

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«Российский государственный профессионально-педагогический
университет»

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК
НАПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ
Выпускная квалификационная работа
по направлению подготовки 44.03.04 Профессиональное обучение
(по отраслям)
профиля подготовки «Правоведение и правоохранительная деятельность»
специализации «Правозащитная деятельность»

Идентификационный код ВКР: 329

Екатеринбург 2016

Министерство образования и науки Российской Федерации Федеральное
государственное автономное образовательное учреждение высшего
образования
«Российский государственный профессионально-педагогический
университет»
Институт гуманитарного и социально-экономического образования
Кафедра права

К ЗАЩИТЕ ДОПУСКАЮ:
Заведующая кафедрой права
_____ А.А. Воронина
« ____ » _____ 2016 г.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК
НАПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРАТУРЫ

Выпускная квалификационная работа
по направлению подготовки 44.03.04 Профессиональное обучение
(по отраслям)
профиля подготовки «Правоведение и правоохранительная деятельность»
профилизации «Правозащитная деятельность»

Идентификационный код ВКР: 329

Исполнитель:
студент группы ПВД-411 _____ А.В. Стихина
(подпись)

Руководитель:
ст. преподаватель _____ Ю.Ю. Левченко
(подпись)

Нормоконтролер:
ст. преподаватель _____ К.А. Игишев
(подпись)

Екатеринбург 2016

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПРОКУРОРСКОМ НАДЗОРЕ	6
1.1. Понятие и значение прокурорского надзора.....	6
1.2. История и современное состояние правового регулирования прокурорского надзора в России.....	10
2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА.....	17
2.1. Надзор за исполнением законов (общий надзор).....	17
2.2. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.....	23
2.3. Надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности и предварительного расследования.....	31
2.4. Надзор за законностью в сфере исполнения наказания и иных мер уголовного и уголовно-процессуального принуждения.....	37
АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ПО ТЕМЕ ВКР.....	42
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	54
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	59

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена следующими обстоятельствами.

Общая тенденция развития российского законодательства, выражающаяся в постоянном изменении всего массива действующего законодательства, провоцирует все большие сложности и без того непростого процесса правоприменительной деятельности. Подобное развитие законотворчества напрямую влияет на такое качество закона, как его обязательность, приобретающее специфические черты в условиях постоянно меняющихся требований, дезавуирования одних норм и появления иных.

Принятый 17 января 1992 года за № 2202-1 Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» ныне действует в редакции Федерального закона от 28 ноября 2015 года.

Совершенствование действующего законодательства основывается на понимании объективных тенденций развития государства и общества, далеких от волюнтаристских решений по обслуживанию частных интересов отдельных групп населения, завязанных на них конъюнктурных политических предпочтений.

Невзирая на многочисленные упомянутые выше изменения и дополнения в Федеральный закон о прокуратуре, объективную востребованность возложенных на прокуратуру функций, более того, возрастание потребности в эффективном и повсеместном осуществлении упомянутых функций, процесс конституционно-правового закрепления статуса прокуратуры в качестве самостоятельного института государственной власти до настоящего времени не завершен.

Прокуратуру с полным правом можно назвать актуальным, необходимым и действенным органом власти по защите прав человека. Фактически, любое нарушение закона органами власти или юридическими

лицами, допущенное в любой сфере государства, экономики или общества, в результате ущемляет интересы граждан, затрагивает их права и свободы.¹

Прокуратура играет важную роль в России, как правоохранительный надзирающий орган, имеет широкий спектр полномочий, и основная деятельность этого органа направлена на соблюдение прав и свобод как гражданина в отдельности, так и общества в целом.

Главной функцией российской прокуратуры с момента ее создания Петром I был надзор за законностью, а следствие проводилось другими органами. В 1860 г. в период подготовки Судебной реформы был создан независимый институт судебных следователей. Однако позже, в годы советской власти прокуратура взяла на себя одновременно и функцию уголовного преследования, и надзора за ним. И только в период Российской Федерации следствие стало вновь независимым государственным учреждением, а прокуратура вернулась к своей главной функции - надзору.

Объект исследования – общественные отношения в сфере прокурорского надзора.

Предмет исследования – нормы российского законодательства, регулирующие общественные отношения по осуществлению прокурорского надзора, и практика их применения.

Цель исследования – всесторонний анализ теоретических и практических аспектов осуществления прокурорского надзора в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

– рассмотреть понятие и значение прокурорского надзора;

¹Козлов А.Ф. Прокурорский надзор Российской Федерации: Уч. пос. Екб: УрПОА, 2014. С. 40.

- охарактеризовать историю и современное состояние правового регулирования прокурорского надзора в России;
- исследовать каждое из основных направлений прокурорского надзора;
- проанализировать правоприменительную практику в сфере осуществления прокурорского надзора;
- сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования надзорной деятельности прокуратуры.

Теоретической основой исследования явились труды А.И. Алексеева, В.И. Баскова, С.Г. Березовской, В.Г. Бессарабова, А.Д. Бойкова, Г.И. Бровина, К.Д. Бурмистрова, И.С. Викторова, Ю.Е. Винокурова, А.Ю. Винокурова, К.Ю. Винокурова, В.В. Гаврилова, С.И. Герасимова и других.

Методологическая основа исследования представлена такими общенаучными и частнонаучными методами как комплексный и структурный анализ, синтез, исторический, формально-логический, статистический методы.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.¹, Федеральный закон «О прокуратуре в РФ от 17.01.1992 г. № 2202-1² и другие нормативные правовые акты.

Цель и задачи исследования предопределили следующую структуру работы: выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух теоретических глав, анализа правоприменительной практики по теме ВКР, заключения и списка использованных источников.

¹ Российская газета. 1993. 25дек..

² Российская газета. 1992. 25 ноября.

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПРОКУРОРСКОМ НАДЗОРЕ

1.1. Понятие и значение прокурорского надзора

Наличие самостоятельности у этого вида деятельности государственного значения, отличие от прочих типов деятельности, как самой прокуратуры, так и других органов, представлены в ее содержании. Состоит оно не только в проверке точности при соблюдении законов и Конституции России, но и соответствии закону прочих нормативно-правовых актов, а также принятии мер по устранению выявленных преступлений.

Прокурорский надзор, являясь деятельностью специфичной, не относится к деяниям какой-либо одной ветви во власти (судебной, исполнительной, представительной), имея, вместе с этим, признаки каждой из них. Органам прокуратуры отведено особое место в структуре российского государства.¹

Они имеют функциональное отношение к предусмотренным Конституцией России ветвям власти. Не относясь полностью ни к одной из них, прокурорский надзор позволяет уравнивать их, обеспечивая оптимальное функционирование.

Так, к целям прокуратуры относят:

- обеспечение общественного и государственного верховенства;
- надзор;
- уголовное преследование;
- обеспечение скоординированности деятельности правоохранительных структур в борьбе с правонарушениями.

Задачи прокурорского надзора поставлены более четко, конкретно и ограничено в сравнении с его целями. Вместе с этим, они являются и более многочисленными. Задачи надзора обладают существенными

¹Черников В.В. Правоохранительные органы: учебник: Проспект, 2014. С. 254.

различиями по средствам решения, содержанию, кругу органов (субъектов) прокуратуры, решающих и ставящих их. Условно разделяют специальные, общие и частные задачи.

Со времени своего основания прокурорская деятельность совершенствуется. Развитие ее идет в соответствии с повышением статуса прокуратуры в качестве централизованного органа федерального значения по обеспечению правозащитного контроля, с наделением прокуроров дополнительными полномочиями (правами), необходимыми им для эффективного исполнения возложенных на них задач. Немаловажным фактором в совершенствовании вышеуказанного вида деятельности является более обстоятельная детализация деяний прокурорских служащих.¹

Главное содержание деятельности прокуратуры составляет прокурорский надзор. Наряду с ним прокуратурой реализовывается уголовное преследование лиц, которые совершили уголовно наказуемые действия. Они также координируют деятельность правоохранительных органов в борьбе с преступностью и принимают участие в правотворческой деятельности. Также прокуроры принимают участие в рассмотрении дел судами.

Прокурорский надзор представляет собой важнейшее направление деятельности всех органов прокуратуры и предполагает под собой действия прокуроров по наблюдению за законностью решений органов власти и управления, хозяйствующих субъектов и объединений, которые затрагивают права и законные интересы граждан, общества и государства, а также сосредоточенные на ликвидацию нарушений законов и содействовавших им обстоятельств, на восстановление нарушенных прав и привлечение виновных к ответственности.²

¹Прокурорский надзор: Учебник / под ред. *Б.В. Замятина*, М. Юристъ, 2011. С. 34.

²*Галустьян О.А., Кизлык А.П.* Правоохранительные органы: учебник для вузов / под ред. *О.А. Галустьяна*. 3-е изд., перераб. и доп. (Серия «Высшее профессиональное образование») Юриспруденция, 2014.С. 314.

В последнее время государство и общество в целом заинтересованы, в том что бы надзорная и иная деятельность прокуратуры Российской Федерации стала максимально эффективной, что привело бы к реальному укреплению и достижению порядка в стране.

Прокурорский надзор оказывает сдерживающее воздействие на нарушение законов в стране, число которых в последнее время возросло.¹

В соответствии с положениями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» выделяются четыре направления прокурорского надзора.

Первым видом надзора, является надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов. В данном случае прокурор обладает правом беспрепятственного вхождения на территории и в помещения федеральных министерств и ведомств и иных органов, на которые распространяется данная отрасль надзора, а также обладать доступом к их документам и материалам.

Вторым видом надзора, признается надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

¹Пойда Е.С. Основы экономики, управления и права. 2014. № 3 (15). С. 83.

В данном случае при реализации надзора за соблюдением прав человека и гражданина прокурор анализирует и проверяет заявления, жалобы и прочие сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина. В его обязанности также входит разъяснение потерпевшим порядка защиты их прав и свобод. Наряду с этим, прокурором принимаются меры по предотвращению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, которые нарушили действующее законодательство, и компенсированию причиненного ущерба. Прокурор в данном случае применяет полномочия, которые предоставлены ему при реализации общего надзора.¹

Следующим видом надзора, признается надзор за исполнением законов органами, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. В данном случае, полномочия прокурора определяются уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации и иными федеральными законами.

Настоящее назначение прокурорского надзора охватывает две сферы деятельности, а именно уголовно-процессуальную и оперативно-розыскную.

И наконец, заключительным видом прокурорского надзора является надзор за исполнением законов администрацией органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначенные судом меры принудительного характера, администрацией мест содержания задержанных и заключенных под стражу. В данном случае при реализации данного надзора прокурор обладает правом посещения в любое время указанных выше органов и учреждений. Он имеет право проводить опрос задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера. Также он знакомится с документами,

¹Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы: хрестоматия 3-е изд. 2015. С. 172.

на основании которых лица задержаны, заключены под стражу, осуждены или подвергнуты мерам принудительного характера, с оперативными материалами.

1.2. История и современное состояние правового регулирования прокурорского надзора в России.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона «О прокуратуре в Российской Федерации» (далее Закон о прокуратуре) организация и порядок деятельности прокуратуры, полномочия прокуроров определяются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О прокуратуре в Российской Федерации» и иными федеральными законами, международными договорами Российской Федерации, нормы которых в своей совокупности образуют правовой фундамент, на котором строится организация и деятельность прокуратуры Российской Федерации.

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ наименование главы 7 Конституции Российской Федерации изложено в новой редакции – «Судебная власть и прокуратура», а в текст главы внесены изменения, касающиеся определения конституционно-правового статуса прокуратуры Российской Федерации. В частности, законодатель отказался от концептуального определения прокуратуры Российской Федерации и руководящих положений организации и деятельности прокурорской системы: единства и централизации.

Вместе с тем обозначенные законодательные новации не разрешили основной проблемы, связанной с решением вопроса о месте прокуратуры в структуре государственного механизма, особенностях взаимоотношений с различными ветвями государственной власти.

Согласно части 2 статьи 129 Конституции Российской Федерации Генеральный прокурор Российской Федерации и заместители

Генерального прокурора Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации. Процедура назначения на должность Генерального прокурора содержится в Регламенте Совета Федерации и во многом схожа с назначением судей высшего судебного органа.

В Конституции Российской Федерации закреплён принцип равноправия субъектов Российской Федерации. Это повлекло за собой изменения в порядке назначения на должность прокуроров среднего звена. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации. При этом федеральное законодательство Российской Федерации не детализирует особенности самой согласительной процедуры.¹

Принятие данного закона в период формирования государственно-правовых институтов России как независимого, суверенного государства, а также особенности экономических, политических и других преобразований в Российской Федерации обусловили ряд принципиально важных положений. Так, в тексте данного закона:

1) определено назначение и место прокуратуры в системе государственных институтов России как самостоятельного и независимого органа (системы органов) надзора за исполнением законов;

2) впервые изменён характер прокурорского надзора. Если ранее прокурорский надзор трактовался как высший, что в полной мере соответствовало сущности социалистической системы права, то в период формирования российской системы права содержание прокурорского надзора как всеобъемлющего противоречило бы демократическому

¹Дмитриев Ю.А. Правоохранительные органы Российской Федерации учебник. Омега-Л, 2014.С. 237.

принципу разделения властей, положенному в основу механизма построения правового государства;

3) особое внимание уделяется деятельности органов прокуратуры в сфере защиты прав и свобод личности. Необходимость смещения центра тяжести в сторону правозащитной деятельности прокуратуры потребовала сто значительного законодательного расширения и укрепления;

4) нашли отражение основные принципы деятельности органов прокуратуры, они приобрели статус общеобязательных, руководящих начал;

5) прокуратура определена именно как надзорный орган. Основным ее предназначением является осуществление и реализация надзорной функции;

6) установлено важное требование к органам прокуратуры: их деятельность должна осуществляться строго в рамках Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О прокуратуре в Российской Федерации» и других нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации, то есть получил закрепление принцип законности, который в деятельности любого государственного органа (системы органов) должен выступать как доминанта над всеми иными руководящими началами.¹

В ходе подготовки проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"» от 17 ноября 1995 г. не прекращалась острейшая дискуссия, борьба тенденций и мнений о месте и роли прокуратуры Российской Федерации в государстве. Одним из важнейших оснований для подобного рода полемики послужило помещение статьи 129 Конституции Российской Федерации, посвященной прокуратуре в главу 7 «Судебная власть».

¹Орлов Ю.К. Правоохранительные органы: учебник. М. Проспект, 2015. С. 271.

На момент принятия изменений в Федеральный закон «О прокуратуре в Российской Федерации»¹ в 1999 г. в системе государственного механизма России отсутствовал орган, осуществляющий повседневный надзор за исполнением Конституции Российской Федерации. По замыслу разработчиков законопроекта, именно прокуратура должна была обеспечить устранение нарушений Конституции Российской Федерации и имела для этого все необходимые правовые средства воздействия.

Суть изменений, внесенных Федеральным законом от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О прокуратуре в Российской Федерации”», заключалась в следующих принципиальных моментах:

1) прокуратура стала органом, осуществляющим надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, поскольку отсутствие законодательно закрепленного прямого указания на такую обязанность вызывало на практике разногласия по этому поводу в отношениях различных государственных структур с должностными лицами;

2) были исключены положения, определяющие назначение прокуроров на определенный срок, что, однако, не свидетельствует о том, что благодаря данной поправке прокуроры стали несменяемыми;

3) с принятием Закона о судебных приставах, созданием службы судебных приставов и активной реализации ею своих полномочий возникла необходимость включить эту службу в число государственных структур, на которые распространяется надзорная деятельность органов прокуратуры. Однако изменения, внесенные в Закон о прокуратуре в 1999 г., предоставив прокурорам возможность осуществлять надзор за исполнением законов судебными приставами, не наделил их конкретными полномочиями, строго определенными правовыми средствами воздействия, то есть не установил: предмет надзора; надзорные

¹Российская газета.1995. 25 ноября.

полномочия; перечень актов реагирования, которые прокурор вправе (обязан) применять, выявив нарушение закона поднадзорным субъектом;

4) был введен новый акт реагирования прокурора – предостережение о недопустимости нарушения закона. Данным шагом законодатель попытался усилить авторитет профилактической деятельности органов прокуратуры, тем самым обозначив широту их компетенции, направленной на обеспечение режима законности и поддержания правопорядка.¹

В действующей редакции Федерального закона «О прокуратуре в Российской Федерации» отражены изменения, коснувшиеся структурных компонентов прокурорской системы: учреждения прокуратуры переименованы в научные и образовательные организации.

На сегодняшний день, безусловно, Закон о прокуратуре не отвечает в полной мере потребностям и реалиям общественной жизни. Его изучение и применение позволяет установить пробелы и коллизии, требующие своего устранения и служащие предпосылками для продолжения процесса реформирования.

Нормы, устанавливающие основания осуществления прокурорского надзора в отдельных сферах правовых отношений и правоприменительной деятельности, представлены в большой группе законов, причем наблюдается тенденция к их дальнейшему расширению. Среди нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов прокуратуры Российской Федерации, немаловажное значение имеют Федеральные конституционные законы от: 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации», 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и другие.²

¹Гвозденко А.А. Теория государства и права. Изд-во Проспект, 2014.С. 302.

²Прокурорский надзор/ Под общ. ред. М.П. Журавлева, С.И. Никулина. С. 321.

В указанных нормативных актах, в частности, закрепляется право Генерального прокурора Российской Федерации и нижестоящих прокуроров выполнять возложенные на них законом полномочия по надзору за исполнением федерального законодательства соответствующими органами, устанавливается обязанность прокурора осуществлять надзор за законностью деятельности соответствующих органов и лиц. Кроме того, в них установлены полномочия прокурора, определяющие основания, формы работы органов прокуратуры по надзору, а также фиксируется возложение на прокуратуру осуществления надзора за законностью деятельности соответствующих органов и служб.

Среди федеральных законов Российской Федерации, регулирующих особенности осуществления прокурорской деятельности в соответствующих сферах общественных отношений, особо следует выделить кодифицированные законодательные акты. Например, КоАП Российской Федерации определяет права и обязанности прокурора в сфере надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях.

Отдельные юридические нормы, определяющие задачи прокуроров в соответствующих сферах правовых отношений, содержатся в Трудовом кодексе Российской Федерации. Так, в нем установлено, что государственный надзор за точным и единообразным исполнением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляет Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с федеральным законодательством.

Процессуальное законодательство в качестве правовой основы деятельности органов прокуратуры Российской Федерации, также оказывает влияние на характер взаимоотношений суда и прокуратуры, статус прокурора в судебном процессе. Иными словами, им регулируются

основания участия прокурора в рассмотрении дел судами, право обращения прокурора в суд с заявлениями и процедура вступления его в дело, основные полномочия прокурора в процессе.

Особое место в системе нормативных источников правового регулирования организации и деятельности органов российской прокуратуры занимают международные правовые акты. В соответствии со статьей 3 Закона о прокуратуре «Организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации и полномочия прокуроров определяются международными договорами».¹

Таким образом, изучая вопросы о сущности, целях и задачах прокурорского надзора, месте прокуратуры в системе государственных органов, необходимо исходить из того, что **прокурорский надзор** – это особый вид государственной деятельности, осуществляемой от имени Российской Федерации прокурорскими работниками, являющимися государственными служащими Российской Федерации.

¹Никитин Г.В. Прокурорский надзор / Г.В. Наумов. М. Проспект, 2014. С. 284.

2. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

2.1. Надзор за исполнением законов (общий надзор)

Основным направлением деятельности органов прокуратуры Российской Федерации является надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов Российской Федерации. Указание на его приоритетное значение содержится в пункте 1 статьи 1 Федерального закона «О прокуратуре в Российской Федерации», в котором сформулировано определение прокуратуры как единой федеральной централизованной системы государственных органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на ее территории.¹

В теории и практике прокурорской деятельности данную отрасль надзора продолжают именовать «общим» надзором, несмотря на то, что законодатель от использования этого термина отказался еще в 1992 г. Вместе с тем, на наш взгляд, именно это определение максимально полно отражает широту полномочий и правовых средств прокурора.

Истоки появления термина «общий надзор» содержатся в Петровском законодательстве, согласно которому прокурорский надзор распространялся на деятельность всех органов государственного механизма, и именно в этом состояла его основная и почти единственная задача.

Рассматриваемая отрасль надзора регламентируется статьями 21–25.1 главы 1 «Надзор за исполнением законов» раздела «Прокурорский надзор» Закона о прокуратуре и по сути своей является базовой отраслью, обеспечивающей достижение основных целей деятельности прокуратуры Российской Федерации, а также приказами Генеральной прокуратуры Российской Федерации (в частности, от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об

¹Тонков Е.Е. Правоохранительные органы. Белгород: НИУ БелГУ, 2016. С. 252.

организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»).

Основными критериями, характеризующими автономность «общего» надзора как отрасли, являются:

- 1) предмет надзора;
- 2) полномочия прокурора;
- 3) правовые средства прокурора, в том числе выраженные и актами прокурорского реагирования.

Предмет надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации исполнением законов закреплен в статье 21 Закона о прокуратуре и включает три компонента:

- 1) соблюдение Конституции Российской Федерации поднадзорными органами и должностными лицами;
- 2) исполнение законов поднадзорными органами и должностными лицами;
- 3) соответствие закону издаваемых органами и должностными лицами правовых актов.

Соблюдение Конституции Российской Федерации предполагает следование установленным запретам, воздержание от действий, которые законом признаются недопустимыми. Иными словами, соблюдение закона – это пассивное поведение объектов (субъектов) надзора.

Исполнение закона – активная деятельность объектов (субъектов) надзора по реализации содержащихся в нем предписаний. Оно выражается в виде действий или правовых актов, которые служат формами исполнения законов, охватывающими все области правоприменительной деятельности.

Указание в Законе о прокуратуре в качестве составной части предмета надзора на соответствие правовых актов законам имеет своей целью подчеркнуть особое значение этого направления деятельности

прокуратуры. Органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением международных договоров Российской Федерации, ратифицированных в установленном законом порядке, которые являются согласно статье 15 Конституции Российской Федерации, составной частью правовой системы России.

Прокуратура призвана осуществлять надзор за исполнением законов, но не подзаконных актов, и в силу своего государственно-правового статуса призвана осуществлять надзор за законностью подзаконных правовых актов, но не за их исполнением. Таким образом, и деятельность, и правовые акты поднадзорных объектов (субъектов) должны оцениваться прокуратурой только с точки зрения закона.

Объектом надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов и соответствия законам правовых актов являются совокупность поднадзорных органам прокуратуры органов учреждений и иных структур, деятельность которых входит в предмет данного направления прокурорского надзора.

Субъекты надзора – совокупность поднадзорных прокурору должностных и иных лиц, деятельность которых входит в предмет данного направления прокурорского надзора.

Субъекты и объекты данного направления прокурорского надзора указаны в статье 21 Закона о прокуратуре.

С содержанием предмета надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением федеральных законов тесно связано решение вопроса о его пределах (границах) – правовых требованиях по исполнению определенного по характеру законодательства теми или иными государственными и негосударственными органами.

Пределы «общего» надзора установлены по:

1) предмету (прокуратура не осуществляет надзор за исполнением подзаконных актов, а только за исполнением законов);

2) кругу объектов (субъектов) надзора (по общему правилу прокурорский надзор не распространяется на деятельность по исполнению законов высшими должностными лицами государства, судами и гражданами);

3) характеру прокурорского надзора и мероприятий, рекомендуемых прокурорами в целях устранения нарушений закона, их причин и способствующих им условий (пунктом 2 статьи 21 Закона о прокуратуре установлены также пределы этого элемента предмета надзора с позиции реализации организационных форм деятельности прокуратуры).

Органы прокуратуры при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением федеральных законов не подменяют иные государственные органы, включая органы контроля, а проводят проверки на основании поступающей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения закона, требующих принятия мер прокурорского реагирования. Кроме того, при осуществлении возложенных на нее полномочий, прокуратура не вмешивается в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

Надзор за исполнением законов – наиболее объемная отрасль прокурорского надзора. Как в теории, так и на практике он действительно является «общим», поскольку охватывает практически все сферы общественных отношений.

На законодательном уровне не существует какого-либо деления данного направления деятельности на «подотрасли». Вместе с тем в теории прокурорского надзора принято подразделять надзор за исполнением законов на виды в зависимости от отраслей законодательства: надзор за исполнением административного, трудового, природоохранного законодательства.

Полномочия прокурора, реализуемые им в сфере «общего» надзора, представляют собой органичный синтез прав и обязанностей при отсутствии дифференциации, что следует из социальной сущности

надзорной деятельности (право прокурора одновременно выступает его обязанностью. Например, прокурор в случае выявления незаконного нормативного правового акта, вынесенного органом контроля, в соответствии со статьей 23 Закона о прокуратуре вправе и обязан принести протест).

Согласно статьям 22–25.1 Закона о прокуратуре прокурор реализует полномочия по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, которые традиционно подразделяют на группы:

- 1) по выявлению нарушений закона;
- 2) по реагированию на нарушения закона;
- 3) имеющие превентивный характер (занимают особое место).¹

К первой группе относятся полномочия, закрепленные статьей 22 Закона о прокуратуре, а именно прокурор вправе:

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

Для вхождения на территорию и в помещения особо режимных (секретных) объектов прокурору необходимо иметь соответствующий допуск, дающий право знакомиться с документами и иными материалами, содержащими сведения, отнесенные к государственной или иным охраняемым законом тайнам (прохождение процедуры оформления допуска к документам, содержащим государственную или иные охраняемые законом виды тайн, является обязательным требованием при принятии на службу в органы прокуратуры);

Требовать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных органов представления необходимых документов,

¹Орлов Ю.К. Правоохранительные органы: учебник. М. Проспект, 2015. С. 368.

материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов: проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций.

Следует иметь в виду, что Закон о прокуратуре не устанавливает каких-либо ограничений в зависимости от содержания документов и материалов, степени их «открытости». Прокурор имеет доступ ко всем документам и материалам с грифом «для служебного пользования», а также содержащих сведения, составляющие коммерческую тайну, информацию медицинского, интимного и иного характера, не подлежащую оглашению. Прокурор может истребовать самые различные документы и материалы, без каких-либо ограничений. Это могут быть: правовые акты, изданные соответствующим органом; материалы и акты проверок, ревизий, обследований; разного рода разрешения и лицензии; приходно-расходные документы; справки; статистические отчеты.¹

К первой группе прокурорских полномочий относятся права: требовать от поднадзорных субъектов проведения проверок в связи с поступившими в орган прокуратуры материалами и обращениями или ревизий; вызывать должностных лиц и граждан в прокуратуру или иное место своего нахождения для истребования объяснений по поводу нарушения закона: проводить прокурорские проверки исполнения законов или законности правовых актов.

Ко второй группе относятся права, закрепленные в статьях 23–25.1 Закона о прокуратуре:

- (обязанность) приносить протесты на противоречащие закону правовые акты, вынесенные поднадзорным объектом (субъектом);
- вносить представления (надзорные) с требованием устранения нарушений закона;

¹Прокурорский надзор/ Под общ. ред. *М.П. Журавлева, С.И. Никулина*. М. Норма, 2011. С. 341.

- освобождать своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений не судебных органов;

- выносить постановление о привлечении лица к административной ответственности.¹

Достаточно автономное положение занимает полномочие прокурора, закрепленное статьей 25.1 Закона о прокуратуре: в случае установления сведений о готовящемся правонарушении прокурор объявляет предостережение. В данной ситуации круг поднадзорных объектов (субъектов) достаточно «размыт»: в частности, таковыми являются должностные лица, руководители общественных (религиозных) объединений (при наличии в их действиях признаков экстремистской деятельности), а также иные лица. При этом законодатель не поясняет, кто относится к категории «иные лица», поэтому представляется, что данная законодательная позиция требует уточнения.

Таким образом, активное, обоснованное и своевременное применение прокурорами предоставленных им полномочий позволяет своевременно выявлять и устранять нарушения законов, способствующие им обстоятельства, предупреждать нарушения законов и тем самым способствует укреплению законности и правопорядка в регионах и в стране в целом.

2.2. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина

Правозащитная функция органов прокуратуры - одно из звеньев правозащитного механизма в государстве, реализующегося специальными правовыми институтами. Многолетние статистические наблюдения свидетельствуют о безусловно активной роли органов прокуратуры в отстаивании прав и законных интересов граждан. В настоящее время число

¹Российская Бизнес-газета. 2012. 15 мая .

обращений граждан за защитой в органы прокуратуры превышает более чем в десять раз число обращений в суды.

Проблема взаимоотношений государства и гражданина считается одной из центральных проблем в механизме правового регулирования всей системы общественных отношений. Главным компонентом здесь являются конституционные права и свободы человека и гражданина, а также взаимная ответственность государственной власти и личности.¹

Конституцией Российской Федерации закреплены такие важнейшие принципы правового статуса личности, как: равноправие; неотчуждаемость прав и свобод; непосредственное действие прав и свобод; гарантированность прав, свобод и обязанностей; запрещение злоупотребления правами и обязанностями; запрещение на незаконное ограничение конституционных прав и свобод.

В настоящее время надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина выделен в качестве самостоятельного вида деятельности органов прокуратуры и закреплен законодательно. Причинами этому послужили идеи создания в Российской Федерации демократического правового государства, а также провозглашение в связи с этим приоритета прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции Российской Федерации и нормах международного права.

В соответствии со статьей 2 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита – обязанностью государства. Положения данной нормы последовательно развиваются и в других статьях Конституции

¹Дибиров Ю.С. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина как правозащитная деятельность государства. Вестник Дагестанского государственного университета. 2014. № 2, С. 118.

Российской Федерации. Указанные конституционные нормы дублируются также в отраслевом законодательстве о прокуратуре.¹

Так, согласно абзацу 1 пункта 2 статьи 1 Закона о прокуратуре защита прав и свобод человека и гражданина относится к основным целям осуществления прокуратурой своей деятельности.

Таким образом, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина необходимо считать одним из приоритетных видов деятельности органов прокуратуры Российской Федерации.

В соответствии с приказами Генеральной прокуратуры Российской Федерации: от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»; от 27 ноября 2007 г. № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве»; от 31 марта 2008 г. № 53 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности» – при осуществлении надзора в рассматриваемой сфере одними из главных задач органов прокуратуры являются:

- рассмотрение надзора за соблюдением прав и свобод личности в качестве одного из приоритетных направлений прокурорского надзора;
- акцентирование внимания на защите закрепленных в Конституции Российской Федерации прав на охрану здоровья и медицинскую помощь, социальное обеспечение, трудовых, жилищных, избирательных и иных социальных и политических прав и свобод человека и гражданина;
- профилактика нарушения прав человека и гражданина.

Таким образом, задач по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина у органов прокуратуры Российской Федерации

¹Галустьян О.А., Кизлык А.П. Правоохранительные органы: учебник для вузов / под ред. О.А. Галустьяна. 3е изд., (Серия «Высшее профессиональное образование») Юриспруденция 2014. С. 315.

достаточно много, и их полное выполнение делает прокурорский надзор наиболее эффективным и действенным.

Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» фактически выровнял общий надзор и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина по субъектам надзора. В то же время эти две отрасли различаются между собой не только по кругу законов, входящих в предмет надзора (общий надзор охватывает все законы и нормативные правовые акты, кроме тех, которые закрепляют права и свободы человека и гражданина, поскольку они входят в предмет рассматриваемой отрасли надзора).

Однако основное отличие двух видов надзора заключается в источнике информации о правонарушении: если в общем надзоре это прокурорская проверка, то в надзоре за соблюдением прав личности – заявление, жалоба или иное обращение человека, гражданина. Кроме того, необходимо отметить, что соблюдение прав и свобод человека и гражданина определяет содержание предмета не только данного направления деятельности прокуратуры, но и входит в сферу других ее надзорных и ненадзорных направлений.

Разграничение в этом случае имеет довольно тонкую грань и заключается в том, что предметом надзора, определяемого статьей 26 Закона о прокуратуре, охватывается лишь соблюдение тех прав и свобод человека и гражданина, которые не охватываются другими направлениями прокурорской деятельности.

В соответствии с пунктом 1 статьи 26 Закона о прокуратуре «Предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного

управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций».¹

Объектом прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является совокупность поднадзорных органам прокуратуры органов учреждений и иных структур, деятельность которых входит в предмет данного направления прокурорского надзора. Это федеральные министерства, государственные комитеты, службы и иные федеральные органы исполнительной власти, представительные (законодательные) и исполнительные органы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, военного управления, контроля, органы управления коммерческих и некоммерческих организаций.

Субъекты надзора – совокупность поднадзорных прокурору должностных и иных лиц, деятельность которых входит в предмет данного направления прокурорского надзора. Это должностные и приравненные к ним лица перечисленных органов и коммерческих структур.

Как видно, поднадзорных российской прокуратуре субъектов достаточно много, причем необходимо учитывать, что приведенный перечень остается открытым в части, указывающей на «иные федеральные органы исполнительной власти».

Закон обязывает прокурора не только рассматривать и проводить проверку жалоб, заявлений и иных сообщений о нарушении прав и свобод, но и вести активную работу по их предупреждению, пресечению, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, а также по возмещению причиненного ущерба. Соответствующие меры принимаются как по результатам рассмотрения конкретных сообщений, так и по

¹Никитин Г.В. Прокурорский надзор/ Г.В. Наумов. М. Проспект, 2014. С. 263.

материалам 12 обобщения надзорной практики. В тех случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина принимает наиболее общественно опасные, преступные, формы, к нарушителям должны применяться меры уголовно-правового воздействия. Исполнение данного требования приобрело высокую актуальность в условиях, когда нарушения прав личности получили распространенность.¹

В том, что прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина достаточно большим числом государственных и муниципальных органов, их должностных лиц, руководителей организаций, проявляется ее уникальность, поскольку аналогов отечественной прокуратуры с точки зрения широты охвата поднадзорных субъектов нет во всем мире. В связи с этим можно говорить о принципе широкого состава (или широты состава) поднадзорных прокуратуре субъектов, который, хотя прямо не закреплен и не сформулирован в законодательстве о прокуратуре, но следует из его смысла и содержания.

Важной нормой является пункт 2 статьи 26 Закона о прокуратуре, согласно которому органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, осуществляющих контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций. Данная норма представляет собой один из принципов организации и деятельности российской прокуратуры – принцип невмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных субъектов.

Благодаря указанному нормативному правилу, предмет надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина становится более определенным, четким.

¹Ю. О. Кукушкина. «Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Studium. 2015. № 3-4. С. 9.

Основные права и свободы человека и гражданина, кроме Конституции Российской Федерации, закреплены во многих международных договорах, федеральных законах и иных актах. При этом права и свободы человека и гражданина можно разделить на три группы: личные, политические и социально-экономические. Прокурорский надзор осуществляется за соблюдением каждой из них.

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина имеет строго мотивационный характер как в случае необходимости пресечения совершаемого нарушения закона, так и в случае его предупреждения.

Закрепление за прокуратурой полномочий в указанной отрасли надзора не случайно, так как только при неуклонном соблюдении прав можно обеспечить верховенство закона, единство и укрепление законности.¹

Полномочия прокуроров по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина закреплены в статье 27 Закона о прокуратуре. Кроме того, в данном законе содержится указание на то, что, осуществляя надзор за соблюдением прав и свобод личности, прокуроры используют полномочия, предусмотренные статьей 22 Закона о прокуратуре.

В соответствии со статьями 22 и 27 Закона о прокуратуре при осуществлении возложенных на него функций прокурор:

- рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;
- разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;
- принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба;
- в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда

¹Прокурорский надзор / Под общ. ред. *М.П. Журавлева, С.И. Никулина*. М. Норма, 2011. С. 361.

пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.¹

Поскольку прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина является одним из приоритетных видов деятельности прокуратуры Российской Федерации, он включен в предмет других отраслей надзора (статьи 29 «Предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие» и 32 «Предметом надзора являются: законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом; соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания; законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы» Закона о прокуратуре.

Вместе с тем, следует отметить, что достаточно широкий спектр представленных прокурорам полномочий позволяет эффективно

¹Черников В.В. Правоохранительные органы: учебник. М. Проспект, 2014. С. 164-165.

реагировать на выявленные нарушения прав и свобод человека и гражданина, условия и причины, им способствовавшие.

2.3. Надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности и предварительного расследования

По мнению Ю.П. Синельщикова, эффективность прокурорского реагирования зависит от его оперативности, а запоздалое реагирование не только не эффективно, но даже вредно в деле укрепления законности.¹

Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, имеет исключительное значение для защиты прав физических и юридических лиц. Деятельность указанных органов осуществляется как гласно, так и негласно, а также связана с ограничением конституционных прав граждан, например права на неприкосновенность жилища, тайну телефонных и иных переговоров.

Целями прокурорского надзора в данном случае являются предупреждение и пресечение возможных нарушений прав и законных интересов физических и юридических лиц, устранение причин таких нарушений и способствующих им условий, а также своевременное принятие мер к восстановлению нарушенных прав и интересов, возмещению причиненного вреда, привлечению виновных должностных лиц и сотрудников органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, к установленной законом ответственности.²

Прокурорский надзор направлен на обеспечение соблюдения прав и свобод человека и гражданина, законности при решении задач оперативно-розыскной деятельности по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений; выявлению и установлению лиц, их

¹Дытченко Г.В.Актуальные проблемы российского права. 2015. № 4. С. 196.

²Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы: хрестоматия 3-е изд. Зерцало, 2015. С. 269

подготавливающих, совершающих или совершивших; розыску лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда либо уклоняющихся от уголовного наказания, без вести пропавших, по добыванию информации о событиях, действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности России; по установлению имущества, подлежащего конфискации.

В предмет надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, входят:

- обеспечение законных гарантий соблюдения прав человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, неприкосновенность жилища и тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, а также прав и законных интересов юридических лиц;

- соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях;

- соблюдение установленных законом запретов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности;

- законность при проведении оперативно-розыскных мероприятий, в том числе тех, на проведение которых разрешение дано судом, при принятии должностными лицами решений, соблюдение порядка выполнения оперативно-розыскных мероприятий, установленного законами и правовыми актами, принятыми уполномоченными органами и предусматривающими механизм реализации законов;

- законность при принятии должностными лицами решений;

- законность при представлении результатов оперативно-розыскной деятельности следователю, руководителю следственного органа, органу дознания, прокурору и суду;

- соответствие законам правовых актов, издаваемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.¹

Вопросы, касающиеся организации, тактики, методов и средств осуществления оперативно-розыскной деятельности в предмет прокурорского надзора не входят. Данные о внедренных в организованные преступные группы лицах, штатных негласных сотрудниках, лицах, оказывающих или оказывавших содействие на конфиденциальной основе, представляются только с их письменного согласия, за исключением случаев, требующих привлечения указанных лиц к уголовной ответственности.

При необходимости указанные лица могут привлекаться к участию в производстве следственных и судебных действий с обеспечением их безопасности в условиях конспирации и конфиденциальности в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. Предание гласности сведений об указанных лицах допускается лишь с их согласия в письменной форме и в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Законность привлечения граждан к содействию на конфиденциальной основе и соблюдение при этом принципа добровольного сотрудничества с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, прокурор проверяет исключительно при наличии жалоб граждан.

Оперативно-служебные документы об осуществлении органами ФСБ России оперативно-розыскных мероприятий в рамках контрразведывательной деятельности могут быть истребованы прокурором только в случаях проведения проверок в порядке надзора по поступившим в прокуратуру материалам, информации и обращениям граждан,

¹Орлов Ю.К. Правоохранительные органы: учебник. Проспект, 2015. С. 247

свидетельствующим о нарушениях этими органами законодательства Российской Федерации.

Сведения об используемых или использованных при проведении негласных оперативно-розыскных мероприятий, силах, средствах, источниках, методах, планах и результатах оперативно-розыскной деятельности, о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и о лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, а также об организации и о тактике проведения оперативно-розыскных мероприятий составляют государственную тайну и подлежат рассекречиванию только на основании постановления руководителя органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность.

К объектам надзора относятся органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность.

Субъектами данного надзора являются должностные лица органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, которые решают ее задачи посредством личного участия в организации и проведении оперативно-розыскных мероприятий, используя помощь должностных лиц и специалистов, обладающих научными, техническими и иными специальными знаниями, а также отдельных граждан с их согласия на гласной и негласной основе.

Согласно пункту 1 статьи 30 Закона о прокуратуре полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами.

Необходимо учитывать, что пунктом 1 части 1 статьи 40 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность в рамках уголовного

судопроизводства, отнесены к органам дознания. Надзор за исполнением законов при осуществлении указанной части оперативно-розыскной деятельности осуществляется прокурором с использованием полномочий и правовых средств прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания. Указания Генерального прокурора Российской Федерации по вопросам дознания, не требующим законодательного регулирования, являются обязательными для исполнения.

Таким образом, основные полномочия и правовые средства прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность урегулированы законодательством. В необходимых случаях при наличии оснований прокурор также может использовать полномочия и правовые средства надзора за исполнением законов и законностью правовых актов.

Целями прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, являются:

- единообразное применение положений уголовно-процессуального закона;
- обеспечение защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступления, защиты личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения;
- восстановление нарушенных прав участников уголовного судопроизводства, возмещение ущерба причиненного преступлением;
- обеспечение раскрытия и расследования преступлений.

Предметом надзора выступает соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, проведение расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими предварительное следствие.

Объектом надзора являются органы, осуществляющие предварительное следствие. В соответствии с частью 2 статьи 151

Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации предварительное следствие осуществляется только следователями:

- 1) Следственного комитета России;
- 2) органов ФСБ России;
- 3) органов внутренних дел;

Данный перечень является исчерпывающим.

Субъекты надзора – должностные лица органов, осуществляющих предварительное следствие. К ним относятся руководитель следственного органа, следователь и следователь-криминалист. Руководитель следственного органа – это должностное лицо, возглавляющее соответствующее следственное подразделение, а также его заместитель.

Следователь – должностное лицо, уполномоченное осуществлять предварительное следствие по уголовному делу, а также иные полномочия, предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации.

Следователь-криминалист – должностное лицо, уполномоченное осуществлять предварительное следствие по уголовному делу, а также участвовать по поручению руководителя следственного органа в производстве следственных или иных процессуальных действий или производить отдельные следственные и иные процессуальные действия без принятия уголовного дела к своему производству.

Таким образом, сущность прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, заключается, с одной стороны, в надзоре за соблюдением должностными лицами соответствующих подразделений законов, что должно способствовать результативности в борьбе с преступностью, а с другой – в охране конституционных прав и свобод личности, вовлеченной в сферу этой борьбы.

2.4. Надзор за законностью в сфере исполнения наказания и иных мер уголовного и уголовно-процессуального принуждения

Данная отрасль прокурорского надзора имеет важное значение для соблюдения норм уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства, регулирующих порядок и условия содержания под стражей, исполнение наказания и мер принудительного характера, назначаемых судом, активно способствует достижению их целей.

В первую очередь сюда относятся требования Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, Закона Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы», Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Осуществляя прокурорский надзор, прокуратура оказывает положительное воздействие на функционирование уголовно-исполнительной системы, непосредственно участвуя в решении задач точного исполнения законов, определяющих основополагающие вопросы деятельности входящих в эту систему органов и учреждений.

Прокурорам принадлежит ведущая роль в пресечении, устранении и предупреждении нарушений закона в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, осужденных, лиц, к которым применены меры медицинского характера. Подтверждением этому служат наблюдения последних лет, свидетельствующие о возрастании с каждым годом удельного веса обращений осужденных за защитой в органы прокуратуры, нежели чем в иные органы и организации.¹

¹Дмитриев Ю.А. Правоохранительные органы Российской Федерации: учебник, 2014. С. 35.

Отличительными чертами прокурорского надзора за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу являются:

- выполнение им роли основного гаранта соблюдения прав и свобод лиц, находящихся в указанных органах и учреждениях, которая предопределена особым местом прокурорского надзора в системе контроля за законностью действий и актов данных органов и учреждений;

- инициативный характер проведения, не требующий обязательного наличия сигналов о нарушениях законности;

- четко выраженная властность полномочий прокурора, обеспечивающая его непосредственное участие в установлении и пресечении нарушений закона;

- вовлеченность во все сферы деятельности исправительных учреждений. Прокурор не просто осуществляет надзор, он выполняет роль контролирующего органа.

В соответствии со статьей 22 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации прокурорский надзор за соблюдением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание, осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами в соответствии с Законом о прокуратуре. В нем данный вопрос урегулирован в статьях 32–34, согласно которым предметом надзора в этой сфере являются:

- законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и меры принудительного характера, назначаемые судом; соблюдение установленных законодательством Российской Федерации прав и обязанностей задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного

характера, порядка и условий их содержания; законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Объектом надзора являются органы и учреждения, исполняющие наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, места содержания задержанных и заключенных под стражу. Субъектами надзора являются должностные лица администраций соответствующих органов и учреждений.

При осуществлении надзора за исполнением законов прокурор вправе:

- посещать в любое время органы и учреждения;
- опрашивать задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера;
- знакомиться с документами, на основании которых эти лица задержаны, заключены под стражу, осуждены либо подвергнуты мерам принудительного характера, с оперативными материалами;
- требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, проверять соответствие законодательству Российской Федерации приказов, распоряжений, постановлений администрации органов и учреждений требовать объяснения от должностных лиц, вносить протесты и представления, возбуждать производства об административных правонарушениях. До рассмотрения протеста действие опротестованного акта администрацией учреждения приостанавливается;
- отменять дисциплинарные взыскания, наложенные в нарушение закона на лиц, заключенных под стражу, осужденных, немедленно освобождать их своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, одиночной камеры, дисциплинарного изолятора».

Прокурор или его заместитель обязан немедленно освободить своим постановлением каждого содержащегося без законных оснований в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение.

Постановления и требования прокурора относительно исполнения установленных законом порядка и условий содержания задержанных, заключенных под стражу, осужденных, лиц, подвергнутых мерам принудительного характера либо помещенных в судебно-психиатрические учреждения, подлежат обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы.

Итак, полномочия прокурора применительно к рассматриваемой отрасли надзора имеют в основном властно-распорядительный характер, что позволяет быстро и эффективно решать задачи надзорной деятельности.

Средством выявления нарушения закона является прокурорская проверка. Прокурорская проверка в данном направлении прокурорского надзора обладает характерными особенностями, отличающими ее от средств выявления нарушений законов в иных надзорных направлениях прокурорской деятельности. К ним относится ее повышенная императивность, которая проявляется в предусмотренной законом возможности прокурора проводить проверочные действия в любое время суток как на основании поступивших в органы прокуратуры сведений о нарушении закона, так и по своему усмотрению (без наличия сведений о правонарушениях). Данное требование обусловлено следующим.

Во-первых, тем что возможности осужденных, задержанных и заключенных под стражу обеспечивать свои конституционные права ограничены.

Во-вторых – спецификой проверяемых субъектов. С одной стороны – исполнение законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу, с другой – исполнение законов, режима отбывания наказания спецконтингентом, то есть осужденными, задержанными и заключенными под стражу.

В-третьих – спецификой предмета прокурорской проверки. Как правило, проверке подлежит исполнение не только норм действующего законодательства, но и норм ведомственных актов и инструкций, поскольку именно в них установлен порядок содержания спецконтингента. В связи с этим в порядке исключения данные проверки носят контрольный характер.¹

Проверочные действия в основном схожи с аналогичными стадиями средств выявления нарушений закона в других надзорных направлениях прокурорской деятельности. Они включают изучение действующего законодательства и прокурорской практики, планирование, истребование и изучение необходимой документации, взятие объяснений от субъектов спецконтингента и должностных лиц.

Таким образом, исключительность статуса прокуратуры при осуществлении ею надзора за исполнением законов учреждениями уголовно-исполнительной системы очевидна. Полномочия прокурора имеют ярко выраженный властный характер. Правовые средства прокурорского реагирования в отличие от других отраслей прокурорской деятельности в этой сфере приобретают более специфический статус и влекут более серьезные последствия. В условиях полной изоляции человека от общества прокуратура становится едва ли не единственным гарантом обеспечения его прав и свобод.

¹Прокурорский надзор/ Под общ. ред. *М.П. Журавлева, С.И. Никулина*. Норма, 2011. С. 399.

АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ПО ТЕМЕ ВКР

Правоприменительная практика прокурорского надзора свидетельствует, что состояние законности в данной области не отвечает предъявляемым требованиям.

Гарантией защиты прав и свобод является право на судебное обжалование постановления прокурора об отмене незаконного и необоснованного постановления о прекращении уголовного дела и о возобновлении производства по делу.

Анализ положений ч. 2 ст. 15, ч. 1 ст. 45, ч. 1 ст. 49, ст. 52 Конституции Российской Федерации показывает, что сама по себе возможность отмены незаконного и необоснованного постановления о прекращении уголовного дела и возобновления производства по делу вытекает из предписаний Конституции Российской Федерации, обязывающих органы государственной власти, должностных лиц и граждан соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы, гарантирующих государственную защиту прав и свобод человека и гражданина и возлагающих на государство обязанность обеспечивать потерпевшим от преступлений доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. При решении вопросов, связанных с возобновлением прекращенных уголовных дел, надлежит исходить из необходимости обеспечения и защиты как интересов правосудия, прав и свобод потерпевших от преступлений, так и прав и законных интересов лиц, привлекаемых к уголовной ответственности и считающихся невиновными до тех пор, пока их виновность не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. В связи с этим недопустимо произвольное возобновление прекращенного уголовного дела, в том числе многократное его возобновление по одному и тому же основанию (в частности, по причине неполноты проведенного расследования), создающее для лица, в

отношении которого дело было прекращено, постоянную угрозу уголовного преследования, и тем самым - ограничение его прав и свобод.

Так, 15.11.2015 около 16 часов, неизвестное лицо, находясь в подъезде дома 9 по ул. Мира в г. Асбесте Свердловской области, на почве внезапно возникших личных неприязненных отношений, причинило Пановой И.В. телесные повреждения в виде колотой раны правого плеча, гематомы мягких тканей лица, кровоизлияние в склеру левого глаза, ссадины левой части головы, множественные гематомы верхних конечностей, гематомы спины, которые вызывают кратковременное расстройство здоровья сроком не свыше 21 дня и по этому признаку могут быть оценены как причинившие легкий вред здоровью.

19.03.2016г. ОД ММО МВД РФ «Асбестовский» по данному факту возбуждено уголовное дело № 160285113 по признакам преступления, предусмотренного п. В ч. 2 ст. 115 УК РФ.

17.04.2016г. дознавателем ОД МО МВД РФ «Асбестовский» Шульгиной Н.И. производство по данному уголовному делу приостановлено по п.1 ч.1 ст. 208 УПК РФ.¹

Данное постановление вынесено необоснованно, преждевременно и подлежит отмене.

26.02.2016 года в вечернее время, неустановленное лицо, находясь в квартире 2 дома 98 по ул. Крупской в г. Асбесте Свердловской области, на почве личных неприязненных отношений нанес побои Алехиной Е.А., являющейся инвалидом 2 группы, причинив последней физическую боль.

10.03.2016г. ОД ММО МВД РФ «Асбестовский» по данному факту возбуждено уголовное дело № 160250113 по признакам преступления, предусмотренного ч.1 ст. 116 УК РФ.

¹Постановление об отмене постановления органа дознания (дознавателя) о приостановлении дознания по уголовному делу от 22 апреля 2016 г.

08.04.2016г. дознавателем ОД ММО МВД РФ «Асбестовский» Шаклеиной О.В. производство по данному уголовному делу приостановлено по п.1 ч.1 ст. 208 УПК РФ.¹

Данное постановление вынесено необоснованно, преждевременно и подлежит отмене.

26.02.2016 года в вечернее время, неустановленное лицо, находясь в квартире 2 дома 98 по ул. Крупской в г. Асбесте Свердловской области, на почве личных неприязненных отношений нанес побои Алехиной Е.А., являющейся инвалидом 2 группы, причинив последней физическую боль.

10.03.2016г. ОД ММО МВД РФ «Асбестовский» по данному факту возбуждено уголовное дело № 160250113 по признакам преступления, предусмотренного ч.1 ст. 116 УК РФ.

06.04.2016г. дознавателем ОД ММО МВД РФ «Асбестовский» Шаклеиной О.В. производство по данному уголовному делу частично прекращено в связи с отсутствием события преступления.²

Данное постановление является незаконным и необоснованным, так как ряд обстоятельств в ходе предварительного дознания достоверно не установлен, в связи, с чем подлежит дополнительному расследованию.

22.02.2016 около 10 часов неустановленное лицо, находясь в кв. 140 дома 34 по ул. Челюскинцев в г. Асбесте Свердловской области, на почве личных неприязненных отношений, нанесло побои престарелой Шевченко А.А., 24.07.1946 г.р., причинив последней физическую боль.

03.03.2016г. ОД МО МВД РФ «Асбестовский» по данному факту возбуждено уголовное дело № 160230113 по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 116 УК РФ.

¹ Постановление об отмене постановления органа дознания (дознавателя) о приостановлении дознания по уголовному делу от 15 апреля 2016 г.

² Постановление об отмене постановления дознавателя о частичном прекращении уголовного дела (уголовного преследования) от 15 апреля 2016 г.

30.04.2016г. дознавателем ОД ММО МВД РФ «Асбестовский» Самохваловой Е.С. производство по данному уголовному делу частично прекращено в связи с непричастностью Костроминой Н.В.¹

Данное постановление является незаконным и необоснованным, так как ряд обстоятельств в ходе предварительного дознания достоверно не установлен, в связи, с чем подлежит дополнительному расследованию.

Таким образом, прокурор вправе, при установлении факта прекращения уголовного преследования по не реабилитирующим основаниям в отношении лица необоснованно подвергнутому уголовному преследованию, отменить такое решение, как незаконное. Так, проверка прокурором законности процессуальных решений, вынесенных в ходе расследования уголовного дела, в том числе постановлений о его прекращении, направлена на обеспечение защиты прав участников уголовного судопроизводства и достижения целей правосудия.

Состояние законности в сфере социальной защиты инвалидов, пенсионеров и ветеранов остается неудовлетворительным.

Так, 26.02.2016 года в вечернее время, неустановленное лицо, находясь в квартире 2 дома 98 по ул. Крупской в г. Асбесте Свердловской области, на почве личных неприязненных отношений нанес побои Алехиной Е.А., являющейся инвалидом 2 группы, причинив последней физическую боль.

10.03.2016г. ОД ММО МВД РФ «Асбестовский» по данному факту возбуждено уголовное дело № 160250113 по признакам преступления, предусмотренного ч.1 ст. 116 УК РФ.

06.04.2016г. дознавателем ОД ММО МВД РФ «Асбестовский» Шаклеиной О.В. производство по данному уголовному делу частично прекращено в связи с отсутствием события преступления.²

¹ Постановление об отмене постановления дознавателя о частичном прекращении уголовного дела (уголовного преследования) от 10 мая 2016 г.

² Постановление об отмене постановления дознавателя о частичном прекращении уголовного дела (уголовного преследования) от 15 апреля 2016 г.

Данное постановление является незаконным и необоснованным, так как ряд обстоятельств в ходе предварительного дознания достоверно не установлен, в связи, с чем подлежит дополнительному расследованию.

Нередко органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления допускаются нарушения жилищных и пенсионных прав инвалидов, прав на санаторно-курортное оздоровление (лечение), на обеспечение их комплексной безопасности в связи с проживанием в специализированных учреждениях социальной защиты, здравоохранения, техническими средствами реабилитации, создание условий для их беспрепятственного доступа к объектам транспорта и социальной инфраструктуры.

Так, в Оренбургской области в 2011 г. по факту не предоставления работодателями 13 предприятий информации о выполнении квоты для приема на работу инвалидов в ГУ «Центр занятости населения Оренбургского района» 13 руководителей привлечены к ответственности по ст. 19.7 КоАП РФ.¹

Анализ практики прокурорского надзора показал, что наиболее распространенными являются иски с требованием обязать органы исполнительной власти, местного самоуправления, юридических лиц оборудовать социально значимые, транспортные объекты специальными приспособлениями для инвалидов, а также иски в защиту жилищных и пенсионных прав, прав на санаторно-курортное лечение, обеспечение средствами реабилитации, лекарствами, о взыскании стоимости проезда к месту отдыха и обратно, на приобретение единого билета для льготного проезда, обеспечение безопасности пожилых людей, проживающих в специализированных учреждениях. Так, например, прокурор г. Калуги в 2011 г. направил в суд 68 заявлений к Калужскому региональному

¹Генеральной прокуратурой Российской Федерации подведены итоги по работе в сфере соблюдения прав граждан с ограниченными возможностями. [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-75179/> (Дата обращения 12.06.2016 г.).

отделению Фонда социального страхования в интересах инвалидов о предоставлении санаторно-курортных путевок в соответствии со ст. 6.2 Федерального закона «О государственной социальной помощи».¹

Предметом исков прокуроров в этой сфере может быть обеспечение инвалидов беспрепятственным доступом к объектам социальной и транспортной инфраструктуры; необходимость возврата недополученной пенсии в связи с применением территориальным органом Пенсионного фонда Российской Федерации ограничивающего коэффициента; необходимость обеспечения местными администрациями муниципальных библиотек специальной литературой для инвалидов по зрению; признание незаконным бездействия работодателей в виде не предоставления информации о выполнении квоты для приема на работу инвалидов в центры занятости, предоставление льгот по оплате коммунальных услуг и др.

Например, Одинцовская городская прокуратура Московской области в ходе проведения проверки установила, что Одинцовское управление социальной защиты населения не предоставляет гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, льготу на оплату коммунальных услуг в виде водоотведения и горячего водоснабжения. По результатам проверки прокурор города Одинцово обратился в суд с заявлениями в интересах граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. Требования прокурора суд удовлетворил, признав незаконными действия Одинцовского управления социальной защиты населения по отказу гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, в предоставлении меры социальной поддержки по оплате коммунальных услуг в размере 50% за пользование горячим

¹В Генеральной прокуратуре Российской Федерации обобщена работа по надзору за исполнением законодательства при замене льгот денежной компенсацией <http://genproc.gov.ru/news/news-74695/> (Дата обращения 12.06.2016 г.) Режим доступа: URL

водоснабжением и водоотведением, и обязал произвести перерасчет сумм оплаты за коммунальные услуги.¹

Прокуроры активно используют полномочия по защите прав инвалидов, престарелых граждан в судебном порядке, что позволило повысить результативность принимаемых мер и добиться реального восстановления нарушенных прав.

В случаях, когда противоправные деяния содержат признаки преступлений, прокурор в соответствии со ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации выносит мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства.

Другим примером надзорной деятельности прокуратуры является правозащитная функция прокуратуры. Прокуратура г. Кузнецка Пензенской области провела проверку исполнения законодательства о защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Установлено, что в государственном бюджетном учреждении здравоохранения «Пензенский дом ребёнка» г. Кузнецка воспитываются 86 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Многие дети тяжело больны. У некоторых имеются родители, лишённые родительских прав или отказавшиеся от детей. Согласно нормам Семейного кодекса РФ, указанная категория «родителей», обязана выплачивать алименты на содержание детей. В доме ребёнка находятся 25 несовершеннолетних, родители которых обязаны выплачивать средства на их содержание. Прокурор г. Кузнецка, осуществляя свои функции, направил в суд исковые заявления в защиту прав детей, о взыскании денежных средств с их

¹Одинцовская городская прокуратура Московской области защищает права граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС. Режим доступа: URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-72541/>

родителей. Суд в полном объёме удовлетворил иски прокурора.

Согласно ч.1 ст.38 Конституции РФ, «материнство и детство, семья находятся под защитой государства. Часть 2 этой статьи возлагает на родителей обязанность заботиться о детях, воспитывать их».

Однако, как показывают прокурорские проверки, не все родители, честно и ответственно относятся к исполнению своих родительских обязанностей, а чиновники не всегда принципиально реагируют на нарушения законных прав и интересов детей.

Вадинским районным судом 7 июня 2011 года вынесено решение по гражданскому делу по исковому заявлению прокурора района о лишении Ш. родительских прав. В судебном заседании установлено, что она, являясь матерью 4 несовершеннолетних детей, уклонялась от выполнения своих родительских обязанностей. Воспитанием детей не занималась, неоднократно привлекалась к административной ответственности, отбывала наказание в местах лишения свободы. Ш. не заботилась о здоровье детей их физическом, психическом, духовном развитии. Мать не проявляла к ним должного внимания и заботы, материально не содержала. Ею неоднократно в присутствии детей предпринимались попытки суицида. В состоянии алкогольного опьянения Ш. представляет опасность для жизни и здоровья несовершеннолетних детей. Суд, с учетом мнения помощника прокурора района лишил Ш. родительских прав в отношении всех 4 несовершеннолетних детей и взыскал с нее алименты в размере 1/2 части заработка или иного дохода в их пользу.

Прокуратура Лунинского района Пензенской области выявила факт вовлечения родителем в систематическое занятие попрошайничеством своих детей. Установлено, что гражданка К., являясь матерью малолетних детей, не занималась их воспитанием, не проявляла должной заботы об их здоровье, а посылала их в центр посёлка Лунино просить деньги у прохожих.

Прокурор усмотрел в её действиях признаки состава преступления, предусмотренного ч.2 ст. 151 УК РФ – вовлечение несовершеннолетних в систематическое занятие попрошайничеством.

По результатам прокурорской проверки вынесено постановление о направлении материалов в Следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании. Возбуждено уголовное дело, которое расследовано и направлено в суд. В судебном заседании К. признала свою вину. Однако, она не в полной мере осознала общественную опасность и аморальность своих действий. Суд, с учётом мнения государственного обвинителя, признав К. виновной, назначил ей наказание в виде условного осуждения на 1 год и 6 месяцев, с испытательным сроком 1 год.

Это только небольшая часть примеров из надзорной деятельности прокуратуры по защите и восстановлению прав несовершеннолетних. Однако эта работа более обширна и значительна, поскольку охватывает почти все сферы жизни и деятельности подростков.

Полномочия и функции прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодёжи указанным не ограничиваются. Практика показывает, что только совместные усилия, а не разобщённые действия правоохранительных ведомств, социальных, культурных, образовательных структур и общественных организаций при координирующей роли прокуратуры будут способствовать снижению безнадзорности, правонарушений и преступности подростков. В свою очередь действенный надзор за исполнением законов о несовершеннолетних и молодёжи в отношении чиновников и должностных лиц, обязанных обеспечивать приоритет интересов и благосостояние детей во всех сферах жизни общества и государства, является гарантией соблюдения Конституции Российской Федерации.

Одним из наиболее действенных методов борьбы за публичные права является деятельность прокуратуры РФ по пресечению

несоблюдения действующего законодательства органами местного самоуправления.

Прокурорские проверки – способ устранения разногласий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, между органами местного самоуправления и гражданами, способ устранения возникающей коррупции и произвола со стороны органов местного самоуправления, рычаг воздействия со стороны государства на органы местного самоуправления по соблюдению российского законодательства.

Следует отметить, что прокуратура осуществляет определенные действия в отношении органов местного самоуправления не только по жалобам и заявлениям граждан. Несоблюдение законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан в прокуратуре Пензенской области существует как одно из приоритетных направлений надзорной деятельности.

За 2011 год к административной ответственности за нарушения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в РФ» привлечено 8 глав сельских администраций. А в текущем 2016 году привлечено 4. Прокурорами ряда районов проведены проверки исполнения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в РФ». Установлено, что нарушения прав граждан при рассмотрении обращений продолжают иметь место.

Так, прокуратура Мокшанского района выявила, что в нарушение требований Закона глава администрации районного посёлка Мокшан ответы на обращения 3 граждан направил с нарушением установленного тридцатидневного срока. В отношении виновного лица прокуратура возбудила дело об административном правонарушении по ст. 5.59 КоАП РФ. Оно рассмотрено мировым судьей. Чиновник привлечён к административной ответственности в виде штрафа в размере 5000 рублей.

Прокуратура Тамалинского района установила, что в администрации Волче – Вражского сельсовета не ведутся книга регистрации письменных обращений и карточки личного приема граждан. Имеется книга регистрации обращений граждан, в которой регистрируется прием граждан по личным вопросам (устные обращения).

За 2012 год зарегистрировано 2 устных обращения граждан от 23.01.2012 года по вопросу оказания материальной помощи и по вопросу очистки дороги от снега, которые требовали дополнительных проверок и письменных ответов.

Однако, глава администрации ответов в письменной форме гражданам не направляла; сведений о том, что ответы даны устно, также не имелось. Имели место и другие нарушения.

Прокуратура Малосердобинского района так же выявила грубейшие нарушения закона. В частности, в администрации Старославкинского сельсовета хранились обращения 9 граждан за 2011 год без какого-либо движения. Ответы по ним не даны до настоящего времени. Карточки личного приёма граждан не были заведены.

Аналогичные нарушения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в РФ» выявлены прокуратурой Бековского района в администрации Волинщинского сельсовета. В отношении указанных глав сельских администраций прокурорами возбуждены дела об административном правонарушении по ст. 5.59 КоАП РФ – «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан».

Изложенное свидетельствует о том, что должностные лица пользуются своим служебным положением, подрывая авторитет органов местного самоуправления. Как результат, уровень доверия местного населения к местной администрации стремительно снижается.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации, существующих данных прокурорских проверок и мнений ученых – юристов, позволяет прийти к выводу о том, что органы местного

самоуправления издают нормативные акты, положения которых противоречат действующему законодательству.

Несомненно, активное участие органов прокуратуры в проверке соблюдения действующего законодательства органами местного самоуправления должно способствовать устранению из органов местного самоуправления всяческих нарушений, повышению эффективности и законности их управленческой деятельности.

В современном понимании местное самоуправление, представляет собой постоянно обновляющееся и поэтому, требующее постоянного изучения явление. Очевидно, что данная система должна совершенствоваться. Местная администрация обязана самостоятельно совершенствовать систему органов местного самоуправления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании выпускного квалификационного исследования можно сделать следующие выводы и предложения.

На современном этапе общественных преобразований приоритетными, требующими особого внимания органов прокуратуры направлениями являются:

- защита конституционных основ Российской Федерации, ее целостности и безопасности, единства законности на всей территории страны;
- соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
- обеспечение законности оперативно-розыскной деятельности и предварительного расследования;
- обеспечение законности в сфере исполнения наказания и иных мер уголовного и уголовно-процессуального принуждения;
- совершенствование деятельности всех звеньев прокурорской системы в области противодействия преступности.

В настоящее время направления деятельности прокуратуры весьма многогранны. Закон о прокуратуре помимо пяти отраслей прокурорского надзора, а также уголовного преследования возложил на прокуроров обязанность осуществлять деятельность на некоторых других, не менее важных направлениях.

Прокуроры участвуют в рассмотрении гражданских, арбитражных дел, дел об административных правонарушениях. Прокуратура - основной правоохранительный орган, осуществляющий международное сотрудничество (прежде всего по уголовным делам), на прокуратуру законом возложены функции координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, рассмотрение и разрешение жалоб и иных сообщений, она принимает участие в правотворческой деятельности.

Проведенное исследование полномочий прокурора и иных участников уголовного судопроизводства, призванных осуществлять процессуальный контроль за предварительным расследованием, как представляется, позволяет утверждать следующее. Несмотря на кардинальное видоизменение процессуальных полномочий участников уголовного судопроизводства, осуществляющих процессуальный надзор и контроль за деятельностью органов и лиц, производящих предварительное следствие и дознание, наполненная новым содержанием их компетенция по-прежнему сосредоточена вокруг надзора и процессуального контроля за досудебным производством. Произошедшее перераспределение полномочий между прокурором и руководителем следственного органа, тем не менее, не дает оснований говорить, что прокурорский надзор на этой стадии уголовного процесса исчерпал себя.

В свою очередь, процессуальный контроль понимается как регламентированная законом система процессуальных действий и решений руководителя следственного органа, начальника органа дознания и начальника подразделения дознания, связанных с соблюдением и проверкой процессуальной деятельности следователя или дознавателя, соответственно, по выполнению задач уголовного судопроизводства на стадии предварительного расследования по конкретному уголовному делу.

Процессуальный контроль призван дополнять прокурорский надзор на стадии предварительного расследования, наряду с ним обеспечивая надлежащее качество предварительного следствия или дознания и результативность уголовного преследования.

В связи с необходимостью повышения уровня обеспеченности конституционных прав и свобод человека и гражданина, вопросы совершенствования процессуального контроля, прокурорского надзора в системе правовых элементов обеспечения государством прав и свобод человека и гражданина в досудебном производстве приобрели в последние

годы весьма существенное значение.

Это потребовало разработки проблемы оптимизации обеспечения процессуального контроля, прокурорского надзора на стадии предварительного расследования.

Прокурор проверяет законность действий как лиц, производящих дознание, так и лиц, руководящих ими. Надзирая за действиями следователя, прокурор, вместе с тем, обязан осуществлять надзор и за действиями их руководителей по процессуальному обеспечению следствия. Он вправе требовать отмены как незаконных или необоснованных решений следователя, так и указаний руководителя следственного органа, следя за тем, чтобы тот действовал в рамках требований ст. 39 УПК РФ и не ущемлял процессуальную самостоятельность следователя. При осуществлении надзора за производством дознания, прокурор по-прежнему пользуется всей полнотой власти и вправе самостоятельно отменять все незаконные или необоснованные решения как дознавателя, так и его руководителей.

Особенность полномочий прокурора как правовых средств осуществления высшего надзора и в том, что начальник органа дознания и другие должностные лица органов, наделенных правом производить дознание, не вправе отменить указания прокурора, которые он дал дознавателю. В усложнившемся споре с представителями следственных подразделений последнее слово законодатель оставляет все-таки за Генеральным прокурором РФ. В то же время, прокурор не связан указаниями руководителя следственного органа, начальника органа дознания или начальника подразделения дознания, имеющими процессуальный характер, и может отменить их или добиться отмены, если они не основаны на законе.

Кроме того, если процессуальный контроль со стороны названных руководителей дознания или предварительного следствия может осуществляться выборочно, лишь по некоторым делам, то прокурорский

надзор осуществляется по всем без исключения уголовным делам и направлен на выполнение задач более высокого порядка, чем процессуальный контроль.

Действующая ныне редакция наименования главы 7 Конституции Российской Федерации «Судебная власть и прокуратура» подтверждает тот очевидный факт, что органы прокуратуры судебную власть не представляют, а являются самостоятельной системой государственных органов, осуществляющих возложенные на них специфические функции надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов.

Кроме того, соответствующее положение, в отличие от прежнего наименования главы 7 Конституции, не вступает в коллизию со статьей 71 Конституции, в которой (пункт «о») прокуратура, наряду с судостроительством, занимает отдельное место.

При таких обстоятельствах, очевидна необходимость устранения упомянутых выше взаимоисключающих отсылок, определения статуса прокуратуры непосредственно в Конституции Российской Федерации. Прокурорский надзор следует регламентировать в статье 129 Конституции Российской Федерации в качестве конституционной функции прокуратуры как самостоятельного института государственной власти, указав, что надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением принятых в соответствии с ней законов осуществляется от имени Российской Федерации на всей ее территории прокуратурой Российской Федерации; прокуратура осуществляет возложенные на нее надзорные функции и полномочия самостоятельно, подчиняясь только Конституции Российской Федерации и федеральным законам; в Российской Федерации действуют органы и учреждения прокуратуры Российской Федерации, составляющие систему прокуратуры Российской Федерации.

Суммируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что потенциал прокуратуры в настоящее время широк и многообразен. Российская прокуратура занимает важное место в государстве в области защиты прав и свобод граждан на всей территории РФ. В регламенте, как прокурорского надзора, так и процессуального контроля до сих пор остаются пробелы, которые негативно сказываются на эффективности исследуемой деятельности. Некоторые из этих пробелов удалось осветить в этой работе и внести предложения по их устранению. Остается надеяться, что они будут учтены и будут способствовать улучшению данных видов процессуальной деятельности, более четкому разграничению полномочий ответственных за ее осуществление субъектов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

Конституция РФ от 12.12.1993 г. (в ред. от 21.07.2014 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек.

Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // «О Конституционном Суде Российской Федерации» 9в ред. от 14 декабря 2015 г.) // Российская газета, 1994г. 23 июля.

Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ // «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // Российская газета, 1995г. 16 мая.

Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ // «О военных судах Российской Федерации» // Российская газета № 120, 1999г. 29 июня (с изменениями от 23.05.2016 № 3-ФКЗ).

Уголовный кодекс Российской Федерации" от 13.06.1996 № 63-ФЗ (в ред. от 02.06.2016) // Российская газета. 1996. 18 июня.

Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (в ред. от 28.11.2015) // Российская газета. 1997. 16 января.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (в ред. от 01.05.2016) // Российская газета 2001г. 22 декабря.

Федеральный закон от 17 ноября 1995 г. «О прокуратуре Российской Федерации» № 168 ФЗ (с измен. и дополн. от с изм. от 05 июня 2007) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995 г. № 61. // Российская газета, № 229, 1995г. 25 ноября.

Федеральный закон от 10 февраля 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О прокуратуре в Российской Федерации”» № 31-ФЗ

Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» № 144-ФЗ от 12 августа 1995 г. (в ред. от 9 июня 2015 года) // Российская газета № 160, 1995 г. 18 августа.

Приказ Генеральной прокуратуры от 15 февраля 2011 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011г. № 45

Правоприменительная практика

Представление об устранении нарушений законодательства о закупках в муниципальном бюджетном дошкольном образовательном учреждении «Детский сад общеразвивающего вида с приоритетным осуществлением деятельности по физическому развитию детей №31» Асбестовского городского округа (от 15 марта 2016 года) // Прокуратура Свердловской области // Прокуратура города Асбеста 2016г.

Представление об устранении нарушений законодательства о закупках муниципального бюджетного учреждения культуры «Централизованная библиотечная система» Асбестовского городского округа (от 13 апреля 2016 года) // Прокуратура Свердловской области // Прокуратура города Асбеста 2016г.

Представление об устранении нарушений законодательства о закупках «Малышевский Дворец культуры «Русь» (от 15 марта 2016 года) // Прокуратура Свердловской области // Прокуратура города Асбеста 2016г.

Постановление об отмене постановления органа дознания (дознателя) о приостановлении дознания по уголовному делу (от 15

апреля 2016 года) //Прокуратура Свердловской области // Прокуратура города Асбеста 2016г.

Постановление об отмене постановления органа дознания (дознателя)о приостановлении дознания по уголовному делу (от 22 апреля 2016 года) // Прокуратура Свердловской области // Прокуратура города Асбеста 2016г.

Постановление об отмене постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела (от 30 мая 2016 года) // Прокуратура Свердловской области // Прокуратура города Асбеста 2016г.

Постановление об отмене постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела (от 25 мая 2016 года) // Прокуратура Свердловской области // Прокуратура города Асбеста 2016 г.

Постановление об отмене постановления дознавателя о частичном прекращении уголовного дела (уголовного преследования) (от 10 мая 2016 года)// Прокуратура Свердловской области // Прокуратура города Асбеста 2016г.

Литература

Прокурорский надзор: Учебник / Под ред. *Б.В. Замятина*, М. Юристь, 2011. 344 с.

Галустьян О.А., Кизлык А.П. Правоохранительные органы: учебник для вузов // под ред. *О.А. Галустьяна*. 3-е изд., перераб. и доп. (Серия «Высшее профессиональное образование») Юриспруденция, 2014. 314 с.

Гвозденко А.А. Теория государства и права. Изд-во Проспект, 2014. 302 с.

Дибиров Ю.С., Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина как правозащитная деятельность государства.// Вестник Дагестанского государственного университета. 2014. № 2. 130 с.

Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы: хрестоматия 3-е изд. Зерцало, 2015. 269 с.

Дытченко Г.В. Актуальные проблемы российского права. 2015. № 4. 213 с.

Дмитриев Ю.А. Правоохранительные органы Российской Федерации учебник. Омега-Л, 2014. 237 с.

Замятина Б.В. Прокурорский надзор: Учебник Под ред. 2011. 290 с

Кукушкина Ю.О. «Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Studium. 2015. № 3-4. 30 с.

Никитин Г.В. Прокурорский надзор /*Г.В. Наумов.* М. Проспект, 2014. 284 с.

Орлов Ю.К. Правоохранительные органы: учебник. М. Проспект, 2015. 271 с.

Пойда Е.С. Основы экономики, управления и права. 2014. № 3 (15). 90 с.

Прокурорский надзор / Под общ. ред. *М.П. Журавлева, С.И. Никулина.* 321 с.

Тонков Е.Е. Правоохранительные органы. Белгород: НИУ БелГУ, 2016. 252 с.

Черников В.В. Правоохранительные органы: учебник: Проспект, 2014. 254 с.

