

Институт прокуратуры в механизме Российского государства*

Среди других контрольно-надзорных государственных органов прокуратура отличается полифункциональностью, распространением ее надзора практически на все сферы жизни государства и общества, в том числе и на деятельность других контрольно-надзорных органов. При этом надзор за исполнением законов в различных сферах дополняется иными направлениями ее деятельности. Эти качества делают прокуратуру уникальным и эффективным инструментом государства в борьбе за укрепление законности, правопорядка, охраны и защиты прав юридических и физических лиц. Несмотря на некоторое сужение функций и полномочий в последние два десятилетия, прокуратура не утратила свое важнейшее качество – многофункциональность.

В теории права является общепризнанным, что под функциями государства и его органов понимаются основные направления их деятельности по предметному и сфероотраслевому признаку. По мнению В.С. Зеленецкого, В.П. Рябцева и других ученых, функции прокуратуры характеризуют ее деятельность с точки зрения задач, предметов ведения, полномочий и правовых средств воздействия на субъекты правоотношений¹. Применительно к прокуратуре вместе с тем предприняты попытки разграничить категории «функции» и «основные направления» ее деятельности². Такого рода попытки слабо аргументированы и, по существу, идут вразрез с общепринятым в теории права определением функций госорганов, а поэтому малопродуктивны. Вместе с тем можно согласиться

БИКТАГИРОВ Раиф Терентьевич – доктор юридических наук, профессор кафедры государственного управления и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, научный руководитель секции Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России

* Продолжение. Начало см.: Гражданин. Выборы. Власть. 2014. № 2.

¹ Зеленецкий В.С. Функциональная структура прокурорской деятельности. Харьков: Харьковский юрид. ин-т, 1978. С. 9, 20; Рябцев В.П. Функции и направления деятельности органов прокуратуры // Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. М.: Юристъ, 2000. С. 65.

² Рябцев В.П. Указ. соч. С. 103–110; Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: Учебник. М.: Городециздат, 2001. С. 96.

с позицией В.Г. Бессарабова, который вводит в научный оборот категорию «вид деятельности прокуратуры», включающий в себя, по мнению ученого, и функции, и основные направления деятельности прокуратуры³.

Следует заметить, что отдельные исследователи, базируясь на приказах Генерального прокурора Российской Федерации и практической деятельности органов прокуратуры, выделяют основные направления, а в ряде случаев задачи в рамках отдельных отраслей прокурорского надзора. Например, В.Ф. Крюков, основываясь на указанных критериях, выделяет основные направления деятельности прокуратуры: надзор за исполнением законов и соблюдением прав и свобод человека и гражданина; надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (ОРД), дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих назначаемое судом наказание и применяющих иные меры принудительного характера; координационная деятельность органов прокуратуры по борьбе с преступностью. В отдельных сферах деятельности прокуратуры, таких как участие в рассмотрении в судах дел, надзор за исполнением законов судебными приставами, названы задачи прокуратуры⁴.

Выделение в пределах отдельных отраслей надзора направлений деятельности неизбежно приводит к излишнему дроблению функций прокуратуры, а потому вряд ли оправдано как с научной, так и с практической точек зрения.

Самой надежной и объективной основой классификации функций прокуратуры является Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», который содержит практически исчерпывающий перечень функций, выполняемых органами прокуратуры. Таковых по подсчетам автора статьи насчитывается 14, в том числе 5 чисто надзорных и 9 иных, можно сказать, вспомогательных направлений деятельности, в основе своей обслуживающих надзорные функции. При этом нельзя не упомянуть, что некоторые исследователи выделяют главную функцию прокуратуры – надзор за исполнением законов, которая включает в себя все виды надзора, осуществляемого прокуратурой. При этом отдельные виды надзора рассматриваются в качестве подфункции⁵. Думается, в этом есть

³ Прокурорский надзор: Учебник. М.: ТК Велби; Проспект, 2007. С. 110–119.

⁴ В.Ф. Крюков. Прокурорский надзор: Учебное пособие. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2010. С. 155–171, 210–221, 434–437, 322–325, 329–418, 419–428. При этом отдельные направления деятельности прокуратуры, такие как участие в правотворческой деятельности, участие прокуроров в заседаниях органов государственной и муниципальной власти, разрешение заявлений, жалоб и иных обращений граждан, международное сотрудничество, в учебном пособии не рассмотрены.

⁵ См.: Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1. С. 82; Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник. М.: Юристъ, 2000. С. 65; Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебник / Под ред. А.А. Чувилова. М.: Юристъ, 2001. С. 66, 67.

рациональное зерно, ибо такой подход более адекватно отражает позицию, закрепленную в пункте 1 статьи 1 Федерального закона о прокуратуре.

Таким образом, система функций прокуратуры согласно действующему законодательству в развернутом виде выглядит следующим образом:

- надзор за исполнением законов органами представительной, исполнительной, муниципальной власти, военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов (абзац второй п. 2 ст. 1);

- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами представительной, исполнительной, муниципальной власти, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (абзац третий п. 2 ст. 1);

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие (абзац четвертый п. 2 ст. 1);

- надзор за исполнением законов судебными приставами (абзац пятый п. 2 ст. 1);

- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу (абзац шестой п. 2 ст. 1);

- уголовное преследование лиц, совершивших преступление (абзац седьмой п. 2 ст. 1);

- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (абзац восьмой п. 2 ст. 1);

- возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования (абзац девятый п. 2 ст. 1);

- участие прокуроров в рассмотрении дел судами (п. 3 ст. 1);

- участие в правотворческой деятельности (п. 4 ст. 1);

- международное сотрудничество (ст. 2);

- участие прокуроров в заседаниях органов представительной и исполнительной власти, органов местного самоуправления (ст. 7);

- проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (ст. 9¹);

- рассмотрение и разрешение заявлений, жалоб и иных обращений (ст. 10).

Как следует из анализа норм пункта 1 статьи 1 и статьи 3, на прокуратуру Российской Федерации могут быть возложены и иные функции, если это предусмотрено федеральными законами.

Стоит также отметить, что функция участия прокуратуры в рассмотрении дел судами имеет сложную структуру и подразделяется на следующие подфункции:

- 1) участие прокурора в рассмотрении гражданских дел;
- 2) участие прокурора в рассмотрении уголовных дел;
- 3) участие прокурора в рассмотрении административных дел;
- 4) участие прокурора в рассмотрении дел в арбитражных судах;
- 5) участие прокурора в рассмотрении дел Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации⁶.

Каждая из указанных подфункций имеет свою специфику и, кроме процессуального законодательства, регулируется, как правило, специальными приказами или указаниями Генерального прокурора.

Важной частью теории прокурорского надзора являются принципы, на которых он зиждется. Любые органы государства действуют, соблюдая принципы, лежащие в основе их организации и деятельности. Они устанавливаются законодательством или формулируются в доктринальном порядке, исходя из сущности, задач и специфики соответствующего государственного органа. Принципы организации и деятельности прокуратуры зафиксированы в Конституции Российской Федерации и более развернуто – в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Некоторые из них сформулированы учеными исходя из сущности целей и задач прокурорского надзора.

Согласно общей теории права под принципами права, в том числе и права прокурорского надзора, понимаются «исходные нормативно-руководящие начала (императивные требования), определяющие общую направленность правового регулирования общественных отношений»⁷. В специальной литературе по прокурорскому надзору дано множество определений принципов прокурорского права. Обобщенный смысл их сводится к тому, что указанные принципы образуют основополагающие руководящие положения, лежащие в основе построения и деятельности органов прокуратуры, определяющие сущность, цели и задачи прокурорской деятельности. Их важнейшие черты – приоритетный, определяющий нормативный и общеобязательный характер для всех субъектов права.

На основе основополагающих конституционных норм принципы организации и деятельности прокуратуры в развернутом виде закреплены

⁶ См.: Прокурорский надзор: Учебник. 5-е изд. / Под ред. О.А. Галустяна, А.В. Ендольцевой, Н.Х. Сафиуллина. С. 126.

⁷ Общая теория государства и права: Академический курс: В 3 т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. Т. 2. С. 95.

в ряде статей Федерального закона о прокуратуре (п. 1 ст. 1, ст. 4–6, п. 3 ст. 11, п. 6 ст. 12): единство и централизация, законность, гласность, охрана и защита прав и свобод человека и гражданина, независимость, внепартийность, обязательность исполнения требований прокурора, основанных на его полномочиях, демократизм и гуманизм деятельности (последний сформулирован в доктринальном порядке, исходя из сущности, целей и задач прокуратуры).

Принципы прокурорского права не следует рассматривать изолированно, в отрыве друг от друга. Они взаимосвязаны, в совокупности образуют систему и действуют в системной связи. Это, в частности, выражается в том, что игнорирование хотя бы одного из принципов неизбежно отрицательно сказывается на общих результатах деятельности органов прокуратуры.

Принципы прокурорского надзора можно классифицировать по различным критериям: конституционные, законодательные, доктринальные, общие и внутриуправленческие, организационные и функциональные и пр.

Содержание указанных принципов достаточно полно раскрыто в учебной и научной литературе, что освобождает нас от их дополнительного комментария.

К числу слабо разработанных проблем теории прокурорского надзора относятся прокурорско-надзорные правоотношения, посредством которых реализуются цели и задачи прокурорского надзора, законодательно установленные полномочия прокурора. Юридическая конструкция – прокурорско-надзорное правоотношение – подвержена общим закономерностям возникновения и реализации, разработанным общей теорией права, то есть имеет свои субъекты (участников), объекты и общие основания возникновения – юридические факты.

Субъектный состав указанных правоотношений всегда предполагает, с одной стороны, прокурора, облеченного властными полномочиями, а с другой – поднадзорные организации, органы и их должностные лица, перечень которых дан в законе о прокуратуре. Участники этих правоотношений обладают субъективными правами и обязанностями, которые согласно закону и их воле реализуются в указанных правоотношениях.

Содержание прокурорско-надзорного правоотношения, как правило, характеризуется государственно-властным, императивным свойством, что обусловлено властными полномочиями прокурора, обязательностью его законных требований для иных участников правоотношения. Однако в отдельных, более деликатных сферах прокурорской деятельности, непосредственно не связанных с осуществлением надзорных функций, содержание правоотношений с участием прокурора не имеет выраженного властного характера, а скорее тяготеет к диспозитивному принципу, координации, согласованию позиций, стремлению к консенсусу. Речь идет об

участии прокурора в судебных заседаниях, заседаниях органов публичной власти, в правотворчестве, в международном сотрудничестве.

Что касается оснований возникновения прокурорско-надзорных правоотношений, таковыми, как и в других отраслях права, являются различного рода юридические факты преимущественно негативного свойства, связанные с нарушением закона. Вместе с тем правоотношения с участием прокурора могут возникнуть и на основе юридических фактов с нейтральным или позитивным содержанием. Например, при рассмотрении и разрешении прокурором обращений граждан, в международном сотрудничестве и пр.

Объектами прокурорско-надзорных правоотношений являются законность, права и свободы личности, права и законные интересы юридических лиц и тесно связанные с ними и охраняемые законом материальные и моральные ценности.

Таким образом, прокурорско-надзорные правоотношения представляют собой урегулированные нормами прокурорского права общественные отношения, складывающиеся между прокурором как государственно-властным субъектом, с одной стороны, поднадзорными и иными субъектами – с другой, содержание которых составляют права и обязанности участников данного правоотношения. Указанные правоотношения выступают юридической формой связи прокурора с другими субъектами права. Именно через правоотношения реализуются разнообразные функции и полномочия прокурора, установленные законом.

Рассмотрим содержание функций прокурорского надзора и иных направлений деятельности прокуратуры.

Среди них по объему и социально-политическому значению на первое место выходит надзор за исполнением законов, который подразделяется на пять видов⁸: надзор за исполнительно-распорядительной деятельностью органов государственной власти и иными органами управления; надзор за соблюдением прав и свобод личности; надзор за деятельностью органов дознания, предварительного следствия и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность; надзор за деятельностью органов и учреждений пенитенциарной системы; надзор за деятельностью судебных приставов и исполнительным производством.

Наиболее значимым и всеохватывающим является надзор за деятельностью органов управления. Раньше эта отрасль прокурорской деятельности называлась общим надзором, который, по меткому определению прокурорских работников, представлял собой «фасад» прокуратуры. Таковым, по существу, он остается и сегодня. Эта отрасль надзора прежде всего отличается огромным числом поднадзорных субъектов, которые по родовым признакам перечислены в абзаце втором пункта 2 статьи 1

⁸ Во избежание громоздкости виды прокурорского надзора даются в авторской формулировке.

Федерального закона о прокуратуре. Исключение из общего надзора прокуратуры составляет небольшое число органов и должностных лиц: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание в лице обеих палат, Правительство Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, избирательные комиссии всех уровней⁹. Все другие ведомства, в том числе с контрольно-надзорными функциями, поднадзорны прокуратуре.

В данной отрасли закон выделяет два подвида надзора: а) за исполнением законов перечисленными в законе ведомствами и подчиненными им организациями и должностными лицами и б) за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Проблемой в данной отрасли надзора остается дальнейшее уточнение перечня поднадзорных субъектов и должностных лиц. В условиях демократического правового государства дополнительно к ним можно отнести Правительство Российской Федерации – головной орган исполнительной власти, издающий большое число правовых актов, затрагивающих права граждан практически по всех сферах и отраслях государственного управления. Основной аргумент в пользу такого решения вопроса состоит в том, что деятельность правительства носит подзаконный характер. Не случайно в начале 1990-х годов Правительство Российской Федерации было включено в число поднадзорных прокуратуре органов. Однако вскоре эту норму исключили из закона.

Дискуссионным остается проблема прокурорского надзора за деятельностью избирательных комиссий, законностью издаваемых ими правовых актов, поскольку указанные органы не фигурируют в качестве поднадзорных субъектов ни в законе о прокуратуре, ни в законодательстве о выборах. На практике органы прокуратуры согласно указаниям Генерального прокурора осуществляют надзор за исполнением законов избирательными комиссиями и издаваемыми ими актами. Однако эти действия органов прокуратуры до сих пор в установленном порядке не узаконены, следовательно, не легитимны, а базируются на расширительном толковании полномочий прокуроров самими органами прокуратуры.

Рассматривая круг субъектов, подпадающих под общий надзор прокуратуры, следует обратить внимание на такой факт: по советским законам надзор прокуратуры не распространялся на представительные органы государственной власти – Советы, составляющие политическую основу Советского государства. Современный законодатель решил данный вопрос дифференцированно, распространив надзор прокуратуры на акты, издава-

⁹ В данный перечень не включены суды в связи с тем, что принимаемые ими судебные акты фактически поднадзорны прокуратуре, несмотря на формально-юридическое отсутствие прокурорского надзора за судами по господствующей ныне доктрине.

емые органами законодательной (представительной) власти, за исключением Федерального Собрания Российской Федерации. С позиций укрепления единства законности в Российской Федерации такое решение представляется оправданным.

Заслуживает быть отмеченным и то обстоятельство, что нынешний законодатель по политическим мотивам исключил из круга поднадзорных прокуратуре субъектов граждан и их объединения. Однако это не препятствует органам прокуратуры привлекать к юридической ответственности как граждан, так и общественные объединения, нарушившие закон.

Привлекает внимание противоречивость законодательства Российской Федерации в части регулирования надзорных полномочий прокурора в отношении общественных объединений. Несмотря на то что в законе о прокуратуре общественные объединения не фигурируют в качестве поднадзорных субъектов, в Федеральном законе «Об общественных объединениях» указано, что «надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет прокуратура Российской Федерации» (ст. 38). В нормах данного закона предусмотрено право соответствующего прокурора вносить в суд заявление как о приостановлении, так и о ликвидации общественного объединения, его регионального или местного отделения в случае нарушения ими уставных целей, задач или российского законодательства (ст. 42–44). Аналогичные нормы содержатся и в Федеральном законе «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (ч. 2 ст. 10).

Что касается политических партий, то контроль за их деятельностью закон возлагает на федеральный уполномоченный орган и на его территориальные органы. Именно они уполномочены вносить в суд заявление о приостановлении или ликвидации политической партии, ее регионального отделения или иного структурного подразделения в случае нарушения законодательства или выхода за пределы уставных целей и задач (ст. 38–42 Федерального закона «О политических партиях»).

Как уже было отмечено, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина был выделен в отдельную отрасль прокурорского надзора в 1990-х годах в связи со сменой приоритетов государственной деятельности, возросшим вниманием государств мирового сообщества к уважению и соблюдению прав человека в глобальном масштабе. Первые шаги в этом направлении в СССР были сделаны еще в середине 1980-х годов, и как вид надзора он был установлен в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» в редакции от 17 ноября 1995 года № 168-ФЗ (абзац третий п. 2 ст. 1). Такое решение законодателя объясняется не столько организационной целесообразностью, сколько политическими мотивами.

Эта отрасль надзора регламентирована в главе 2 Федерального закона о прокуратуре, где определены его предмет, полномочия прокурора и меры реагирования на факты нарушения прав, свобод человека и граж-

данина. Однако надзор за исполнением законов и надзор за соблюдением прав и свобод личности неразрывно связаны и в известной степени дублируют друг друга. Так, поднадзорные субъекты, методы надзора и правовые средства реагирования на нарушения закона обоих видов надзора полностью совпадают. Поэтому специалисты в области прокурорского права справедливо отмечают искусственный характер выделения надзора за соблюдением прав и свобод личности в самостоятельную отрасль, «который ослабляет возможности прокурорской деятельности по обеспечению верховенства закона»¹⁰. И, добавим от себя, – раздробляет силы органов, ведущих надзор за законностью действий и правовых актов органов управления. Эти два близкие по характеру вида надзора разделяет только специализированный, более узкий предмет надзора – соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

Характерно, что общий надзор за исполнением законов и надзор за соблюдением прав и свобод личности возложены на единые для обеих отраслей надзора подразделения аппаратов прокуратур – управления (отделы) по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов. В развернутом приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 22 мая 1996 года № 30 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» проведена линия на единство обоих видов надзора. Вместе с тем надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина признан приоритетным направлением прокурорского надзора (п. 10). И органы прокуратуры обязаны проводить в жизнь это указание. При этом следует обратить внимание на то, что в законе подчеркнуто: органы прокуратуры, осуществляя указанный надзор, не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в оперативно-хозяйственную деятельность организаций.

Весьма значимым, и прежде всего с позиций решения задач быстрого изобличения, привлечения к установленной законом уголовной ответственности лиц, совершивших преступления, и одновременно при этом соблюдения прав человека и гражданина, является надзор за деятельностью органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Особенность правового регулирования порядка проведения надзора в этой сфере состоит в том, что закон о прокуратуре посвящает ему минимальное число норм – всего две небольшие по объему статьи (29, 30). Статья 29 определяет предмет надзора – соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, при выполнении оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ) и проведении

¹⁰ Крюков В.Ф. Указ. соч. С. 166.

расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие. А статья 30 определяет полномочия прокурора в отсылочной форме. Таким образом, центр тяжести правового регулирования этой отрасли прокурорского надзора перенесен на Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (УПК), законодательство об ОРД и другие федеральные законы.

Нормы законов, устанавливающие компетенцию прокурора и порядок его участия в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, весьма обширны, сложны и находятся к тому же в динамике в связи с реформацией органов следствия и дознания, порядка их процессуальной деятельности и взаимодействия с прокуратурой. Это предполагает необходимость их тщательного изучения и осмысления с тем, чтобы обеспечить квалифицированный и эффективный прокурорский надзор в этой сложной и трудоемкой стадии уголовного процесса.

Сущность надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и следствие, тесно связана с его предметом и заключается в обеспечении средствами прокурорского надзора соблюдения прав и свобод человека и гражданина органами, ведущими процессуальную деятельность, при реализации их функций и полномочий по предупреждению и пресечению преступлений, решению ими задач быстрого раскрытия преступлений и привлечения виновных к уголовной ответственности, точного соответствия закону оперативно-розыскных мероприятий и процессуальной деятельности по расследованию уголовных дел независимо от их подследственности. Она сопряжена с решением базовой задачи уголовного судопроизводства: быстрого и полного раскрытия преступлений, избличения виновных и обеспечения применения закона с тем, чтобы каждый совершивший преступление был подвергнут справедливому наказанию и ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности.

Важно отметить, что уголовно-процессуальная деятельность на всех ее стадиях балансирует на грани решения двух важных государственных задач: с одной стороны, своевременного и справедливого наказания виновных в нарушении уголовного закона, а с другой – соблюдения при этом гарантированных Конституцией прав и свобод человека и гражданина, достоинства личности. Причем речь идет о защите прав и законных интересов не только потерпевших от преступлений, но и лиц, подвергнутых уголовному преследованию, а равно и других участников процесса. На прокуратуре лежит обязанность обеспечить именно такой широкий подход при реализации своих полномочий по надзору за органами, осуществляющими ОРД, дознание и следствие.

Согласно Федеральному закону от 2 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»¹¹ субъектами, на которые

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 33. Ст. 3349.

распространяется прокурорский надзор, являются оперативные подразделения следующих ведомств: МВД России, ФСБ России, ФСО, ФТС, СВВ, ФСИН, ФСКН, Минобороны России (ст. 13). Причем органы внешней разведки Минобороны России проводят ОРМ только в целях обеспечения собственной безопасности и в случае, если проведение этих мероприятий не затрагивает полномочий вышеперечисленных органов, наделенных правом на проведение такого рода мероприятий.

Что касается самих ОРМ, их перечень установлен вышеуказанным Федеральным законом и состоит из 14 пунктов, начинается опросом и завершается оперативным экспериментом (ст. 6).

Перечень органов, наделенных правом на проведение ОРМ, равно как и перечень самих мероприятий, могут быть изменены только федеральным законом.

Проведение ОРМ, которые ограничивают конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, допускается только на основании судебного решения при наличии указанной в законе информации. Исключения из этого правила установлены законом (ст. 8).

ОРМ проводятся при наличии возбужденного уголовного дела или иных оснований, перечень которых установлен законом (ст. 7).

Прокурорский надзор за исполнением закона об оперативно-розыскной деятельности возложен на Генерального прокурора Российской Федерации и на уполномоченных им прокуроров.

По требованию уполномоченных прокуроров руководители органов, осуществляющих ОРД, представляют им необходимые оперативно-служебные документы, материалы о проведении ОРМ, а также ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения ОРМ. Органы, осуществляющие ОРД, обязаны исполнять указания прокурора. Неисполнение законных требований прокурора влечет установленную законом ответственность.

Сведения о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих ОРД, а также о лицах, оказывающих содействие этим органам на конфиденциальной основе, представляются соответствующим прокурорам только с письменного согласия указанных лиц, за исключением случаев, требующих привлечения их к уголовной ответственности.

Более подробно порядок организации прокурорского надзора за ОРД регламентирован объемным приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 25 апреля 2000 года № 56, имеющим три приложения, а также Инструкцией о порядке представления результатов ОРД дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд, утвержденной

совместным приказом ведомств, наделенных правом ведения ОРД, от 17 апреля 2007 года № 368/185/164/481/32/184/97/147.

Предварительное расследование представляет собой досудебную стадию уголовного процесса, урегулированную УПК Российской Федерации. Оно осуществляется специализированными органами государства в форме дознания и следствия. Различие между ними проводится как по органам, их осуществляющим, так и их правовому статусу, особенностями процессуальной деятельности. Дознание является менее сложной формой предварительного расследования и осуществляется по делам, как правило, не представляющим большой общественной опасности.

Органы следствия и органы дознания являются поднадзорными прокуратуре субъектами.

В настоящее время предварительное следствие производится следователями четырех органов: Следственного комитета Российской Федерации, ФСБ России, МВД России и ФСКН, а дознание – дознавателями семи государственных органов: внутренних дел, пограничных органов ФСБ, органов службы судебных приставов, таможенных органов, органов пожарного надзора и в отдельных случаях – следователями Следственного комитета Российской Федерации, дознавателями (следователями) органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Споры о подследственности разрешаются прокурорами.

На досудебной стадии уголовного процесса законом на прокурора возложены две функции: от имени государства осуществлять уголовное преследование, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и следствия. При этом прокурор призван, с одной стороны, обеспечивать защиту прав и законных интересов лиц и органов, потерпевших от преступлений, а с другой – защиту подозреваемых (обвиняемых) от обвинительного уклона (если таковой имеет место), незаконного и необоснованного обвинения, ограничения их прав и свобод.

Следует заметить, что в связи с образованием Следственного комитета Российской Федерации, повышением роли руководителей следственных органов и следователей как самостоятельных процессуальных фигур новые нормы УПК, введенные в июне 2007 года, полномочия прокурора несколько сузили. В частности, прокурор был лишен права возбуждать уголовное дело, передавать его расследование нижестоящему прокурору либо принимать к своему производству. Прокурор исключен из числа субъектов, обладающих правом производства следственных действий, в том числе задержания подозреваемого, а также избрания мер пресечения, включая заключение под стражу. Прокурор лишен права прекратить производством уголовное дело, поступившее ему от следователя, либо составить новое обвинительное заключение. В случае несогласия с обвинительным заключением за ним оставлено право вернуть дело следователю со своими замечаниями на дополнительное расследование.

В связи с этим Генеральный прокурор Российской Федерации, выступая с докладом на заседании Совета Федерации 30 мая 2012 года, поставил перед законодателями вопрос о восстановлении права прокурора на возбуждение уголовного дела, изъятие дела у следователя и завершение расследования самостоятельно ввиду его особой сложности или волокиты и иных нарушений¹².

Анализ процессуального положения прокурора на стадии расследования уголовных дел позволяет сделать вывод о том, что прокурор сочетает функции как процессуального руководства, так и надзора за предварительным расследованием независимо от его форм (следствия или дознания). Эти две функции прокурора неотделимы друг от друга и не поглощаются одна другой. Его указания в досудебной стадии уголовного процесса имеют властно-распорядительный характер и призваны обеспечить режим законности в возбуждении и расследовании уголовных дел¹³.

Надзор за исполнением законов судебными приставами – сравнительно новое направление прокурорской деятельности, осуществляемое с 1999 года. Согласно части 4 статьи 19 Федерального закона «О судебных приставах» такой надзор осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры. Как уже отмечалось, порядок его реализации законодательно не урегулирован. Законодатель, вводя данный вид надзора, не конкретизировал его предметы и способы осуществления. Основным руководством для прокуроров в этой сфере надзора является указание Генерального прокурора Российской Федерации от 6 января 1999 года № 1/7 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении полномочий судебными приставами», а также его же указание от 14 июля 1999 года № 41/38 «Об улучшении взаимодействия территориальных, военных прокуроров и прокуроров войсковых частей при осуществлении надзора за соблюдением законности в стадии исполнения судебных актов».

Из этих документов Генерального прокурора следует, что субъектами, поднадзорными прокуратуре, являются службы судебных приставов, их должностные лица во главе с Главным судебным приставом Российской Федерации, а предметом надзора – исполнение законов при осуществлении судебными приставами своих функций как при обеспечении установленного порядка деятельности судов, так и при исполнении судебных актов и актов других органов, относящихся к исполнительному производству; исполнение закона, регламентирующего исполнительное производство, в том числе законность применяемых судебными приставами мер принуждения. Подчеркивается необходимость надзора за соответствием

¹² Парламентская газета. 2012. 1 июня.

¹³ Крюков В.Ф. Указ. соч. С. 243; Соловьев А.В. О функциях прокуратуры в досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. М., 1997. С. 125.

федеральным законам нормативных актов, издаваемых Главным судебным приставом Российской Федерации. Этот надзор возложен на Управление по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Предписано осуществлять постоянный контроль за исполнением судебных актов, принятых по искам прокуроров. В поле зрения прокуратуры должны находиться также расследование преступлений, совершенных судебными приставами при осуществлении своих полномочий.

Традиционным видом прокурорского надзора является надзор за исполнением законов администрациями пенитенциарных учреждений¹⁴. Под последними понимаются организации, реализующие судебные приговоры и постановления об изоляции от общества лиц, совершивших преступления, а также подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления. Этот вид надзора ценен и значим с точки зрения охраны прав и свобод лиц, подвергнутых по решению суда (судьи) правоограничениям, что является одним из принципов уголовного судопроизводства (ст. 11 УПК).

Предметом надзора являются:

законность нахождения лиц в местах содержания задержанных, предварительного заключения, исправительно-трудовых и иных органах и учреждениях, исполняющих наказание и применяющих меры принудительного характера, назначаемые судом;

соблюдение прав и обязанностей лиц, изолированных от общества или подвергнутых мерам принудительного характера, порядка и условий их содержания;

законность исполнения наказания, не связанного с лишением свободы.

Эффективность прокурорского надзора в данной сфере обеспечивается широкими возможностями и полномочиями прокурора. Важнейшими среди них являются права требовать от администрации пенитенциарных учреждений создания надлежащих условий содержания лиц, находящихся под стражей или подвергнутых иным мерам принудительного характера, проверять документы на лиц, содержащихся в этих учреждениях, правовые акты администрации на предмет их соответствия закону, требовать объяснений от должностных лиц, вносить протесты и представления, возбуждать производства об административных правонарушениях, отменять незаконно наложенные администрацией на заключенных дисциплинарные взыскания.

Прокурор или его заместитель обязан немедленно освободить каждого содержащегося в указанных учреждениях без законных оснований.

¹⁴ Автор во избежание громоздкой формулировки закона применяет сокращенное название данного вида надзора.

Постановления и требования прокурора, основанные на законе, обязательны для исполнения администрацией учреждений, а также органами, исполняющими приговоры и постановления судов.

Надзор за исполнением законов пенитенциарными учреждениями осуществляют специальные прокуратуры, расположенные, как правило, в местах дислокации указанных учреждений.

Уголовное преследование – одна из функций прокуратуры. Характерно, что в действующем законе о прокуратуре нет главы или статьи, раскрывающей содержание указанной функции, хотя она закреплена в трех статьях этого закона (абзац седьмой п. 2 ст. 1, п. 2 ст. 27, п. 2 ст. 38). Уголовное преследование УПК определяет как «процессуальную деятельность, осуществляемую стороной обвинения в целях избличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления» (п. 55 ст. 5 УПК). Представляется, однако, что оно осуществляется и на стадии судебного процесса в отношении подсудимого, поскольку закон о прокуратуре поддерживает государственное обвинение связывает с уголовным преследованием (п. 2 ст. 35).

Уголовное преследование от имени государства по делам публичного и частнопубличного обвинения осуществляют прокурор, следователь и дознаватель. Закон признает также право потерпевшего, его законного представителя и/или представителя участвовать в уголовном преследовании обвиняемого, а по уголовным делам частного обвинения – выдвигать и поддерживать обвинение.

Таким образом, прокурор функцию уголовного преследования реализует на всех стадиях уголовного процесса, начиная от возбуждения уголовного дела до вынесения судом приговора, а при необходимости – и в апелляционной, кассационной и надзорной судебных инстанциях путем внесения и поддержания протестов (представлений) на неправомерные судебные постановления и давая заключение по делам, рассматриваемым в этих судебных инстанциях по жалобам других управомоченных участников процесса. Его конкретные полномочия, связанные с осуществлением функции уголовного преследования лиц, совершивших преступления, определены уголовно-процессуальным законодательством и законом о прокуратуре. Они весьма обширны, к тому же уточняются и развиваются в приказах и указаниях Генерального прокурора Российской Федерации.

Важно подчеркнуть, что по закону суд не признается органом уголовного преследования, не выступает на стороне обвинения или стороне защиты. Стороны обвинения и защиты равноправны перед судом. Суд фактически является арбитром в состязательном процессе, хотя в законе отсутствует такая норма.

Следует отметить и то, что в соответствии с нормами части 2 статьи 6, части 7 статьи 246 УПК прокурор обязан отказаться от уголовного преследования (от обвинения) невиновных, добиваться реабилитации каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию.

Уголовное преследование тесно связано с другой функцией прокуратуры, а именно с участием в рассмотрении уголовных дел судами, где прокуроры выполняют роль государственного обвинителя, что является прямым продолжением функции уголовного преследования.

Специфика процессуального положения прокурора в суде состоит в том, что он является государственным обвинителем, стороной в процессе и в то же время обеспечивает законность и обоснованность обвинения, будучи специальным должностным лицом государства. Поддерживая гособвинение, прокурор не должен упускать из виду и факты, говорящие в пользу подсудимого, он должен поддерживать обвинение лишь в меру его доказанности. Прокурор обязан стоять на страже законных интересов всех лиц, вовлеченных в судебный процесс, и прежде всего потерпевших. Кроме того, прокурор как государственное должностное лицо вправе и обязан реагировать на процессуальные нарушения, допускаемые участниками процесса, в том числе и судьей.

В специальной литературе высказано мнение о том, что участие прокурора в суде связано и с выполнением определенных надзорных полномочий¹⁵. Хотя эта позиция не согласуется с современным законодательством и новой доктриной прокурорского надзора, в целом следует согласиться с таким выводом, особенно принимая во внимание право и обязанность прокурора опротестовывать незаконные, необоснованные или несправедливые судебные постановления.

Участие прокурора в конституционном, гражданском, арбитражном и административном судебных процессах имеет более мягкую природу. Поскольку в этих видах судопроизводства нет института государственного обвинения, прокурор выступает в суде как сторона, если им подано заявление.

Прокурор, подавший заявление, пользуется всеми процессуальными правами и несет все процессуальные обязанности истца, за исключением права на заключение мирового соглашения и обязанности по уплате судебных расходов. Важнейшими из них являются права заявлять ходатайства, участвовать в исследовании доказательств, давать заключения по делу, участвовать в судебных прениях. Прокурор, обратившийся в суд с заявлением за защитой прав и законных интересов других лиц, в том числе неопределенного их круга, и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, выступает в судебных прениях первым.

Вместе с тем ГПК Российской Федерации предусмотрено, что прокурор вступает в процесс и дает заключение как представитель государства

¹⁵ Басков В.И. Курс прокурорского надзора: Учебник для вузов. М.: Зерцало, 1999. С. 236–297, 233–250; Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. М.: Зерцало, 2000. С. 266–288, 313–357; Ястребов В.Б. Комментарии к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. М., 2002. С. 99.

по делам о выселении, восстановлении на работе, возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью, а также в других случаях, предусмотренных законом.

Прокурор имеет право приносить представление (протест) на незаконные, необоснованные и несправедливые, по его мнению, судебные решения, а по делам об административных правонарушениях право на опротестование постановления суда предоставлено прокурору независимо от его участия в деле.

В этих нормах законодательства можно усмотреть элементы надзорных полномочий прокурора во всех видах судопроизводства, за исключением конституционного. Практика не подтверждает участие Генерального прокурора или его представителя в заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации, значительно лучше поставлено дело с участием прокурора в заседаниях конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации как в части его нормативного регулирования, так и в аспекте практической реализации.

Относительно функции органов прокуратуры по координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и другими правонарушениями следует заметить, что она была обоснована в научных разработках¹⁶ и осуществлялась на практике еще во второй половине XX века. Однако данная функция впервые была закреплена только в Законе СССР о прокуратуре 1979 года. В последующем законодательстве она подтверждена в несколько суженном варианте – борьба с правонарушениями по действующему законодательству не входит в предмет координационной деятельности прокуратуры¹⁷.

Эта функция прокуратуры имеет большое значение в двух аспектах: во-первых, позволяет обеспечивать согласованные действия всех правоохранительных органов по борьбе с преступностью, следовательно, – целенаправленность и эффективность этих действий; во-вторых, совершенно справедливо подчеркивает ведущую роль прокуратуры среди правоохранительных органов как гаранта законности, организатора борьбы с преступными проявлениями.

В нормативном плане эта межведомственная деятельность регулируется Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 года № 567 (в редакции от 25 ноября 2003 г.)¹⁸. Положение определяет цели, принципы, субъекты

¹⁶ См.: Прокурорский надзор в СССР: Учебник / Отв. ред. М.П. Маляров. М.: Юрид. лит., 1966. С. 302–321; 1969. С. 87–105; 1973. С. 93–108; Прокурорский надзор в СССР: Учебник / Под ред. Б.А. Галкина. М.: Юрид. лит., 1982. С. 80–96; Зварбуль В.К. Деятельность прокуратуры по предупреждению преступности. М.: Юрид. лит., 1971. С. 30–61 и др.

¹⁷ См. абзац восьмой п. 2 ст. 1, ст. 8 Федерального закона о прокуратуре.

¹⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 17. Ст. 1958; 2003. № 48. Ст. 4659.

координационной деятельности. Работу правоохранительных органов координируют на соответствующем уровне: Генеральный прокурор Российской Федерации, прокуроры субъектов Российской Федерации, городов, районов, другие территориальные прокуроры, а также приравненные к ним военные и специализированные прокуроры, которые являются председателями координационного совещания правоохранительных органов на соответствующем уровне.

Координационная деятельность прокуратуры распространяется на органы внутренних дел, Федеральной службы безопасности, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенной службы и другие правоохранительные органы, которые перечислены в статьях 40, 151 УПК. Суды и органы юстиции¹⁹ прямыми объектами координации не являются. Взаимодействие правоохранительных органов с судами по вопросам борьбы с преступностью осуществляется с соблюдением принципов независимости и самостоятельности судебной власти. Председатели судов, руководители органов юстиции могут принимать участие в координационных совещаниях правоохранительных органов.

Положением определены полномочия участников координационной деятельности, ее направления и формы. Основной формой согласования действий правоохранительных органов по борьбе с преступностью являются координационные совещания, созываемые соответствующим прокурором (председателем совещания) не реже одного раза в квартал. Решение совещания считается принятым, если оно одобрено руководителями правоохранительных органов, на которых возлагается его выполнение. Оно оформляется в письменной форме, подписывается в установленном порядке и проводится в жизнь правовыми актами руководителей правоохранительных органов – членов совещания.

¹⁹ В учебнике «Прокурорский надзор» под ред. О.А. Галустяна и др. (М., 2008. С. 168) органы юстиции отнесены к органам, на которые распространяются координационные полномочия прокуратуры. Однако такая трактовка противоречит нормам Положения о координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.