д. Цифровизация прокурорского надзора и вопросы взаимодействия органов прокуратуры с правоохранительными и контрольно-надзорными органами // Законность. – 2018. – № 8;
41. Беляев В.П. Сущность надзора и некоторые пути его оптимизации // Российский следователь. – 2005. – № 12;
42. Беляев В.П., Борисов Г.А., Горячковская Ю.М., Теплов В.И. Прокурорский надзор в России: историко-теоретический очерк. – Белгород: Издательство Белгородского университета потребительской кооперации «Кооперативное образование», 2001;

43. Беляева И.М., Кусаинова А.К., Нургалиев Б.М. Проблемы внедрения электронного формата уголовного расследования в Республике Казахстан // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2018. – Т. 18, № 2;
44. Березовская С.Г. Новое в общем надзоре // Социалистическая законность. – 1980. – № 12;
45. Берензон А.Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры : автореферат дис. … д-ра юрид. наук. – Москва, 1977;
46. Бессарабов В.Г. Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации : автореферат дис. … д-ра юрид. наук. – Москва, 2001;
47. Бессарабов В.Г. Реализация прокуратурой положений Конституции Российской Федерации о защите прав и свобод человека и гражданина // Криминалистъ. – 2013. – № 2;
48. Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. М.: Городец, 2007 // СПС «КонсультантПлюс»;
49. Бобренев В. Как «революционная целесообразность» обернулась произволом // Российская юстиция. – 2003. – № 2;
50. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5;
51. Братановский С.Н., Муканбеткалиев А.А. Правовая организация управления в органах прокуратуры. Монография. Саратов, 2012;
52. Бровин Г.И. О прокурорско-надзорных правоотношениях // Совершенствование прокурорского надзора в СССР: сборник статей по материалам научной конференции. – Москва, 1973;
53. Буглаева Е.А. Участие прокурора в ходе предварительного следствия : автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Челябинск, 2011;

54. Буланова Н.В. Использование прокурором криминалистических знаний при осуществлении надзора за законностью процессуальной деятельности органов предварительного расследования // Криминалистъ. – 2011. – № 2;
55. Буланова Н.В. Принципы, предмет, объект и пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2014. – № 6;
56. Булгакова Е.В. Электронное правосудие // Российский судья. – 2013. – № 7;
57. Быков В.М. Права прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Законность. – 2013. – № 4;
58. Быков В.М. Правовое положение прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Российская юстиция. – 2016. – № 11;
59. Васильев А.М., Васильева Н.А. Проблемы правового статуса прокурора в досудебном производстве // Российская юстиция. – 2014. – № 5;
60. Васильев О.Л. Поправки к Конституции РФ и изменение роли прокурора в отечественном уголовном процессе // Закон. – 2017. – № 3;
61. Васильева А.В. Кадровое обеспечение деятельности и служба в органах прокуратуры // Actual scientific research 2018: материалы XXXVII Международной научно-практической конференции, 2018;
62. Векшин В.П. К вопросу о понятии прокурорской деятельности // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2016. – № 4;
63. Векшин В.П. Правовой статус вышестоящего прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2016. – № 1;

64. Винокуров А.Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный). В 2 т. Том 1. Разделы I-III / А.Ю. Винокуров. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2019;
65. Винокуров А.Ю. О пределах прокурорского надзора и пределах познаний о нем // Актуальные вопросы организации и деятельности прокуратуры: избранные статьи. М., 2012;
66. Винокуров А.Ю. Объекты и субъекты прокурорского надзора: проблемы законодательной идентификации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2011. – № 3;
67. Винокуров А.Ю., Васькина И.А. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: 20 лет правового регулирования прокурорской деятельности в современной России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2012. – № 4;
68. Винокуров Ю.Е., Глушков А.И. К вопросу о структуре прокурорского надзора как вида государственной деятельности // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 1;
69. Гаврилов В.В. Сущность прокурорского надзора в СССР / В.В. Гаврилов ; под ред. проф. В.И. Новоселова. – Издательство Саратовского университета, 1984;
70. Гасанов Р.М. Проблемы организации деятельности районной прокуратуры в современных условиях (по материалам прокуратуры г. Москвы) : автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Москва, 2006;
71. Гасанова У.Н. Отказ прокурора от обвинения как парадигма беспристрастности и объективности // Законность. – 2017. – № 8;
72. Глебов А.П. Функции прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР: сборник статей по материалам научной конференции. – Москва, 1973;

73. Горак Н.В., Лукожев Х.М. Рассмотрение вышестоящим прокурором жалоб в порядке ст. 124 УПК РФ // Закон и жизнь. – 2018. – Т. 2, № 3.
74. Горюнов В. Надзор за следствием в органах прокуратуры // Законность. – 2009. – № 2;
75. Горюнов В.В., Макаров К.А. Прокурор как субъект уголовного преследования // Законность. – 2013. – № 4;
76. Гусакова Ю.С. Организационно-правовые основы взаимодействия прокуратуры и органов расследования России в XVIII – начале XX в.в. (историко-правовое исследование): автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Казань, 2011;
77. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы: Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. К.Ф. Гуценко. – М. : Издательство «ЗЕРЦАЛО», 2007;
78. Даев В.Г., Маршунов М.Н. Основы теории прокурорского надзора. – Л. : Издательство Ленинградского университета, 1990;
79. Даневский В.П. Наше предварительное следствие, его недостатки и реформа. Москва, 1895;
80. Дикарев И.С. Невмешательство прокурора в деятельность органов предварительного следствия // Российский следователь. – 2018. – № 12;
81. Дикарев И.С. Спорные вопросы организации досудебного производства по уголовным делам // Российская юстиция. – 2016. – № 5;
82. Дупак О.В. Организация работы с кадрами // Законность. – 2014. – № 8;
83. Дытченко Г., Никитин Е. Проблемы организации надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности // Законность. – 2008. – № 10;
84. Дэр Н.Н. Прокурорский надзор за законностью в системе органов государственного управления СССР (1922-1940гг.): историко-

правовое исследование: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2005;

85. Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. О конституционно-правовом статусе прокуратуры в законодательстве Российской Федерации: вопросы теории и практики // Юридический мир. – 2015. – № 3;
86. Ергашев Е.Р. О проблемах организации работы прокуратур первичного звена прокурорской системы Российской Федерации // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. – 2016. – № 6;
87. Ережипалиев Д.И. Прокурор как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения в досудебных стадиях: дис. … канд. юрид. наук. – Москва, 2013;
88. Ефанова В.А. Прокурорское уголовное преследование: современное состояние и перспективы развития // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. – 2017. – № 4;
89. Ефремов И. Хождение по мукам // ЭЖ-Юрист. – 2011. – № 3;
90. Жубрин Р.В., Сазанова О.В. Совершенствование организации работы прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – № 5;
91. Жук О. Соотношение уголовного преследования и прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса // Уголовное право. – 2003. – № 4;
92. Заболотских А. Распределение кадровых ресурсов // Законность. – 2009. – № 1;
93. Зин Н.В. История и правовые предпосылки создания Следственного комитета Российской Федерации в аспекте разграничения следственных и надзорных функций органов прокуратуры Российской Федерации // Аграрное и земельное право. – 2014. – № 11;

94. Зотов А.Ю. Органы предварительного следствия России: исторические аспекты возникновения и становления // Вестник Волгоградской Академии МВД России. – 2017. – № 1;
95. Иванов П.В. Вопрос о помощнике прокурора в судебной практике // Российский судья. – 2008. – № 8;
96. Ивлев А.Ф., Потапова И.И., Сугаипова Э.А., Елисеева Ю.А. Информационные технологии в организации прокурорского надзора // Вестник Российской академии естественных наук. – 2015. – № 19;
97. Исаенко В. Об ознакомлении обвиняемого с постановлением о назначении судебной экспертизы // Уголовное право. – 2015. – № 1;
98. Исаенко В.Н. Критерии комплексной оценки прокурором материалов предварительного расследования // Законность. – 2013. – № 9;
99. Исаенко В.Н. О методиках прокурорского надзора за исполнением требований закона об установлении и изобличении совершивших преступления лиц // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2018. – № 1;
100. Казанцев С.М. История царской прокуратуры. – СПб. : Издательство С.-Петербургского университета, 1993;
101. Казарина А.Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов (сфера предпринимательской и иной экономической деятельности) / Ин-т повышения квалификации руковод. кадров Генпрокуратуры РФ. М., 2005;
102. Казарина А.Х. Теоретические и прикладные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. – Москва, 2009;
103. Казарина А.Х. Эволюция взглядов на предмет прокурорского надзора // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2013. – № 2;

104. Камчатов К.В., Тимошенко А.А. Деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве: оценка эффективности // Российская юстиция. – 2017. – № 11;

105. Капинус О.С. Прокуратуры городов и районов – ключевое звено системы органов прокуратуры России. Авторский материал Ректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации О.С. Капинус // Прокурор. – 2014. – № 1;

106. Капинус О.С., Рябцев В.П. Перспективы развития правовой регламентации статуса прокуратуры Российской Федерации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2012. – № 3;

107. Капинус О.С., Рябцев В.П. Правовое регулирование государственной службы в прокуратуре Российской Федерации: тенденции и перспективы развития // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2010. – № 5;

108. Карпов Н. Хорошая теория – залог успешной практики // Законность. – 2008. – № 7;

109. Каштанова Н.С., Шегебаев И.Б. Прокурорский надзор и ведомственный контроль: вопрос соотношения // Вестник Омского университета. Серия: право. – 2018. – № 2;

110. Кикоть А.В. Практика применения прокуратурой Новгородской области комплекса автоматизированных информационно-справочных систем «Автоматизированное рабочее место прокурора» // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 6;

111. Кириллов А.Е. Процессуальные основы электронного правосудия // Вестник гражданского процесса. – 2018. – № 1;

112. Клычников В.М. Организационные технологии в системе управления правоохранительными органами: теоретико-

методологический аспект : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2004;

113. Князева Е.Г. К вопросу о прокурорско-надзорном процессе // Российский следователь. – 2014. – № 3;

114. Кобзарев Ф.М. К вопросу о понятийных основах теории организации работы и управления в органах прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2016. – № 6;

115. Кобзарев Ф.М. Проблемы теории и практики процессуальных и организационных отношений прокуратуры и суда в сфере уголовного судопроизводства : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. – Москва, 2006;

116. Кобзарев Ф.М. Прокуратура России: правовое положение и перспективы развития. М., 2002;

117. Кожевников О.А. История прокурорского надзора за законностью расследования преступлений (1722-1917гг.): Учеб. пособие. – Екатеринбург : Изд-во УрГЮА, 2004;

118. Кожевников О.А. Надзорное производство прокурора (история и современность) // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2010. – № 18;

119. Кожевников О.А. О направлениях деятельности прокуратуры // Российский юридический журнал. – 2016. – № 1;

120. Кожевников О.А. О некоторых аспектах концепции нового федерального закона «О прокуратуре» // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2009. – № 3;

121. Козлов А.Ф. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Общая часть: Учеб. пособие. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1999;

122. Коридзе М.Т. Прокурор как один из самостоятельных участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения // Новый юридический журнал. – 2013. – № 3;

123. Коробейников Б.В. Методика, тактика и организация общего надзора // Социалистическая законность. – 1986. – № 1;

124. Коряченцова С.И. Информационное обеспечение прокурорского надзора за исполнением законов о градостроительстве // Бюллетень инновационных технологий. – 2017. – № 3. – Т. 1;

125. Кругликов А.П. Проблемы уголовно-процессуальных отношений прокурора со следователем и руководителем следственного органа // Российская юстиция. – 2011. – № 10;

126. Кудряшова А.В. О правовом статусе прокуратуры субъекта Российской Федерации // Вестник Костромского государственного университета им. Н.А. Некрасова. – 2011. – № 3. – Т. 17;

127. Кудряшова А.В. О соотношении понятий «методика» и «организация» применительно к прокурорской деятельности // Вестник Костромского государственного университета. – 2018. – № 4. – Т. 24;

128. Кудряшова А.В. Организационные аспекты деятельности прокуроров в свете рекомендаций органов Совета Европы (часть 1) // Вестник Костромского государственного университета. – 2019. – № 1;

129. Кудряшова А.В. Организация работы в прокуратуре субъекта Российской Федерации по обеспечению участия прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2012;

130. Куницин С.Н. Организация прокурорского надзора за процессуальной деятельностью учреждений УИС России // Актуальные проблемы деятельности подразделений УИС: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Издательство: Издательско-полиграфический центр «Научная книга», Воронеж, 2017;

131. Курдюк П.М. Особенности организационно-правовой модели института государственной службы Российской империи в XVIII веке // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2017. – № 2;

132. Курышов И.С. Прокурорский надзор за исполнением законов субъектами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие в органах внутренних дел: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Рязань, 2005;

133. Лазарев А.В. Прекращение уголовного дела в отношении невменяемого лица: выбор процессуального основания // Законность. – 2019. – № 7;

134. Литвиненко С.И. Реализация Концепции правовой политики надзорной деятельности в свете совершенствования профессионального мастерства прокурорских работников (опыт прокуратуры Санкт-Петербурга) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 6;

135. Литвишко П. Применение систем видеоконференц-связи при оказании международной правовой помощи по уголовным делам // Законность. – 2007. – № 7;

136. Логика для юристов : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.Д. Гетманова. – 10-е изд., испр. – М. : Издательство «Омега-Л», 2015;

137. Логика: учебник для юридических вузов / В.И. Кириллов, А.А. Старченко ; под ред. проф. В.И. Кириллова. – Изд. 6-е, перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008;

138. Ломовский В.Д. О понятии и значении прокурорского надзора в современных условиях // Закон и право. – 2002. – № 2;

139. Ломовский В.Д. Прокурорско-надзорные правоотношения. Издательство Ростовского университета, 1987;

140. Макаренко М.А. Юридическая сущность и содержание прокурорско-надзорных правоотношений: Монография. Хабаровск: Дальневосточный юридический институт МВД России, 2012;

141. Макеев Б.В. Деятельность органов прокуратуры и суда по расследованию уголовных дел о контрреволюционных преступлениях в 1937-1938гг. (по материалам Западной и Смоленской областей): автореф. дис. … канд. ист. наук. – Брянск, 2007;

142. Матейкович М.С. Реализация конституционных норм и защита прав человека в отечественном уголовном судопроизводстве // Журнал российского права. – 2018. – № 5;

143. Мельников Н.В. Прокурорская власть // Государство и право. – 2002. – № 2;

144. Менеджмент: Учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям, по направлению «Менеджмент» / Под ред. Максимцов М.М., – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015;

145. Мешков М.В., Гончар В.В. Историко-правовые аспекты организации органов предварительного следствия в 1958-1991 годах // Вестник экономической безопасности. – 2016. – № 4;

146. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Том первый. М. : Университетская типография, Страст. бул., 1889;

147. Мусеибов У.А. Процессуальные функции и полномочия прокурора // Российский следователь. – 2016. – № 21;

148. Мыцыков А. Прокуратура. Проблемы развития // Законность. – 2000. – № 1;

149. Назаров С.Н. Прокурорский надзор в Российской Федерации. – М. : «Экспертное бюро-М», 1998;

150. Настольная книга прокурора / под ред. С.И. Герасимова. М.: Экслит, 2002;

151. Настольная книга прокурора. В 2 ч. Часть 1: практ. пособие / под общ. ред. О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019;

152. Наумов А.М. Некоторые вопросы организации деятельности прокуратуры Российской Федерации по поддержанию государственного обвинения в суде // Пенитенциарное право: юридическая теория и правоприменительная практика. – 2018. – № 3;

153. Никифоров С.А. Полномочия прокуроров различных уровней // Законность. – 2012. – № 4;

154. Новая философская энциклопедия: В 4 тт. М.: Мысль. Под редакцией В.С. Степина. 2001 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy;

155. Нугаева А.И. Аттестация: проблемы и пути совершенствования методологии оценки работы кадров органов прокуратуры // Человек: преступление и наказание. – 2012. – № 3;

156. Организация прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях: учеб. пособие / А.В. Агутин, Г.Л. Куликова; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2016;

157. Организация управления в органах прокуратуры : учеб. пособие / Ф.М. Кобзарев, А.В. Кудряшова. – Электрон. текстовые дан. (1,8 Мб). – Кострома : Изд-во Костром. гос. ун-та, 2019;

158. Панаитов Д.П. Правовые основы организации системы органов прокуратуры // Современное право. – 2006. – № 7;

159. Патлаев Д.Е. Планирование работы по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов о распоряжении землей // Территория науки. – 2016. – № 6;

160. Петрушкин В.К. Функции правового моделирования (теоретико-правовой обзор и анализ) // Государственная служба. – 2014. – № 4;

161. Подольный Н.А. Конфликт доктрин в уголовном процессе России // Lex Russica. – 2010. – Т. 69. – № 3;

162. Потапова Л.В. Проблема определения места органов прокуратуры РФ в системе разделения властей // Российский юридический журнал. – 2005. – № 4;

163. Прокуратура России (1722-2012). Документы / автор-сост. В.С. Павлов. – СПб. : «Реноме», 2014;

164. Прокурорский надзор : учебник для бакалавров / А.Ю. Винокуров, К.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров ; под общ. ред. А.Ю. Винокурова. – М. : Издательство Юрайт, 2013;

165. Прокурорский надзор : учебник и практикум для академического бакалавриата / под ред. А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2019;

166. Прокурорский надзор : Учебное пособие / Под ред. докт. юрид. наук, проф. Коршуновой О.Н. 2-е изд. испр. и доп. – СПб.: Издательство «Юридический центр», 2018;

167. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник для бакалавров / Е.Р. Ергашев [и др.] ; под науч. ред. Е.Р. Ергашева. – М. : Издательство Юрайт, 2011;

168. Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. [и др.] ; под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Высшее образование, 2005;

169. Прокурорский надзор: Учебник / Под ред. А.Я. Сухарева. М., 2003;

170. Рябов Н.А. Организация прокурорского надзора за соблюдением органами следствия и дознания разумных сроков уголовного судопроизводства // Законность. – 2015. – № 6;

171. Рябцев В.П. Предмет надзора нуждается в дополнительной регламентации // Законность. – 2011. – № 3;

172. Рябцев В.П. Прокурорский надзор: Курс лекций. М.: НОРМА, 2006;

173. Рябцев В.П. Функциональное содержание конституционного статуса прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 5;

174. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М. : Издательство «Наука», 1975;

175. Сафонов А.П. Пути повышения эффективности прокурорского надзора // Совершенствование прокурорского надзора в СССР: сборник статей по материалам научной конференции. – Москва, 1973;

176. Серебрянникова М.В. Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование: дис. … канд. юрид. наук. – Москва, 2013;

177. Серов Д.О. Фискальская служба и прокуратура России первой трети XVIII века: автореф. дис. … д-ра ист. наук. – Екатеринбург, 2010;

178. Серов Д.О., Федоров А.В. Советское следствие в 1960 - 1985 гг. // Российский следователь. – 2015. – № 22;

179. Серопян Э.М. Соотношение полномочий следователя и прокурора в досудебном производстве в советский и постсоветский периоды // Вестник Владимирского юридического института. – 2019. – № 2;

180. Смирнов А.Ф. К вопросу о власти прокурора // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 5;

181. Смирнов А.Ф. К вопросу о правовом регулировании статуса прокуратуры Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 1;

182. Смоленцев Д.В. Применение информационных систем в практической деятельности органов прокуратуры // Прокурор. – 2016. – № 3;

183. Стрельников В. Об управленческих функциях российской прокуратуры // ЭЖ-Юрист. – 2014. – № 29;

184. Стрельников В. Уголовное преследование прокуратурой // ЭЖ-Юрист. – 2012. – № 1-2;

185. Стрельников В.В. Организационная структура управления в органах прокуратуры // Аграрное и земельное право. – 2012. – № 1;

186. Таболина К.А. Об оптимизации надзора прокурора в досудебном производстве уголовного процесса в условиях развития цифровых технологий // Уголовное производство: процессуальная теория и криминалистическая практика: материалы VII Международной научно-практической конференции. Симферополь, 2019;

187. Тадевосян В.С. Прокурорский надзор в СССР : учебное пособие / В.С. Тадевосян. – М. : Издательство «Знание», 1968;

188. Теоретико-правовые и организационные основы участия прокурора в уголовном судопроизводстве: монография / под общ. ред. А.Г. Халиулина. М.: Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации, 2016;

189. Тетерина О.А. К вопросу о полномочиях прокурора // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. – 2016. – № 1;

190. Толковый словарь русского языка. Том 2 / Г.О. Винокур [и др.] ; под ред. проф. Д.Н. Ушакова. – М. : Вече Мир книги, 2001;

191. Толковый словарь Ушакова. Д.Н. Ушаков. 1935-1940 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov;

192. Тухватуллин Т.А. Конституционно-правовой механизм назначения прокуроров после внесения поправок в Конституцию

Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 12;

193. Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора / В.Ф. Крюков. – М. : Норма, 2010;

194. Ульянов А.Ю. Конституционализация института прокуратуры как закономерный этап развития Российской государственности // Вестник Томского государственного университета. Право. – 2016. – № 3;

195. Ульянов А.Ю. Конституционное назначение и функции прокуратуры // Российская юстиция. – 2018. – № 3;

196. Управление персоналом организации : Учебник / Под ред. А.Я. Кибанова. – 4-е изд., доп. и перераб. – М.: ИНФРА-М, 2014;

197. Философская энциклопедия. В 5-х т. / Под ред. Ф.В. Константинова. – М. : Советская энциклопедия, 1960-1970;

198. Философский энциклопедический словарь / Гл. редакция: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. – М. : Советская энциклопедия, 1983; Философская энциклопедия. В 5-х т. / Под ред. Ф.В. Константинова. – М. : Советская энциклопедия, 1960-1970;

199. Фролов В.В. Деятельность следственных органов прокуратуры Псковской области во второй половине 1960-х гг. // Studia Humanitatis. – 2019. – № 1;

200. Халиулин А. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Законность. – 2007. – № 9;

201. Халиулин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации (проблемы осуществления в условиях правовой реформы): дис. … д-ра юрид. наук. – Москва, 1997;

202. Халиулин А.Г., Рябцев В.П. Полномочия прокурора и руководителя следственного органа // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2008. – № 6;

203. Хатов Э.Б. Проблемы и принципы выбора приоритетов прокурорской деятельности // Современное право. – 2014. – № 10;

204. Хорганов В.О. К вопросу об организационно-правовых моделях системы органов местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Бурятского государственного университета. – 2012. – № 2;

205. Чанов С.Е. Конфликт интересов по-новому // Эж-юрист. – 2009. – № 23;

206. Чеканов В.Я. Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве. М. : Издательство Саратовского университета, 1972;

207. Черданцев А.Ф. Толкование права и договора. Учебное пособие. М.: Юнити-Дана. 2003;

208. Черных И.И. Использование видеоконференц-связи в арбитражном процессе // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2011. – № 10;

209. Чижов М.В. Теоретические аспекты применения видеоконференц-связи в судебной деятельности // Российское правосудие. – 2013. – № 10;

210. Чиркин В.Е. Прокуратура РФ в системе единства государственной власти и разделения ее ветвей // Российский юридический журнал. – 2009. – № 3;

211. Юдинцев С.А. Организация и осуществление прокурорского надзора за исполнением налогового законодательства // Законность. – 2016. – № 10;

212. Юлдошев Р.Р. Прокурорский надзор и уголовное преследование в Республике Таджикистан и Российской Федерации // Публичное и частное право. – 2012. – № 1;

213. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2012.

Приложение А

Результаты анкетирования 105 прокурорских работников, проведенного в период с ноября 2016 г. по февраль 2017 г.

№ п/п	Вопрос	Ответ	Число лиц (в процентном соотношении)
1	Занимаемая должность	Прокурор (заместитель прокурора) Старший помощник прокурора Помощник прокурора Иное	17 (16,2%) 19 (18,1%) 55 (52,4%) 14 (13,3%)
2	Стаж работы в органах прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классного чина	До 5 лет От 5 до 10 лет Свыше 10 лет	48 (45,7%) 29 (27,6%) 28 (26,7%)
3	Какой из предложенных ниже вариантов наименования функции, по Вашему мнению, наиболее полно отражает предмет надзорной деятельности прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства по отношению к органам предварительного следствия?	Надзор за исполнением законов органами предварительного следствия Надзор за соблюдением законов органами предварительного следствия в их уголовно-процессуальной деятельности Надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия Иное	40 (38,1%) 18 (17,1%) 47 (44,8%) 0
4	Считаете ли Вы, что прокуратура в настоящее время на досудебных стадиях по уголовным делам, где производство предварительного следствия является обязательным, выполняет функцию уголовного преследования?	Да Нет Иное	42 (40%) 60 (57,1%) 3 (2,9%)
5	Расставьте в порядке приоритета (как Вы считаете) задачи, решаемые прокурором при осуществлении надзора за	Защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений	32 (30,5%) участника опроса поставили решение данной задачи на первое место

	соблюдением законов органами предварительного следствия	Обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности Изобличение лиц, виновных в совершении преступлений, и привлечение их к уголовной ответственности Защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод	53 (50,5%) участника опроса поставили решение данной задачи на первое место 8 (7,6%) участников опроса поставили решение данной задачи на первое место 12 (11,4%) участников опроса поставили решение данной задачи на первое место
6	Считаете ли Вы возможным возложение на одного из руководителей прокуратуры (прокурора или заместителя прокурора) служебных обязанностей по организации работы одновременно и управления (отдела) по надзору за уголовно-процессуальной деятельностью, и уголовно-судебного управления (отдела)?	Да Нет Затрудняюсь с ответом	50 (47,6%) 47 (44,8%) 8 (7,6%)
7	Как Вы относитесь к предложению предоставить особый правовой статус сотрудникам уголовно-судебного отдела прокуратуры по аналогии, например, со статусом сотрудников отдела по надзору за исполнением законов о противодействии коррупции (особый порядок назначения на должность, увольнения, применения дисциплинарных мер) в целях обеспечения их большей процессуальной независимости и самостоятельности по отстаиванию своей позиции в суде?	Положительно Отрицательно Затрудняюсь с ответом	29 (27,6%) 62 (59,1%) 14 (13,3%)

8	Как часто Вы присутствовали при производстве следователями следственных и иных процессуальных действий?	Часто Редко Никогда	17 (16,2%) 42 (40%) 46 (43,8%)
9	Как Вы относитесь к предложению предоставить прокурорским работникам право присутствовать при производстве следователями следственных и иных процессуальных действий (в случае признания прокурором необходимости в этом)?	Положительно Отрицательно Затрудняюсь с ответом	66 (62,9%) 25 (23,8%) 14 (13,3%)
10	Указываете ли Вы в резолютивной части требования об устранении следственными органами нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), фамилию и имя должностного лица, в отношении которого следует применить меры дисциплинарной ответственности?	Да, всегда Да, но очень редко Нет Другое	20 (19%) 35 (33,3%) 43 (41%) 7 (6,7%)
11	Составляли ли Вы требование (проект требования) об устранении следственными органами нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), по факту ненадлежащей организации руководителем следственного органа ведомственного контроля с постановкой вопроса о привлечении его к дисциплинарной ответственности?	Да, довольно часто Да, но очень редко Нет Другое	16 (15,2%) 38 (36,2%) 47 (44,8%) 4 (3,8%)
	Встречались ли в Вашей практике такие требования или иные акты прокурорского реагирования	Да, довольно часто	30 (28,6%)

	(например, представление об устранении нарушений закона), принятые по указанному выше факту?	Да, но очень редко Нет	28 (26,7%) 47 (44,8%)
12	Как Вы относитесь к предложению обязать следователей незамедлительно (до производства экспертизы) представлять прокурору копии постановления о назначении судебной экспертизы, протокола ознакомления подозреваемого, обвиняемого, его защитника, потерпевшего, его представителя с таким постановлением и разъяснения им прав, предусмотренных ст. 198 УПК РФ, для их проверки?	Положительно Отрицательно Затрудняюсь с ответом	47 (44,8%) 42 (40%) 16 (15,2%)

Приложение Б

Результаты анкетирования 51 заместителя прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и иных прокуроров специализированных прокуратур, обеспечивающего участие прокуроров в рассмотрении уголовных дел судами, и 29 прокурорских работников, состоящих в резерве кадров для выдвижения на должности прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров специализированных прокуратур, проведенного на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Университета прокуратуры Российской Федерации в октябре 2019 г.

№ п/п	Вопрос	Ответ	Число лиц (в процентном соотношении)
1	Стаж работы в органах прокуратуры на должностях, по которым предусмотрено присвоение классного чина	До 10 лет От 10 до 20 лет Свыше 20 лет	10 (12,5%) 36 (45%) 34 (42,5%)
2	Согласны ли Вы с утверждением, что в настоящее время основное и единственное предназначение прокуратуры в досудебном производстве состоит в осуществлении надзора за исполнением законов?	Да Нет Затрудняюсь с ответом	37 (46,3%) 43 (53,7%) 0
3	Считаете ли Вы возможным возложение на одно и то же должностное лицо или на одно и то же структурное подразделение органа прокуратуры обязанностей по осуществлению надзора за расследованием преступления и поддержанию государственного обвинения в суде по этому же уголовному делу?	Да Нет Затрудняюсь с ответом	56 (70%) 23 (28,8%) 1 (1,2%)

4	Как Вы считаете, имеется ли необходимость в отделении функции надзора за расследованием преступлений от функции поддержания государственного обвинения в суде?	Да Нет Затрудняюсь с ответом	22 (27,5%) 58 (72,5%) 0
5	Как Вы относитесь к предложению создать на базе структурных подразделений прокуратуры, обеспечивающих участие прокуроров в рассмотрении судами уголовных дел, Службу государственного обвинения?	Положительно Отрицательно Затрудняюсь с ответом	27 (33,8%) 42 (52,4%) 11 (13,8%)
5.1	Выберете, какой из нижеперечисленных вариантов создания Службы государственного обвинения, по Вашему мнению, является предпочтительней:	Учреждение Службы государственного обвинения в системе прокуратуры с приданием ей особого статуса и подчинением напрямую Генеральному прокурору РФ Учреждение Службы государственного обвинения с полным выведением из состава прокуратуры по опыту создания Следственного комитета РФ Затрудняюсь с ответом	64 (80%) 3 (3,8%) 13 (16,2%)

6	Как Вы относитесь к предложению создать в аппарате Генеральной прокуратуры РФ и аппаратах региональных и приравненных к ним прокуратур единое управление по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью с образованием в его составе отделов по соответствующим направлениям надзора (в сфере противодействия коррупции, терроризму, экстремизму, исполнения законодательства о несовершеннолетних, борьбы с «общеуголовными» преступлениями)?	Положительно Отрицательно Затрудняюсь с ответом	37 (46,2%) 28 (35%) 15 (18,8%)
7	Как Вы относитесь к предложению установить дополнительные квалификационные требования к должности прокурорских работников, занимающихся надзором за следствием, и к специальной профессиональной подготовке выпускников Университета прокуратуры РФ в части наличия знаний об основах следственной работы, владения тактикой и методикой расследования преступлений?	Положительно Отрицательно Затрудняюсь с ответом	55 (68,8%) 20 (25%) 5 (6,2%)
8	Как Вы относитесь к предложению закрепить в Законе о прокуратуре право преимущественного назначения на должность прокурора или его заместителя, при прочих равных условиях, лиц, имеющих опыт следственной работы?	Положительно Отрицательно Затрудняюсь с ответом	37 (46,3%) 34 (42,4%) 9 (11,3%)

9	Имеют ли место в Вашей практике организации надзора за следствием случаи запроса у следственных органов отдельных материалов уголовных дел или процессуальных решений следователя в электронном виде?	Да, довольно часто Да, но очень редко Нет	15 (18,8%) 19 (23,7%) 46 (57,5%)
10	Считаете ли Вы возможной передачу следователем в прокуратуру копий принятых им процессуальных решений или истребуемых прокурором материалов уголовных дел (в небольшом объеме) в электронном виде через ведомственную электронную почту?	Да Нет Затрудняюсь с ответом	46 (57,5%) 30 (37,5%) 4 (5%)
11	Среди основных проблем, связанных с организацией надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия, опрошенными лицами названы: ***а) в информационно-аналитической деятельности:*** представление следователями неполной или искаженной статистической информации, а также ее несвоевременное представление (2); недостаточность технического обеспечения (2); ***б) при прогнозировании и планировании работы:*** невозможность осуществления полноценного планирования работы в связи с поступлением большого количества заданий и поручений, в том числе плановых, из вышестоящих прокуратур и Генеральной прокуратуры РФ (4); ненадлежащее осуществление прокурорскими работниками индивидуального планирования (1); ***в) в кадровом обеспечении:*** отсутствие у прокурорских работников опыта следственной работы, слабое знание ими методики расследования преступлений (19); слабая профессиональная подготовка в вузах (6); ***г) при распределении должностных обязанностей между прокурорскими работниками и организации взаимодействия между ними:*** отсутствие надлежащего взаимодействия между прокурорскими работниками, осуществляющими надзор за предварительным следствием, и государственными обвинителями (2); наличие различных мнений у руководителей структурных подразделений аппарата региональной прокуратуры по одним и тем же вопросам (1); ***д) в организации взаимодействия со следователями и руководителями следственных органов:*** стремление следователей «переложить» решение собственных задач на прокурора (например, формулировка обвинения) (2); незаинтересованность следственных органов во взаимодействии с прокуратурой (5); несвоевременное направление копий основных процессуальных документов по уголовному делу (3); ***е) при контроле и проверке исполнения:*** необходимость организации постоянного контроля посредством использования информационных технологий и введения в штат прокуратуры должностей IT-специалистов (1).		

Приложение В

Проект

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О ПРОКУРАТУРЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Статья 1

Внести в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, N 52, ст. 4921; 2002, N 22, ст. 2027; 2003, N 27, ст. 2706; 2007, N 24, ст. 2830, 2833; 2008, N 49, ст. 5724; 2009, N 26, ст. 3139; 2010, N 27, ст. 3427; 2011, N 1, ст. 16, 45; 2012, N 24, ст. 3070; 2013, N 9, ст. 875; N 27, ст. 3477; 2015, N 27, ст. 3981; 2016, N 1, ст. 60; N 27, ст. 4255; 2018, N 9, ст. 1284; N 17, ст. 2421; N 47, ст. 7132; 2019, N 52 (часть I), ст. 7817) следующие изменения:

1) статью 5 дополнить пунктом 33.1 следующего содержания:

«33.1) процессуальное решение органов предварительного расследования в электронном виде – электронное процессуальное решение или электронный образ процессуального решения следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания.

Электронное процессуальное решение – документ, созданный в электронной форме без предварительного документирования на бумажном носителе, подписанный электронной подписью в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Электронный образ процессуального решения – переведенная в электронную форму с помощью средств сканирования копия документа, изготовленного на бумажном носителе;»;

2) часть 1 статьи 37 изложить в следующей редакции:

«1. Прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции осуществлять от имени государства надзор за исполнением законов органами дознания и органами предварительного следствия, а также уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом.»;

3) часть 2.1 статьи 37 изложить в следующей редакции:

«2.1. Прокурор вправе в любое время знакомиться с материалами проверки сообщения о преступлении и уголовного дела, а также требовать предоставления в электронном виде процессуальных решений органов предварительного расследования.».

Статья 2

Внести в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 17 ноября 1995 года N 168-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, N 8, ст. 366; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, N 47, ст. 4472) следующие изменения:

1) статью 29 изложить в следующей редакции:

«Статья 29. Предмет надзора

1. Предметом надзора является соблюдение и защита прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов организаций; соблюдение установленного федеральным законом порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования; законность, обоснованность и мотивированность

решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

2. Прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного следствия не подменяет ведомственный процессуальный контроль, осуществляемый руководителем следственного органа.

Проверка исполнения законов органами предварительного следствия проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором, в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки. Решение о проведении проверки исполнения законов может приниматься прокурором или его заместителем также при отсутствии такой информации по собственной инициативе.».

Статья 3

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении 90 дней после дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации