

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
Кафедра «Правоохранительная деятельность и национальная безопасность»

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТИТУТА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ  
ПРОКУРАТУРЫ С ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ

ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.02. 2016.518. ВКР

Руководитель работы,  
канд. юрид. наук  
доцент  
\_\_\_\_\_СафаргалейТаминдаровичФаткулин  
\_\_\_\_\_ 2021 г.

Автор работы,  
студент группы Ю-518  
\_\_\_\_\_Анастасия Алексеевна Кулемина  
\_\_\_\_\_ 2021 г.

Нормоконтролер,  
канд. юрид. наук  
\_\_\_\_\_Оксана Витальевна Овчинникова  
\_\_\_\_\_ 2021 г.

Челябинск  
2021

## АННОТАЦИЯ

Кулемина А.А. Выпускная квалификационная работа «Совершенствование института взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности»: ФГАОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ)», Ю-518, 83 с., библиогр. список – 68 наим.

Объектом выпускной квалификационной работы выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел.

Предметом выпускной квалификационной работы выступают теоретические и правовые основы взаимодействия прокуратуры и органов внутренних дел, а также практика организации и осуществления такого взаимодействия.

Цель выпускной квалификационной работы заключается в выявлении теоретических, правовых и практических основ взаимодействия прокуратуры и органов внутренних дел в сфере обеспечения законности, а также изучении проблем, возникающих в процессе реализации такого взаимодействия, и разработке рекомендаций, направленных на совершенствование института взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел.

В работе раскрывается содержание теоретических и правовых основ взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности; анализируется структурная организация работы прокуратуры по взаимодействию с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности, а также исследуются формы такого взаимодействия; выявляются проблемы, имеющие место в данном взаимодействии, и пути их решения.

Результаты исследования могут быть полезны при изучении учебных дисциплин «Прокурорский надзор», «Уголовно-процессуальное право».

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРОКУРАТУРЫ С ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ	
1.1 Теоретические основы взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности.....	9
1.2 Правовые основы взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности.....	18
2 ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ПРОКУРАТУРЫ ПО ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ С ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ	
2.1 Структурная организации работы прокуратуры по взаимодействию с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности.....	32
2.2 Формы взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности.....	40
3 СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ИНСТИТУТА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРОКУРАТУРЫ С ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ	
3.1 Проблемы, возникающие в процессе взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности .....	54
3.2 Направления совершенствования института взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности .....	62
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	71
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	75

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы выпускной квалификационной работы подтверждается необходимостью совершенствования системы взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в целях повышения эффективности работы этих органов при выполнении возложенных на них задач, в первую очередь, в области обеспечения верховенства закона. В этом отношении представляется возможным рассмотреть такое взаимодействие не только как основную составляющую организации деятельности прокуратуры, но и как полноценный институт, который можно позиционировать как имеющий вспомогательный характер, в силу своих особенностей призванный обеспечивать надлежащее выполнение прокуратурой возложенных на неё законом функций.

Кроме того, актуальность выбранной темы обусловлена тем обстоятельством, что вопрос взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности хотя и получил определенную правовую регламентацию в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, а также Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» и ряде иных правовых актов, в том числе в актах Генеральной прокуратуры, однако всё же имеет ряд нерешенных аспектов, которые порождены изменениями законодательства, правоприменительной практикой борьбы с преступностью, а также отсутствием необходимых теоретических исследований.

Настоящая выпускная квалификационная работа ставит своей основной целью выявление теоретических, правовых и практических основ взаимодействия прокуратуры и органов внутренних дел в сфере обеспечения законности, а также изучение проблем, возникающих в процессе реализации такого взаимодействия, и разработку рекомендаций, направленных на совершенствование института взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел.

Достижение поставленной цели возможно при условии успешного решения следующих задач:

- 1) исследование теоретических основ взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности;
- 2) исследование правовых основ взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел на современном этапе;
- 3) анализ структурной организации работы прокуратуры по взаимодействию с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности;
- 4) структурно-системный анализ основных форм взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности;
- 5) выявление проблем, возникающих в процессе взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в области обеспечения законности;
- 6) определение основных направлений совершенствования института взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в области обеспечения законности.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел.

Предметом исследования выступают теоретические и правовые основы взаимодействия прокуратуры и органов внутренних дел, а также практика организации и осуществления такого взаимодействия.

Методологической основой исследования является комплекс общенаучных и частнонаучных методов познания, а также правил вывода, основанных на логике. В частности, в работе использовались следующие общенаучные методы: изучение и анализ юридической литературы, обобщение научных взглядов, абстрагирование, анализ, синтез, сравнение. К частнонаучным методам, используемым в выпускной квалификационной работе, следует отнести формально-юридический метод, сравнительно-правовой метод.

Что касается степени научной разработанности темы, то, несмотря на очевидную значимость проблемы взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел, она не получила достаточного освещения в юридической литературе. Встречается немного научных работ, в которых затрагивается эта проблематика. Как правило, дается лишь общая характеристика взаимодействия и указываются его основные формы. Вместе с тем какие-либо специальные комплексные исследования механизма взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел фактически отсутствуют.

Теоретико-правовая характеристика вопросов взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел даётся в трудах В.Т. Батычко, В.Т. Батычко, О.С. Капинуса, В.К. Боброва, А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева, А.Ю. Винокурова, Е.Ю. Винокурова, С.А. Потапова и др.

Нормативную и эмпирическую основу выпускной квалификационной работы составляют нормы Конституции Российской Федерации, Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации; акты Генерального прокурора Российской Федерации.

В целях анализа современного состояния взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел использовались данные официальной статистики об основных показателях надзорной деятельности Прокуратуры Челябинской области за январь–февраль 2021 года, а также за январь–декабрь 2020 года; информационно-аналитические данные об итогах работы ГУ МВД России по Челябинской области по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности на территории Челябинской области в 2020 году; результаты изучения опыта организации взаимодействия на областном и районном уровнях в органах прокуратуры Челябинской области; материалы координационных совещаний.

Данная работа состоит из введения, основной части, разделенной на три главы, каждая из которых содержит по два параграфа, заключения и библиографического списка.

# 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРОКУРАТУРЫ С ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ

## 1.1 Теоретические основы взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности

Согласно п. 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», прокуратура Российской Федерации представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции<sup>1</sup>.

Исходя из приведённого законодательно закреплённого толкования понятия «прокуратура Российской Федерации», представляется важным определить также понятие «прокурорский надзор». В юридической литературе данное словосочетание имеет множество значений: различные авторы рассматривают прокурорский надзор и как отрасль юридической науки, и как отдельную отрасль российского права, и как учебную дисциплину и т. д. Однако в рамках исследуемой темы целесообразно понимать прокурорский надзор как особую деятельность российской прокуратуры. Таким образом, прокурорский надзор – «специфическая деятельность государственных федеральных органов прокуратуры, осуществляемая от имени Российской Федерации и состоящая в проверке точности соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, которые действуют на территории Российской Федерации»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

<sup>2</sup>Батычко В.Т., Батычко В.Т. Прокурорский надзор. Таганрог: ИТА ЮФУ, 2015. С. 3.

Предметом прокурорского надзора является деятельность министерств, ведомств, служб, органов исполнительной власти, органов представительной власти, органов местного самоуправления и т.п. В частности, предметом прокурорского надзора выступает деятельность органов внутренних дел (полиции) Российской Федерации. Это означает, что прокурор обладает рядом надзорных полномочий в отношении полиции, установленных законодательством Российской Федерации, что способствует достижению главной цели деятельности органов прокуратуры, а именно: установление на территории России правового режима, обеспечивающего верховенство Конституции, соблюдение законов, а также создание надёжного механизма защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства.

Подробно предмет соответствующих видов прокурорского надзора, полномочия прокурора и конкретные формы реагирования на выявленные прокурором нарушения законности предусматривает раздел III Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В рамках же данного исследования наибольший интерес для нас представляет осуществление прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, поскольку эти направления деятельности являются основными функциями органов внутренних дел (полиции). Такой надзор осуществляется прокурором в рамках уголовного судопроизводства.

Уголовное судопроизводство представляет собой урегулированную нормами уголовно-процессуального права деятельность уполномоченных государственных органов и должностных лиц, направленную на выявление и раскрытие преступлений, изобличение лиц, виновных в их совершении, и вынесение им справедливого наказания. В основе



уголовного судопроизводства лежат три основные процессуальные функции: обвинение, защита и разрешение уголовного дела<sup>1</sup>.

Согласно действующему уголовно-процессуальному законодательству Российской Федерации, прокурор, а также следователь, руководитель следственного органа, орган дознания, начальник подразделения дознания, начальник органа дознания, дознаватель являются участниками уголовного судопроизводства, осуществляющими обвинительную функцию, и в складывающихся между данными участниками процессуальных отношениях прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах своей компетенции осуществлять надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Это связано с тем, что уголовное преследование имеет властно-распорядительный характер и непосредственно связано с ограничением конституционных прав и свобод личности в уголовном процессе и применением мер процессуального принуждения, которые существенно затрагивают законные права и интересы участников уголовного судопроизводства. Одновременно с этим в Конституции Российской Федерации закреплено, что человек, его права и свободы — это высшая ценность, а признание, соблюдение и их защита являются обязанностью государства. В связи с этим прокурор, имеющий полномочия самостоятельно осуществлять уголовное преследование, также обязан обеспечить действенный надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия для защиты прав и свобод личности в уголовном процессе<sup>2</sup>.

В литературе под прокурорским надзором за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия понимается урегулированная нормами права деятельность уполномоченных прокуроров в судебных стадиях уголовного процесса, направленная на обеспечение

---

<sup>1</sup>Батычко В.Т., Батычко В.Т. Прокурорский надзор. С. 41.

<sup>2</sup>Поляков М.П. Прокурорский надзор: учебник и практикум для вузов. М.: Изд-во Юрайт, 2021. С. 41.

законности при осуществлении уголовного преследования. В связи с этим прокурорский надзор решает две задачи. С одной стороны, он служит средством обеспечения верховенства Конституции и защиты прав и свобод граждан, а с другой — «позволяет эффективно осуществлять уголовное преследование, поскольку в случае нарушения правил его осуществления, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством (в частности, правил производства следственных и иных процессуальных действий), полученные сведения не будут иметь доказательственного значения»<sup>1</sup>. Предметом данного надзора является соблюдение:

- 1) прав и свобод человека и гражданина при уголовном преследовании;
- 2) порядка разрешения заявлений и сообщений о совершаемых, совершенных и готовящихся преступлениях;
- 3) законности предварительного расследования;
- 4) законодательства Российской Федерации при принятии решений органами дознания и предварительного следствия<sup>2</sup>.

Кроме того, предметом надзорной деятельности прокурора в отношении органов внутренних дел является соблюдение прав и свобод человека и гражданина и исполнение законов при выполнении оперативно-розыскных мероприятий. Такое полномочие прокурора обосновано тем фактом, что, будучи эффективным способом борьбы с преступностью, оперативно-розыскная деятельность также неизбежно сопровождается и ограничением прав и свобод человека и гражданина, закреплённых и охраняемых законодательством Российской Федерации. К примеру, проведение таких оперативно-розыскных мероприятий, как прослушивание телефонных переговоров или снятие информации с технических каналов связи (п.п. 10, 11 ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной

---

<sup>1</sup> Батычко В.Т., Батычко В.Т. Прокурорский надзор. С. 41.

<sup>2</sup> Кириллова Н.П. Прокурорский надзор: учебник и практикум для вузов. М.: Изд-во Юрайт, 2021. С. 115.

деятельности»<sup>1</sup>), затрагивают конституционное право лица на неприкосновенность и тайну его личной жизни (ст. 23 Конституции Российской Федерации); обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности (п. 8 ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности») ограничивает конституционное право гражданина на неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции Российской Федерации) и так далее.

Учитывая вышеизложенное, можем констатировать, что данное направление прокурорской деятельности имеет свою особенность. Она определяется, с одной стороны, обязанностью прокурора от имени Российской Федерации осуществлять уголовное преследование (ч. 1 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации), а также координировать деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью (ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), а с другой — обязанностью осуществлять надзор за законностью уголовного преследования и деятельности правоохранительных органов, способствовать охране прав и свобод личности. В этом смысле сущность прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, «заключается, с одной стороны, в надзоре за соблюдением должностными лицами соответствующих подразделений законодательства, а с другой — в охране прав и свобод личности, вовлеченной в сферу этой борьбы»<sup>2</sup>.

Предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, является обеспечение:

1) гарантий соблюдения прав человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну;

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

<sup>2</sup> Капинус О.С. Прокурорский надзор. Особенная и Специальная части: учебник для вузов. М.: Изд-во Юрайт, 2021. С. 118.

- 2) неприкосновенности жилища и тайны корреспонденции;
- 3) установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях;
- 4) законности выполнения оперативно-розыскных мероприятий;
- 5) соответствия закону решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность<sup>1</sup>.

Всё вышеописанное представляет собой лишь одну из функций прокуратуры, осуществляемую при взаимодействии с органами внутренних дел, а именно прокурорский надзор. Здесь также необходимо упомянуть о том, что одна из существенных характеристик надзора прокурора состоит в его деятельности по проверке исполнения законов, установлению нарушений законов, их правовой оценке и в требовании (предложении) к компетентным органам и должностным лицам принять меры к устранению выявленных нарушений. В некоторых сферах правовых отношений в связи с их спецификой прокурор даже полномочен непосредственно восстановить нарушенную законность (отменить незаконное решение дознавателя, передать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому и т.п.)<sup>2</sup>. Таким образом, при взаимодействии с органами внутренних дел свою надзорную функцию прокурор реализует не только в сфере уголовного судопроизводства, но и в рамках любых складывающихся между данными органами правоотношений. Все надзорные подфункции прокуратуры тесно между собой связаны, находятся в системной взаимосвязи и обусловленности. В совокупности они составляют единый прокурорский надзор, осуществляемый от имени России на всей ее территории и во всех сферах правовых отношений, на которые распространяется надзорная компетенция прокуроров<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Батычко В.Т., Батычко В.Т. Прокурорский надзор. С. 33.

<sup>2</sup>Капинус О.С. Прокурорский надзор в 2 т. Том 1. Общая часть: учебник для вузов. М.: Изд-во Юрайт, 2020. С. 51.

<sup>3</sup> Там же. С. 51–52.

Наряду с вышеизложенным прокуратура реализует также иную деятельность в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. В рамках исследуемой темы приведём лишь те виды деятельности, которые осуществляются прокуратурой при непосредственном взаимодействии с органами внутренних дел. К таким видам деятельности относятся:

- 1) уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;
- 2) координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;
- 3) рассмотрение и разрешение обращений граждан.

Рассмотрим детально каждый вид.

Под уголовным преследованием в п. 55 ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса понимается процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления. Как уже было сказано ранее, сторону обвинения представляют прокурор, следователь, руководитель следственного органа, орган дознания, начальник подразделения дознания, начальник органа дознания, дознаватель (частный обвинитель, потерпевший, его законный представитель и представитель, гражданский истец и его представитель – п. 47 ст. 5 УПК). Конечно, эти лица осуществляют свою деятельность по уголовному преследованию различными способами и исключительно в пределах своей компетенции, установленной уголовно-процессуальным законом. Однако важно понимать, что для них «осуществление уголовного преследования является обязанностью (в отличие от иных субъектов уголовного преследования, для которых участие в таком преследовании является правом). Более того, они осуществляют

уголовное преследование от имени государства»<sup>1</sup>. Это во многом обуславливает взаимодействие прокуратуры с органами внутренних дел в данном виде деятельности.

Основным содержанием уголовного преследования, осуществляемого прокуратурой, являются её полномочия проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства и требовать от этих органов устранения допущенных ими нарушений. Прокурор полномочен давать органу дознания письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, изымать любое уголовное дело у органа дознания и предварительного следствия, а также передавать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому. Помимо того, только прокурор утверждает обвинительное заключение (обвинительный акт, обвинительное постановление) по уголовному делу<sup>2</sup>.

Иной функцией прокуратуры является координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью – «согласованная деятельность правоохранительных органов, направленная на разработку, обсуждение и реализацию совместных мер в целях своевременного выявления, пресечения, предупреждения и раскрытия преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению». В этой совместной деятельности Генеральному прокурору и подчиненным ему прокурорам отводится роль координатора, то есть организатора взаимодействия, направленного на разработку и реализацию совместных согласованных мер в области борьбы с преступностью<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Бобров В.К. Прокурорский надзор: учебник и практикум для вузов. М.: Изд-во Юрайт, 2020. С. 189.

<sup>2</sup>Капинус О.С. Прокурорский надзор в 2 т. С. 52.

<sup>3</sup> Там же. С. 168–169.

Участники координационной деятельности определены Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 8). Это Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры (координаторы деятельности) и правоохранительные органы (в том числе органы внутренних дел).

Что касается рассмотрения и разрешения обращений граждан в органах прокуратуры, то данный вид деятельности обусловлен конституционным правом каждого гражданина на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, в том числе и в органы прокуратуры (ст. 33 Конституции РФ)<sup>1</sup>.

Понятие «обращение» определяется как «изложенное в письменной или устной форме или в форме электронного документа предложение, заявление, жалоба или ходатайство. Обращения могут быть личными, то есть поданными самим гражданином, а также индивидуальными и коллективными, включая обращения объединений граждан или юридических лиц, которые считают свои права или права других лиц нарушенными»<sup>2</sup>.

Предметом рассмотрения прокуратурой являются обращения по широкому кругу вопросов, затрагивающих права, свободы и интересы человека и гражданина, интересы общества и государства, в том числе заявления и сообщения о совершенных или готовящихся преступлениях, жалобы на действия (бездействие) и решения должностных лиц органов предварительного расследования и так далее. Это свидетельствует о том, что у прокуратуры имеется дополнительный источник информации, на которую необходимо реагировать, благодаря чему осуществляется взаимодействие прокуратуры с органами внутренних дел по различным вопросам, а также более эффективно реализуются её надзорные полномочия в отношении полиции. Кроме того, «обращения, разрешение которых не входит в компетенцию прокуратуры, подлежат направлению в другой орган или

---

<sup>1</sup>Батычко В.Т., Батычко В.Т. Прокурорский надзор. С. 71.

<sup>2</sup>Бобров В.К. Прокурорский надзор: учебник и практикум для вузов.С. 174.

организацию по принадлежности»<sup>1</sup>. То есть в указанном направлении также осуществляется взаимодействие прокуратуры с органами внутренних дел в тех случаях, когда органы прокуратуры перенаправляют обращение гражданина или юридического лица в полицию для принятия соответствующего решения.

Существуют и иные виды деятельности органов прокуратуры, в рамках осуществления которых прокуратура взаимодействует с органами внутренних дел (например, антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов, издаваемых соответствующими органами внутренних дел), однако названные выше наиболее полно отражают направления такого взаимодействия в сфере обеспечения законности.

Таким образом, учитывая вышеизложенное, целесообразно сделать выводом том, что взаимодействие прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности имеет постоянный характер и реализуется в большинстве направлений деятельности органов прокуратуры, а также имеет теоретическое обоснование в научной юридической литературе, что обуславливает актуальность исследуемой темы и её важность для совершенствования работы данных правоохранительных органов на практике.

## 1.2 Правовые основы взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности

В целях наиболее полного рассмотрения указанного вопроса определим для начала, что представляют из себя в целом правовые основы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации, а затем наиболее детально раскроем правовые основы именно взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел.

Так, под правовыми основами деятельности прокуратуры Российской Федерации в юридической литературе понимается «система установленных

---

<sup>1</sup>Бобров В.К. Прокурорский надзор: учебник и практикум для вузов. С. 177.



Конституцией, международными договорами Российской Федерации и федеральными законами норм, регулирующих организацию и деятельность прокуратуры Российской Федерации»<sup>1</sup>. Ст. 3 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» установлено, что «полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются Конституцией, данным законом, а также другими федеральными законами и международными договорами Российской Федерации».

В системе законодательных актов, регламентирующих правовые основы деятельности прокуратуры, высшее место принадлежит Конституции Российской Федерации<sup>2</sup>. Так, принципиальное значение для формирования правовой базы деятельности прокуратуры и характеристики её правового статуса имеют ст. 129, п. «о» ст. 71, п. «е» ст. 83 и т. д.

Основной составляющей правового обеспечения деятельности прокуратуры выступает Федеральный закон от 17.01.1992 «О прокуратуре Российской Федерации», который содержит основные положения статуса прокурорской системы в целом и различных составляющих ее звеньев, определяет принципы организации и деятельности прокуратуры, перечисляет функции прокуратуры, закрепляет полномочия прокуроров различных уровней прокурорской системы. В самостоятельных разделах Закона содержатся нормы, характеризующие отдельные виды (отрасли или подфункции) прокурорского надзора, их предмет и полномочия прокуроров по осуществлению конкретного вида деятельности, а также уделяется внимание характеристике иных функций и направлений деятельности прокуратуры, регулируются иные важные вопросы организации и деятельности органов прокуратуры<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>Капинус О.С. Прокурорский надзор в 2 т. С. 31.

<sup>2</sup> Там же.С. 32.

<sup>3</sup> Там же.С. 33.

Нормы, определяющие правовое положение прокуратуры, содержатся и в иных законодательных актах. Так, процессуальное положение прокурора, его полномочия при осуществлении функций, связанных с надзором за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, участием прокуроров в рассмотрении дел судами, закреплены в процессуальных кодифицированных нормативных актах: Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (ст. 37 и др.), Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации (ст. ст. 34, 35, 45 и др.), Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. ст. 24.6, 25.11, 28.4 и др.), а также в иных федеральных законах: Федеральном законе «О полиции», Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» и др.

Отдельные вопросы, относящиеся к организации деятельности прокуратуры, регулируются подзаконными нормативными актами: указами Президента Российской Федерации (например, Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденное Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567); постановлениями Правительства Российской Федерации (например, Постановление Правительства РФ от 25 марта 1996 г. № 352 «Об утверждении норм выдачи и описания знаков различия и форменного обмундирования прокуроров, следователей, научных и педагогических работников, имеющих классные чипы»).

Важное место в системе правовых основ деятельности органов прокуратуры занимают нормативные правовые акты Генерального прокурора Российской Федерации<sup>1</sup>. В соответствии с п. 1 ст. 17 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», Генпрокурор РФ издает обязательные для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры

---

<sup>1</sup>Артеменков В.К. Понятие и признаки нормативного правового акта Генеральной прокуратуры Российской Федерации в административном судопроизводстве // Административное право и процесс. 2020. № 10. С. 29.

приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции. Регулируемые данными актами вопросы охватывают все важнейшие аспекты организационной деятельности системы прокуратуры.

Приказы Генерального прокурора издаются по ключевым, основополагающим вопросам организации деятельности системы прокуратуры. В качестве таковых могут выступать: общие вопросы организации надзора и управления в органах прокуратуры; вопросы организации работы по надзору за исполнением законов; вопросы организации надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, органами дознания и органами предварительного следствия; вопросы организации надзора за исполнением законов на транспорте и др.<sup>1</sup>. Приказами Генерального прокурора РФ разграничиваются сферы ведения территориальных и специализированных прокуратур, решаются другие организационно-правовые вопросы. Примерами могут служить Приказ Генеральной прокуратуры России от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»; Приказ Генеральной прокуратуры России от 15 февраля 2011 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности»; Приказ Генеральной прокуратуры России от 26 января 2017 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» и т. д.

Указания Генерального прокурора РФ, как правило, регулируют более узкие направления деятельности органов прокуратуры и могут издаваться на основании обобщения материалов прокурорской практики или результатов

---

<sup>1</sup> Стельмах В.Ю. Приказы Генерального прокурора Российской Федерации – нормативный источник уголовно-процессуальной деятельности // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2020. № 1. С. 17.

конкретных проверок<sup>1</sup>. Например, Указание Генеральной прокуратуры России от 6 марта 2020 г. № 137/9 «О совершенствовании работы по рассмотрению обращений и приему граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»; Указание Генеральной прокуратуры России от 21 сентября 2018 г. № 602/27 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением законов при выявлении, пресечении, раскрытии и расследовании преступлений экстремистской направленности» и т. д.

Распоряжения Генерального прокурора РФ связаны в основном с реализацией мер разового или краткосрочного характера. Посредством распоряжений регламентируется статус структурных подразделений аппарата Генпрокуратуры РФ, наиболее крупных специализированных прокуратур, порядок реализации мер материального и социального обеспечения прокурорских работников. Например, Распоряжение Генеральной прокуратуры России от 28 марта 2018 г. № 174/79р «О порядке заверения (скрепления) документов гербовой печатью Генеральной прокуратуры Российской Федерации»; Распоряжение Генеральной прокуратуры России от 21 января 2008 г. № 5/20р «О порядке подготовки официальных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации» и т. д.

Организация и порядок деятельности каждого структурного подразделения регламентируется положением о данном подразделении. Примерами могут служить «Положение об управлении по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции» (утв. Генпрокуратурой России 17.12.2018); «Положение об управлении документационного и методического обеспечения Генеральной прокуратуры Российской Федерации» (утв. Генпрокуратурой России 01.03.2018) и т. д.

---

<sup>1</sup>Спирин А.В. О роли приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации в регулировании уголовно-процессуальных отношений // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2017. № 3. С. 8.

Инструкции, утверждаемые Генпрокурором РФ, определяют процедуру (своего рода технологию) осуществления отдельных видов деятельности: организацию делопроизводства, статистического учета, порядка хранения документов, рассмотрения обращений и др. Например, Инструкция о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации (утв. приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30.01.2013 № 45).

Таким образом, мы проанализировали правовые основы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации в целом. На основе вышеизложенной характеристики проанализируем теперь правовые основы именно взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности, поскольку данный вопрос является более узким и входит в вопрос о правовых основах организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации в качестве его составной части.

Как уже было сказано ранее, одной из основных функций прокуратуры Российской Федерации является прокурорский надзор, который подразделяется на несколько видов (подфункций). Детально предмет соответствующих видов прокурорского надзора, полномочия прокурора и конкретные формы реагирования на выявленные прокурором нарушения законности предусматривает раздел III Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». В рамках же данного исследования наибольший интерес для нас представляет реализация прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, поскольку, согласно п. п. 8, 10 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции», а также п. 1 ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», п. 1 ч. 1 ст. 40, п. 3 ч. 2 и п. 1 ч. 3 ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, данные направления деятельности являются основными обязанностями органов внутренних дел (полиции) Российской Федерации. В

связи с этим определим правовые основы реализации такого надзора в рамках вопроса о взаимодействии прокуратуры с органами внутренних дел.

Правовую основу прокурорского надзора за органами предварительного следствия и дознания составляют Конституция Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», а также приказы Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 6 сентября 2007 г. № 136 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия», от 6 сентября 2007 г. № 137 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания», от 27 ноября 2007 г. № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» и др.<sup>1</sup>.

В Конституции Российской Федерации закреплено, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и их защита являются обязанностью государства (ст. 2). Этим объясняется то обстоятельство, что прокурор не только наделен полномочиями осуществлять уголовное преследование, но и обязан обеспечить действенный надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.

В соответствии с ч. 1 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса, прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах своей компетенции осуществлять надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. В целях осуществления такого надзора ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса установлен перечень полномочий прокурора, которые он осуществляет в ходе

---

<sup>1</sup>Лоптева А.В. Правовые основы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие и дознание // Человек в мире природы и культуры. Трибуна молодых. Сборник материалов Международной научно-практической конференции, Хабаровск. 2018. С. 262.

досудебного производства по уголовному делу. Данный перечень является открытым.

Кроме того, Уголовно-процессуальный кодекс содержит ряд норм, регулирующих осуществление прокурором надзора за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания на различных стадиях уголовного судопроизводства.

Так, согласно ч. 4 ст. 146 Уголовно-процессуального кодекса, копия постановления руководителя следственного органа, следователя, дознавателя о возбуждении уголовного дела незамедлительно направляется прокурору. В случае, если прокурор признает постановление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, он вправе в срок не позднее 24 часов с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, отменить постановление о возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление, копию которого незамедлительно направляет должностному лицу, возбудившему уголовное дело.

Подобное требование о направлении копии постановления прокурору устанавливается и для решения об отказе в возбуждении уголовного дела: согласно ч. 4 ст. 148 Уголовно-процессуального кодекса, копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения направляется прокурору. Согласно ч. 6 этой же статьи, признав постановление органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор отменяет его и направляет соответствующее постановление начальнику органа дознания со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения. Признав отказ руководителя следственного органа, следователя в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор в срок не позднее 5 суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление с

изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного органа.

Согласно ч. 2 ст. 208 Уголовно-процессуального кодекса, копия постановления о приостановлении предварительного следствия, вынесенного следователем, также направляется прокурору. Согласно ч. 1.1 ст. 211 Уголовно-процессуального кодекса, такое постановление также может быть признано прокурором незаконным или необоснованным, в связи с чем прокурор в срок не позднее 14 суток с момента получения материалов уголовного дела отменяет его, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительному расследованию, которое вместе с материалами уголовного дела незамедлительно направляет руководителю следственного органа. Порядок отмены прокурором незаконного или необоснованного постановления о приостановлении производства дознания по уголовному делу предусмотрен ч. 3.2 ст. 223 Уголовно-процессуального кодекса и в целом схож с порядком, предусмотренным для отмены незаконного или необоснованного постановления о приостановлении предварительного следствия, вынесенного следователем, за исключением срока такой отмены (не позднее 5 суток).

Копия постановления о прекращении уголовного дела и уголовного преследования, согласно ч. 1 ст. 213 Уголовно-процессуального кодекса, также направляется прокурору, за исключением случаев прекращения уголовного дела или уголовного преследования в связи с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа (ст. 25.1 Уголовно-процессуального кодекса). При признании данного постановления (за исключением дел частного обвинения) незаконным или необоснованным, прокурор, согласно ч. 1 ст. 214 Уголовно-процессуального кодекса, отменяет его в том же порядке, что и постановления о приостановлении предварительного следствия. По делам частного обвинения постановление о прекращении уголовного дела прокурор может отменить только при наличии



жалобы заинтересованного лица. Признав постановление дознавателя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования незаконным или необоснованным, прокурор отменяет его и возобновляет производство по уголовному делу.

Согласно ч. 6 ст. 220 Уголовно-процессуального кодекса, после подписания следователем обвинительного заключения всё уголовное дело с согласия руководителя следственного органа немедленно направляется прокурору для осуществления им своей надзорной функции. По результатам рассмотрения поступившего от следователя уголовного дела с обвинительным заключением прокурор принимает одно из решений, предусмотренных ч. 1 ст. 221 Уголовно-процессуального кодекса, а именно:

1) об утверждении обвинительного заключения и о направлении уголовного дела в суд;

2) о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков со своими письменными указаниями;

3) о направлении уголовного дела вышестоящему прокурору для утверждения обвинительного заключения, если оно подсудно вышестоящему суду.

Материалы уголовного дела вместе с обвинительным актом, составленным дознавателем, также направляются прокурору на основании ч. 4 ст. 225 Уголовно-процессуального кодекса. Прокурор рассматривает уголовное дело, поступившее с обвинительным актом, и в течение 2 суток принимает по нему одно из следующих решений, предусмотренных ч. 1 ст. 226 Уголовно-процессуального кодекса:

1) об утверждении обвинительного акта и о направлении уголовного дела в суд;

2) о возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта со своими письменными указаниями;

3) о прекращении уголовного дела;

4) о направлении уголовного дела для производства предварительного следствия.

При утверждении обвинительного акта прокурор вправе своим постановлением исключить из него отдельные пункты обвинения либо переqualифицировать обвинение на менее тяжкое (ч. 2 ст. 226 Уголовно-процессуального кодекса).

Виды решений прокурора по уголовному делу, дознание по которому производилось в сокращённой форме, а также порядок их обжалования предусмотрены ст. 226.8 Уголовно-процессуального кодекса.

Общие полномочия прокурора при осуществлении возложенных на него надзорных функций установлены ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Кроме того, указанный Федеральный закон точно определяет предмет рассматриваемого вида надзора (ст. 29) и определяет виды актов прокурорского реагирования, выносимые прокурором при выявлении тех или иных нарушений в ходе осуществления данного надзора (ст. ст. 23 – 25.1).

Более детальную и подробную правовую регламентацию данный вид надзора находит в правовых актах Генеральной прокуратуры РФ<sup>1</sup>.

Стоит отметить, что надзор прокурора за органами предварительного следствия и дознания осуществляется только в рамках правовых актов, составляющих правовую основу такого надзора, и касается исключительно процессуальных аспектов. «Вмешиваться в организационно-

---

<sup>1</sup> Мельников В.Ю., Долгополов К.А., Абдуллаев К.Ф. Конституционные и теоретические основы роли прокуратуры за соблюдением законности // Вопросы российского и международного права. 2019. № 6А. С. 152.

распорядительную деятельность органов предварительного следствия и дознания прокурор не имеет права»<sup>1</sup>.

Правовую основу прокурорского надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности составляют Конституция Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», Федеральный закон «О полиции», а также правовые акты Генеральной прокуратуры Российской Федерации, к числу которых отнесён Приказ Генерального прокурора РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» и др.<sup>2</sup>. Кроме того, «в системе правоохранительных органов, уполномоченных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, широко используется практика издания ведомственных актов, регулирующих отдельные вопросы, связанные с осуществлением оперативно-розыскной деятельности в рамках соответствующего ведомства, многие из которых являются секретными. Органы внутренних дел не являются исключением из этой системы. И хотя надзор за исполнением таких актов не входит в предмет прокурорского надзора, тем не менее, знание их надзирающим прокурором необходимо для правильных и обоснованных выводов о законности деятельности поднадзорных органов, связанной с оперативной работой, о соответствии этих подзаконных актов законам России»<sup>3</sup>.

Общие полномочия прокурора при осуществлении данного вида надзора, а также предмет рассматриваемого вида надзора определены соответственно в ст. ст. 22 и 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Более конкретное содержание этих положений

---

<sup>1</sup> Батычко В.Т., Батычко В.Т. Прокурорский надзор. С. 43.

<sup>2</sup> Кожевников О.А. Полномочия прокурора в надзоре за законностью оперативно-розыскной деятельности // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2018. № 3. С. 58.

<sup>3</sup> Бобров В.К. Прокурорский надзор: учебник и практикум для вузов. С. 88.

содержится в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности», а также в Приказе Генерального прокурора РФ от 15 февраля 2011 г. №33.

Правовую основу оперативно-розыскной деятельности составляет Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», который определяет содержание данного вида деятельности и закрепляет систему гарантий законности при проведении оперативно-розыскных мероприятий. В соответствии со ст. 21 данного Федерального закона, надзор за исполнением законов в сфере оперативно-розыскной деятельности осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры.

Согласно Приказу Генерального прокурора РФ от 15 февраля 2011 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», «во всех прокуратурах из числа прокурорских работников назначаются уполномоченные прокуроры по надзору за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». Перечень их объявляется приказом руководителя соответствующей прокуратуры (п. 2). Кроме того, в каждой прокуратуре определяются лица, ответственные за ведение делопроизводства по документам оперативно-розыскной деятельности (абз. 1 п. 3). При этом «и уполномоченные прокуроры, и лица, ведущие делопроизводство, должны иметь допуск к совершенно секретным сведениям и сведениям особой важности» (абз. 2 п. 3)<sup>1</sup>.

Что касается координационной деятельности прокуратуры, то её правовую основу составляют Конституция Российской Федерации; Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 8); Положение о координации деятельности правоохранительных органов но

---

<sup>1</sup>Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» от 15 февраля 2011 г. № 33. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257526/> (дата обращения 25.02.2021).

борьбе с преступностью, утвержденное Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567; приказ Генерального прокурора РФ от 16 января 2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности»; Положение о Координационном совете генеральных прокуроров государств - участников Совета Независимых Государств, утвержденное решением Совета глав государств СНГ в 2000 г., и др.

Таким образом, взаимодействие органов прокуратуры и органов внутренних дел Российской Федерации имеет основательную правовую регламентацию в системе российского законодательства, то есть регулируется большим количеством правовых актов разных уровней.

Как следует из рассмотренной нами главы, взаимодействие прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности в Российской Федерации осуществляется по нескольким направлениям, каждое из которых имеет достаточно обоснованное и подробное правовое и теоретическое регулирование в системе российского законодательства, а также в научной юридической литературе. Общие вопросы и аспекты такого взаимодействия обоснованы в Конституции Российской Федерации, международных договорах, а также в кодифицированных актах и федеральных законах системы российского законодательства, частные – в подзаконных актах, в частности, в актах Генерального прокурора Российской Федерации, являющихся обязательными для исполнения всеми прокурорами.

## 2 ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ПРОКУРАТУРЫ ПО ВЗАИМОДЕЙСТВИЮ С ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ

### 2.1 Структурная организации работы прокуратуры по взаимодействию с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности

В предыдущей главе нашего исследования мы определили важнейшие направления взаимодействия прокуратуры и органов внутренних дел в сфере обеспечения законности. Теперь же необходимо определить именно организацию каждого направления, то есть внутренний механизм их практической реализации.

В данном параграфе мы рассмотрим организацию работы прокуратуры по взаимодействию с органами внутренних дел с точки зрения её структуры. Для этого обратимся к конкретным примерам структурных организаций такого взаимодействия в различных по уровню прокуратурах.

Учитывая специфику темы исследования, по мнению автора, целесообразно начать с организации прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие. В связи с этим необходимо подчеркнуть, что прокурор обязан обеспечить исполнение законов Российской Федерации всеми органами

дознания и следствия независимо от их ведомственной подчинённости. Согласно п. 1 ч. 1 ст. 40 Уголовно-процессуального кодекса, органы внутренних дел Российской Федерации и входящие в их состав территориальные, в том числе линейные, управления (отделы, отделения, пункты) полиции относятся к органам дознания. Согласно п. 1 Положения об органах предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 23 ноября 1998 года № 1422, «органы предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации обеспечивают в пределах своих полномочий исполнение законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве»<sup>1</sup>. Этим и обусловлено взаимодействие прокуратуры и органов внутренних дел Российской Федерации по данному направлению деятельности.

Данный вид надзора осуществляется прокурорами всех уровней и всех прокуратур (как территориальных, так и специализированных). В зависимости от уровня прокуратуры и количества поднадзорных объектов надзор осуществляется сотрудниками прокуратуры в рамках управлений (отделов), которые возглавляются начальниками управлений (отделов). Внутри управлений (отделов) такой надзор осуществляют прокурор, его заместитель, старший помощник, а в малочисленных прокуратурах – помощник прокурора. Руководитель прокуратуры издаёт приказ о возложении обязанностей по данному виду надзора на определённого сотрудника, копия которого направляется органам, занимающимся расследованием преступлений<sup>2</sup>.

Так, в структуре Генеральной прокуратуры Российской Федерации выделяется Главное управление по надзору за следствием, дознанием и

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 23 ноября 1998 г. № 1422 // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5923.

<sup>2</sup> Е.Р. Ергашев. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебник и практикум для академического бакалавриата. М.: Изд-во Юрайт, 2017. С. 285.

оперативно-разыскной деятельностью, в рамках которого надзор за процессуальной деятельностью именно органов внутренних дел осуществляют сотрудники Управления по надзору за следствием в Министерстве внутренних дел Российской Федерации и сотрудники Управления по надзору за производством дознания и оперативно-разыскной деятельностью. Важную организационную роль играет Отдел методико-аналитического обеспечения надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и оперативно-розыскной деятельностью, а также Отдел документационного обеспечения<sup>1</sup>. Деятельность названных структурных подразделений регламентируется Положением о Главном управлении по надзору за следствием Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утверждённым Генеральным прокурором Российской Федерации 1 марта 2012 года, Положением об Управлении по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью, утверждённым Генеральным прокурором Российской Федерации 15 марта 2010 года, а также иными актами Генерального прокурора Российской Федерации.

Также в структуре Генеральной прокуратуры выделяется Главное управление по надзору за расследованием особо важных дел, включающее в себя Управление по надзору за расследованием уголовных дел в Следственном департаменте Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службе судебных приставов<sup>2</sup>, которое обеспечивает надзор в том числе и за уголовно-процессуальной деятельностью центрального аппарата Следственного департамента

---

<sup>1</sup> Структура органов прокуратуры. Официальный сайт Генпрокуратуры РФ. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/about-the-proc/structure/structure-divisions> (дата обращения 19.03.2021).

<sup>2</sup> Структура органов прокуратуры. Официальный сайт Генпрокуратуры РФ. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/about-the-proc/structure/structure-divisions> (дата обращения 19.03.2021).



Министерства внутренних дел России<sup>1</sup>. Деятельность данного подразделения регламентируется Положением об управлении по надзору за расследованием особо важных дел Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утверждённым Генеральным прокурором Российской Федерации 2 февраля 2018 года.

В Прокуратуре Челябинской области рассматриваемый вид надзора осуществляется сотрудниками Управления по надзору за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью, в рамках которого именно за деятельностью органов внутренних дел Челябинской области по данному направлению надзирают сотрудники Отдела по надзору за процессуальной деятельностью Главного управления Министерства внутренних дел России по Челябинской области, Главного следственного управления Главного управления Министерства внутренних дел России по Челябинской области и Отдела по надзору за процессуальной деятельностью органов внутренних дел и юстиции<sup>2</sup>. Деятельность указанных подразделений регламентируется соответствующим положением, утверждённым прокурором области.

Прокуратуры городов и районов являются, как правило, малочисленными по составу сотрудников<sup>3</sup>. По этой причине в большинстве из них отсутствует структурное деление на управления и отделы. Так, например, Прокуратура Центрального района г. Челябинска имеет малый штат сотрудников в своём составе, в связи с чем данный вид надзора осуществляется в ней помощниками прокурора.

---

<sup>1</sup> Положение об управлении по надзору за расследованием особо важных дел Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утверждённое Генеральным прокурором Российской Федерации 2 февраля 2018 г. Официальный сайт Генпрокуратуры РФ. URL:<https://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14321/> (дата обращения 19.03.2021).

<sup>2</sup> Структура Прокуратуры Челябинской области. Официальный сайт Прокуратуры Челябинской области. URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_74/about-the-proc/structure/structure-divisions](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_74/about-the-proc/structure/structure-divisions) (дата обращения 20.03.2021).

<sup>3</sup> Капинус О.С., Кехлеров С.Г. Настольная книга прокурора. В 2 ч. Часть 1: практ. пособие. М.: Изд-во Юрайт, 2019. С. 62.

Иным направлением взаимодействия прокуратуры и органов внутренних дел является прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и исполнением законов при выполнении оперативно-розыскных мероприятий. Объектами данного вида прокурорского надзора являются в том числе оперативные подразделения органов внутренних дел<sup>1</sup>, а организацию такого надзора детально регламентирует Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15 февраля 2011 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности». Согласно данному приказу, прокурорский надзор за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры. Обязанность по обеспечению действенного надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, непосредственно возлагается на заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, начальников управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуроров субъектов Российской Федерации, городов и районов, других территориальных, приравненных к ним военных прокуроров и прокуроров иных специализированных прокуратур, которые наделяются правом от имени Генерального прокурора Российской Федерации назначать из числа подчиненных работников уполномоченных прокуроров по надзору за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». При этом уполномоченные прокуроры и лица, на которых возложено ведение делопроизводства по надзору за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности, к моменту назначения должны иметь оформленный в установленном порядке допуск к совершенно секретным сведениям или сведениям особой важности.

---

<sup>1</sup> Смирнов А.Ф., Усачев А.А. Прокурорский надзор: учебник и практикум для академического бакалавриата. М.: Изд-во Юрайт, 2019. С. 270.

Таким образом, «возможность осуществления прокурором данного вида надзора напрямую связана с наличием или отсутствием у него статуса уполномоченного. Такой статус приобретается посредством прямого упоминания конкретного прокурора в приказе Генерального прокурора или прокурора регионального звена»<sup>1</sup>.

Непосредственная структурная организация данного вида надзора в конкретных ведомствах аналогична структурной организации прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

Так, рассматриваемый вид надзора в структуре Генеральной прокуратуры осуществляется Управлением по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью, упомянутым нами выше.

Кроме того, в структуре Генеральной прокуратуры выделяется Управление по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенных органах, которое курирует вопросы надзора за исполнением законов об оперативно-розыскной деятельности в том числе в транспортной сфере. Положение об управлении по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере, утверждённое Генеральным прокурором Российской Федерации 30 июля 2009 года, одной из функций указанного Управления называет надзор за оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельностью органов внутренних дел на транспорте<sup>2</sup>.

Стоит также сказать, что в определении компетенции прокуроров, в том числе и в рассматриваемой сфере, важное место занимает Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 года № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур», которым на прокуроров субъектов

---

<sup>1</sup>Винокуров А.Ю., Винокуров Е.Ю. Прокурорский надзор: учебник для вузов. М.: Изд-во Юрайт, 2021. С. 183.

<sup>2</sup>Положение об управлении по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере, утверждённое Генеральной прокуратурой Российской Федерации 30 июля 2009 г. Официальный сайт Генпрокуратуры РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14323/> (дата обращения 20.03.2021).

возложен надзор за исполнением законов территориальными подразделениями федеральных органов исполнительной власти, уполномоченными осуществлять оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. В свою очередь, районные и городские прокуроры, находящиеся в подчинении таких прокуроров, а также другие территориальные прокуроры равного статуса несут основное бремя надзора в рассматриваемой сфере на подведомственной им территории; прокуроры по надзору за исполнением законов на особо режимных объектах осуществляют надзор за исполнением законов подразделениями органов исполнительной власти, уполномоченными осуществлять оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие на объектах оборонно-промышленного комплекса и в закрытых административно-территориальных образованиях; природоохранные прокуроры (на правах районных) проверяют законность осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия уполномоченными органами внутренних дел. Пунктом третьим данного Приказа транспортным прокурорам регионального звена предписано осуществлять «надзор за законностью осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия в том числе органами внутренних дел на транспорте. При отсутствии в субъекте соответствующих специализированных прокуроров их обязанности выполняют территориальные прокуроры районного уровня»<sup>1</sup>.

Так, в прокуратуре Челябинской области надзор за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности территориальными подразделениями органов внутренних дел осуществляется сотрудниками Управления по надзору за следствием,

---

<sup>1</sup> Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» от 7 мая 2008 г. № 84. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1256817/#1256817> (дата обращения 20.03.2021).

дознанием и оперативно-розыскной деятельностью, который включает в себя Отдел по надзору за исполнением законодательства об оперативно-розыскной деятельности<sup>1</sup>. Деятельность данных подразделений регламентируется соответствующим положением прокурора области.

На районном уровне надзор за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности на территории того или иного района г. Челябинска осуществляется уполномоченными помощниками прокуроров, поскольку районные прокуратуры малочисленны по составу сотрудников. Так, например, в Прокуратуре Центрального района г. Челябинска данный вид надзора осуществляется помощниками прокурора, уполномоченными им на осуществление такого надзора.

Не менее важным направлением взаимодействия прокуратуры и органов внутренних дел является координационная деятельность, осуществляемая прокуратурой. Организация такой деятельности реализуется в соответствии с соблюдением принципа централизации прокурорской системы, подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Это означает, что каждый вышестоящий прокурор в пределах своей компетенции наделен правом координировать деятельность не только правоохранительных органов своего уровня, но и всех нижестоящих прокуроров и соответствующих их уровню правоохранительных органов по борьбе с преступностью. На практике подобные полномочия вышестоящих прокуроров реализуются посредством издания приказов, указаний, распоряжений, принятия решений на заседаниях коллегий, координационных совещаниях, которые являются обязательными для исполнения подчиненными прокурорами<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Структура Прокуратуры Челябинской области. Официальный сайт Прокуратуры Челябинской области. URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_74/about-the-proc/structure/structure-divisions](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_74/about-the-proc/structure/structure-divisions) (дата обращения 20.03.2021).

<sup>2</sup> Смирнов А.Ф., Усачев А.А. Прокурорский надзор: учебник и практикум для академического бакалавриата. С. 393.

Одной из наиболее распространённых форм реализации указанной деятельности на практике является созыв координационных совещаний<sup>1</sup>. В соответствии с пунктом 5.18 Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утвержденного приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 11 мая 2016 г. № 276, заседания Координационного совещания созываются Генеральным прокурором Российской Федерации и проходят под его председательством<sup>2</sup>. Координация деятельности по борьбе с преступностью в федеральных округах осуществляется управлениями в федеральных округах, которые обеспечивают проведение под руководством заместителей Генерального прокурора Российской Федерации межведомственных совещаний, а также используют иные формы координации. «В субъектах России правом созыва координационных совещаний наделены прокуроры этих субъектов, а в городах, районах — прокуроры городов, районов. Другими участниками координационной деятельности являются руководители соответствующих правоохранительных органов, осуществляющие деятельность по борьбе с преступностью на данной территории», в том числе сотрудники органов внутренних дел<sup>3</sup>.

Взаимодействие прокуратуры и органов внутренних дел осуществляется также в рамках реализации служебной деятельности сотрудниками иных структурных подразделений прокуратур, однако в данном параграфе нами была рассмотрена структурная организация наиболее часто реализуемых на практике направлений такого взаимодействия.

Таким образом, в данном параграфе мы определили содержание организации основных и наиболее важных направлений взаимодействия

---

<sup>1</sup> Бишлер А.О. Проблема взаимодействия прокуратуры с правоохранительными органами и координации их деятельности по борьбе с преступностью // Форум молодых учёных. 2019. № 10. С. 104.

<sup>2</sup> Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» от 11 мая 2016 г. № 276. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_198120/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_198120/) (дата обращения 21.03.2021).

<sup>3</sup> Смирнов А.Ф., Усачев А.А. Прокурорский надзор: учебник и практикум для академического бакалавриата. С. 394.

прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности с точки зрения анализа структурной организации органов прокуратуры различных уровней. Далее определим непосредственные формы такого взаимодействия, реализуемые рассматриваемыми органами на практике.

## 2.2 Формы взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности

Категория «формы взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел» представляет из себя практическое выражение складывающихся между данными органами процессуальных отношений, выражающееся в конкретных действиях, реализуемых сотрудниками. В данном параграфе мы подробно рассмотрим, в каких формах выражается такое взаимодействие, ссылаясь при этом на конкретные примеры из практики, а также на статистические данные Прокуратуры Челябинской области.

Что касается прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, то в данном направлении деятельности прокурор обладает обширным кругом полномочий, предоставленных ему уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации. Такие полномочия прокурора реализуются в следующих основных формах:

1) письменные указания дознавателю о направлении расследования, избрании, изменении или отмене меры пресечения, квалификации преступления, производстве отдельных следственных действий, розыске лиц, совершивших преступления, производстве иных процессуальных действий;

2) дача согласия дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;

- 3) отмена незаконных или необоснованных постановлений дознавателя;
- 4) отстранение дознавателя от производства предварительного расследования, если им допущены существенные нарушения закона;
- 5) разрешение отводов, самоотвода дознавателя;
- 6) направление уголовного дела по подследственности от одного органа расследования другому;
- 7) изъятие уголовного дела у органа предварительного расследования в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации и передача его следователю Следственного комитета России;
- 8) утверждение постановления дознавателя о прекращении производства по уголовному делу, а также обвинительного акта, обвинительного заключения или обвинительного постановления по уголовному делу;
- 9) возвращение уголовного дела дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения или квалификации действий обвиняемых либо для пересоставления обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления и устранения выявленных недостатков;
- 10) требование от органов дознания и следственных органов устранения нарушений законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия;
- 11) ознакомление с материалами находящегося в производстве поднадзорного органа уголовного дела (по мотивированному письменному запросу прокурора);
- 12) проверка исполнения законодательства при проверке, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах внутренних дел;
- 13) рассмотрение жалоб на действия либо бездействие следователя, дознавателя органов внутренних дел;



14) проверка законности и обоснованности решений следователя об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела;

15) участие в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения, а также при рассмотрении ходатайств о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, и при рассмотрении жалоб в порядке, установленном ст. 125 Уголовно-процессуального кодекса<sup>1</sup>.

Стоит сказать, что особенностью данного вида надзора является то, что полномочия прокурора по отношению к дознанию и предварительному следствию различны: надзор за предварительным следствием по отношению к дознанию ограничен<sup>2</sup>. Например, если при производстве дознания прокурор имеет право выявлять и отменять любые незаконные решения органа дознания и дознавателя, то при производстве предварительного следствия он такими полномочиями не обладает<sup>3</sup>.

Рассмотрим наиболее подробно некоторые формы взаимодействия, перечисленные выше.

Формой осуществления надзора за исполнением законодательства при проверке, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях являются проверки, проводимые в органах внутренних дел систематически (не реже одного раза в месяц), а при наличии сведений о нарушениях закона – безотлагательно. Особое внимание при их проведении обращается на

---

<sup>1</sup>Батычко В.Т., Батычко В.Т. Прокурорский надзор. С. 43-44; Полномочия прокурора при осуществлении надзора в стадии предварительного расследования. Вестник общественной организации ветеранов и пенсионеров прокуратуры Рязанской области. URL: <http://prokrzn.ru/active/comments/vopros-otvet/polnomochiya-prokurora-pri-osushchestvlenii-nadzora-v-stadii-predvaritelnogo-rassledovaniya/> (дата обращения 21.03.2021).

<sup>2</sup> Малеев С.С. Прокурорский надзор за органами предварительного следствия и дознания. Законодательные и теоретические основы // Закон и право. 2019. № 11. С. 136.

<sup>3</sup>Рыгалова К.А. Процессуальное руководство предварительным расследованием в деятельности прокурора // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 4. С. 197.

вопросы соблюдения компетенции уполномоченных должностных лиц, обязательного порядка проверки сообщений средств массовой информации о преступлениях, сроков регистрации сообщений о преступлениях и их проверок, порядка продления сроков, достоверности документов и результатов проверки сообщений. В целях определения полноты регистрации сообщений о преступлениях, выявления нарушений законодательства, связанных с укрытием преступлений от регистрации и учета, органами прокуратуры ежемесячно производятся сверки регистрационно-учетных данных органов дознания и предварительного следствия с учётной документацией, а также с имеющимися в медицинских учреждениях, страховых компаниях, государственных контролирующих, надзорных и контрольно-ревизионных органах, комендантских службах гарнизонов и иных организациях документами и данными, указывающими на противоправный характер деяний<sup>1</sup>.

Так, по данным Основных показателей надзорной деятельности Прокуратуры Челябинской области за январь–февраль 2021 года, за указанный период времени в Челябинской области было выявлено 10 301 нарушение законодательства на досудебной стадии уголовного судопроизводства, в том числе 4 480 нарушений было выявлено при приёме, регистрации и рассмотрении обращений о преступлениях, из которых более 50% выявлено в органах внутренних дел<sup>2</sup>.

При утверждении обвинительного заключения прокурорские работники изучают соответствие выводов следователя установленным в ходе расследования обстоятельствам дела, правильность квалификации

---

<sup>1</sup>Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» от 5 сентября 2011 г. № 277. URL:<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257672/> (дата обращения 22.03.2021).

<sup>2</sup> Основные показатели надзорной деятельности Прокуратуры Челябинской области за январь–февраль 2021 года. Официальный сайт Прокуратуры Челябинской области. URL: [https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc\\_74/activity/statistics/office/result?item=59570435](https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_74/activity/statistics/office/result?item=59570435) (дата обращения 22.03.2021).

содеянного, соблюдение уголовно-процессуальных норм при производстве следственных и иных процессуальных действий, соответствие имеющихся в деле процессуальных документов требованиям Уголовно-процессуального кодекса<sup>1</sup>. При утверждении обвинительного акта прокурорские работники также изучают соответствие содержащихся в нем выводов о виновности привлекаемого к уголовной ответственности лица обстоятельствам дела, обращают внимание на полноту принятых органами дознания мер по выявлению и устранению причин и условий, способствовавших совершению преступления, а также возмещению ущерба, причиненного преступлением. При поступлении уголовного дела с обвинительным постановлением прокурор проверяет соответствие выводов органов дознания установленным при производстве дознания в сокращенной форме обстоятельствам, содержащимся в материалах уголовного дела; при этом особо исследуются вопросы о наличии объективных данных, подтверждающих виновность и исключающих самооговор обвиняемого, о соблюдении прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, в том числе права на защиту, о рассмотрении в полном объеме заявленных обвиняемым, его защитником, потерпевшим и (или) его представителем ходатайств, предусмотренных Уголовно-процессуальным кодексом<sup>2</sup>. При выявлении в уголовном деле доказательств, полученных с нарушением норм уголовно-процессуального законодательства, выносится мотивированное постановление о признании таких доказательств недопустимыми и об исключении их из обвинительного заключения, обвинительного акта.

Так, согласно Основным результатам прокурорской деятельности Прокуратуры Челябинской области за январь–декабрь 2020 года,

---

<sup>1</sup> Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» от 28 декабря 2016 г. № 826. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_212081/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_212081/) (дата обращения 23.03.2021).

<sup>2</sup> Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» от 26 января 2017 г. № 33. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71524294/> (дата обращения 23.03.2021).

прокурорами области за указанный период времени было вынесено 5 314 постановлений о признании доказательств недопустимыми, из которых более 50% вынесено в отношении органов внутренних дел<sup>1</sup>.

Иной вид надзорной деятельности прокурора в отношении органов внутренних дел – надзор за соблюдением законов при выполнении оперативно-розыскных мероприятий – реализуется в основном в форме проверок<sup>2</sup>. При их осуществлении прокуроры устанавливают:

1) соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности;

2) законность, обоснованность и соблюдение установленного порядка заведения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, сроков и порядка их ведения, законность принимаемых по ним решений;

3) законность и обоснованность проведения или прекращения оперативно-розыскных мероприятий, наличие оснований, соблюдение установленных условий, порядка и сроков их проведения, а также представления результатов оперативно-розыскной деятельности;

4) соблюдение установленного порядка регистрации дел оперативного учета и других оперативно-служебных материалов, законность постановки и снятия с оперативного и иных видов учета лиц, в отношении которых заводились такие дела и материалы;

5) соответствие оперативно-розыскных мероприятий целям и задачам оперативно-розыскной деятельности, а также соблюдение недопустимости применения информационных систем и технических средств, наносящих ущерб жизни и здоровью людей и причиняющих вред окружающей среде;

---

<sup>1</sup>Основные результаты прокурорской деятельности Прокуратуры Челябинской области за январь–декабрь 2020 года. Официальный сайт Прокуратуры Челябинской области. URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_74/activity/statistics/office/result?item=58223905](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_74/activity/statistics/office/result?item=58223905) (дата обращения 23.03.2021).

<sup>2</sup>Иванов П.И. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность: поводы и основания // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2020. № 2. С. 238.

б) наличие полномочий у лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также принимающих решения о заведении, продлении сроков и прекращении ведения дел оперативного учета и иных оперативно-служебных материалов, проведении оперативно-розыскных мероприятий, представлении результатов оперативно-розыскной деятельности следователю, дознавателю или в суд;

7) соблюдение определенного Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» перечня оперативно-розыскных мероприятий;

8) своевременность уведомления судей о проведении без разрешения судьи в случаях, не терпящих отлагательства и могущих привести к совершению тяжкого или особо тяжкого преступления, а также при наличии данных о событиях и действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности государства, оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права человека и гражданина на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, в том числе передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища; наличие оснований для проведения таких оперативно-розыскных мероприятий;

9) законность привлечения граждан к содействию на конфиденциальной основе и соблюдение при этом принципа добровольного сотрудничества с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность (проверяется исключительно при наличии жалоб граждан).

Поводами для проведения проверок исполнения законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности служат:

- 1) обращения граждан, юридических и должностных лиц;
- 2) результаты изучения материалов уголовных дел о нераскрытых преступлениях или поступление информации о ненадлежащем исполнении поручения следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, органа дознания по уголовным делам и материалам проверки сообщения о

преступлении или решения суда по уголовным делам, находящимся в их производстве, а также в связи с ненадлежащим исполнением требований уполномоченного прокурора;

3) в плановом порядке, в том числе по указанию вышестоящего уполномоченного прокурора;

4) в других случаях, с учетом состояния законности в этой сфере деятельности и отсутствия положительных результатов по выявлению подготавливаемых, совершаемых или совершенных преступлений, при раскрытии преступлений, розыске обвиняемых или подозреваемых по уголовным делам и лиц, без вести пропавших.

Так, директор ООО «Авента» обратился с жалобой в прокуратуру Архангельской области. При проверке было установлено, что при осуществлении оперативно-розыскного мероприятия «обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств», а именно во время обследования помещений указанной фирмы в марте 2018 года сотрудники полиции составили протокол изъятия документов, предметов и материалов, который не содержал описания индивидуальных признаков изымаемых объектов. Позже часть из изъятых документов была прошита и заверена подписями понятых, однако количество и индивидуальные признаки оставшихся документов не были документально зафиксированы. Их хранение также не было обеспечено. Данный факт позволил директору общества заявить о хищении сотрудниками полиции оригиналов векселей на предъявителя на сумму 10 млн. рублей. Кроме того, органы прокуратуры установили факты невозвращения изъятых документов, предметов либо их утрату сотрудниками органов внутренних дел<sup>1</sup>. В данном случае поводом для проведения проверки послужило обращение юридического лица в органы прокуратуры, в результате чего

---

<sup>1</sup> Генеральная прокуратура проверила исполнение требований Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» в органах внутренних дел. Официальный сайт Генпрокуратуры РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-74508/> (дата обращения 24.03.2021).

работниками прокуратуры Архангельской области были выявлены существенные нарушения законодательства при осуществлении сотрудниками органов внутренних дел оперативно-розыскной деятельности.

Проверка проводится на основании составленного плана, утвержденного соответствующим руководителем органа прокуратуры<sup>1</sup>. В ходе и по результатам проведения проверок, а также при восстановлении нарушенных прав и свобод граждан и устранении иных нарушений закона, допущенных при проведении оперативно-розыскных мероприятий, уполномоченные прокуроры осуществляют следующие основные действия:

1) знакомятся с подлинными оперативно-служебными документами, включая дела оперативного учета, материалы о проведении оперативно-розыскных мероприятий с использованием оперативно-технических средств, учетно-регистрационную документацию и ведомственные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения оперативно-розыскных мероприятий, а также иные оперативно-служебные документы, необходимые для осуществления надзора за оперативно-розыскной деятельностью;

2) получают письменные объяснения от должностных лиц и сотрудников органов внутренних дел, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, по поводу выявленных нарушений закона;

3) требуют устранить нарушения закона, выявленные по делам оперативного учета и иным оперативно-служебным материалам;

4) опротестовывают противоречащие закону нормативные правовые акты органов внутренних дел, касающиеся осуществления оперативно-розыскной деятельности, а также постановления и иные решения должностных лиц указанных органов;

---

<sup>1</sup>Потапов С.А. Осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в оперативно-розыскной деятельности // Социально-экономические явления и процессы. 2016. № 12. С. 171–172.

5) вносят представления об устранении нарушений закона, допущенных должностными лицами органов внутренних дел при осуществлении оперативно-розыскной деятельности.

Согласно показателям Основных результатов прокурорской деятельности Прокуратуры Челябинской области за январь–декабрь 2020 года, за указанный период прокурорскими работниками было выявлено 10 576 нарушений законодательства об оперативно-розыскной деятельности, а по результатам рассмотрения актов прокурорского реагирования к дисциплинарной ответственности было привлечено 849 лиц. Из них более 50% приходится на органы внутренних дел<sup>1</sup>.

Для реализации надзорных полномочий прокурора в досудебном производстве уголовно-процессуальным законодательством предусмотрены акты, которые являются формой выражения этих полномочий, – акты прокурорского реагирования<sup>2</sup>. Нормативная основа таких актов содержится в статьях 23–25.1, 28 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Они всегда индивидуальны, обращены к должностным лицам органов дознания или предварительного следствия, сотрудникам оперативных подразделений<sup>3</sup>.

При рассмотрении форм взаимодействия прокуратуры и органов внутренних дел в ходе осуществления прокуратурой координационной деятельности следует упомянуть, что возложение на прокуратуру функции координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с

---

<sup>1</sup> Основные результаты прокурорской деятельности Прокуратуры Челябинской области за январь–декабрь 2020 года. Официальный сайт Прокуратуры Челябинской области. URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_74/activity/statistics/office/result?item=58223905](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_74/activity/statistics/office/result?item=58223905) (дата обращения 24.03.2021).

<sup>2</sup> Коломеец Е.В. Классификация актов прокурорского реагирования, применяемых в уголовном досудебном производстве // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2017. № 1. С. 228.

<sup>3</sup> Полномочия прокурора при осуществлении надзора в стадии предварительного расследования. Вестник общественной организации ветеранов и пенсионеров прокуратуры Рязанской области. URL: <http://prokrzn.ru/active/comments/vopros-otvet/polnomochiya-prokurora-pri-osushchestvlenii-nadzora-v-stadii-predvaritelnogo-rassledovaniya/> (дата обращения 25.03.2021).



преступностью не означает, что прокуратура ими руководит<sup>1</sup>. Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью регламентирует равенство всех участников координационной деятельности и самостоятельность каждого правоохранительного органа в пределах предоставленных ему законодательством Российской Федерации полномочий<sup>2</sup>.

В юридической литературе одной из наиболее эффективных форм координационной деятельности прокуратуры при взаимодействии с органами внутренних дел называют совместный анализ состояния преступности, ее структуры, причин и условий, которые способствуют совершению преступлений. На этой основе «прогнозируются тенденции развития преступности и возможные способы совершения преступлений, вырабатываются методика и тактика действий по предотвращению, пресечению и раскрытию преступлений»<sup>3</sup>. Также участниками координационного процесса «совместно разрабатываются и вносятся в органы законодательной (представительной) и исполнительной властей предложения и программы по борьбе с преступностью, определяются мероприятия по их выполнению»<sup>4</sup>.

Так, согласно итогам работы ГУ МВД России по Челябинской области по охране общественного порядка и обеспечению общественной

---

<sup>1</sup> Никитин Е.Л., Рохлин В.И., Федотов А.В. Формы и способы взаимодействия органов прокуратуры и оперативных подразделений правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 4. С. 250.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» от 18 апреля 1996 г. № 567 // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.

<sup>3</sup> Прилепко В.Е. Координация прокурорской деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией // Актуальные проблемы правовых, экономических и гуманитарных наук: материалы VII международной научной конференции. Часть 1, Минск. 2017. С. 158.

<sup>4</sup> Кичкинев В.Н. Взаимодействие органов прокуратуры и полиции по предупреждению преступлений // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию Российской полиции): материалы международной научно-теоретической конференции молодых исследователей, Санкт-Петербургский университет МВД России. 2017. С. 221.

безопасности на территории Челябинской области в 2020 году, в результате совместного анализа состояния преступности органами прокуратуры Челябинской области и органами внутренних дел Челябинской области вынесено 53 (+18,5%) предостережения о недопустимости нарушений федерального законодательства в сфере противодействия экстремизму, что наряду с другими формами профилактики позволило предотвратить совершение 6 (+50,0%) экстремистских акций и 1 несогласованного с органами местного самоуправления протестного мероприятия, а также не допустить межнациональных конфликтов<sup>1</sup>.

Вместе с тем одной из наиболее распространённых форм реализации указанной деятельности на практике является созыв координационных совещаний<sup>2</sup>. Так, «в прокуратуре Челябинской области под председательством прокурора области 19 сентября 2019 года состоялось заседание координационного совещания руководителей правоохранительных органов региона, на котором были рассмотрены актуальные проблемы в сфере профилактики, выявления и расследования преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних, а также вопросы противодействия коррупционным правонарушениям и преступлениям. В работе совещания приняли участие руководители правоохранительных органов – члены координационного совещания (в том числе Главного управления Министерства внутренних дел России по Челябинской области), главный федеральный инспектор по Челябинской области, уполномоченный по правам ребенка в Челябинской области, руководители региональных министерств, представители силовых структур и прокуратуры. По итогам

---

<sup>1</sup> Информационно-аналитическая записка об итогах работы ГУ МВД России по Челябинской области по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности на территории Челябинской области в 2020 г. Официальный сайт ГУ МВД РФ по Челябинской области. URL:<https://74.мвд.рф/document/23253705> (дата обращения 26.03.2021).

<sup>2</sup> Шакирьянов М.М., Гаврилов М.А. Координация прокурором города (района) деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: вопросы планирования и контроля исполнения мероприятий // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 3. С. 44.

работы совещания выработаны конкретные меры по повышению эффективности межведомственного взаимодействия»<sup>1</sup>.

Таким образом, взаимодействие прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности реализуется в самых различных формах. В данном параграфе мы рассмотрели лишь основные из них, применяемые указанными органами на практике. В этом отношении можно сделать вывод о том, что российское законодательство регламентирует обширный круг инструментов практической реализации взаимодействия прокуратуры и органов внутренних дел. Однако и в данном направлении существует ряд проблем, которые мы рассмотрим в следующей главе нашего исследования.

Как следует из рассмотренной нами главы, институт взаимодействия прокуратуры и органов внутренних дел в Российской Федерации реализуется на практике в самых разнообразных формах прокурорами всех уровней и всех прокуратур (как территориальных, так и специализированных), в структуру которых включены специальные подразделения, осуществляющие такое взаимодействие, либо из штатного состава которых на осуществление такого взаимодействия уполномочиваются конкретные сотрудники. Из этого следует, что организация работы прокуратуры в Российской Федерации позволяет осуществлять эффективное взаимодействие с органами внутренних дел по обширному кругу вопросов, что в целом создаёт более благоприятные условия для обеспечения законности в государстве. Этим в том числе и обусловлена необходимость решения проблем, существующих в данной сфере отношений.

---

<sup>1</sup> В прокуратуре Челябинской области состоялось заседание координационного совещания руководителей правоохранительных органов. Официальный сайт Генпрокуратуры РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1698598/> (дата обращения 26.03.2021).

### 3 СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ИНСТИТУТА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРОКУРАТУРЫ С ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

#### 3.1 Проблемы, возникающие в процессе взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности

На основе анализа, проведённого в предыдущих главах нашего исследования, приходим к выводу, что в Российской Федерации формально созданы все условия для организации качественного и эффективного взаимодействия прокуратуры и органов внутренних дел в сфере обеспечения законности. Несмотря на это, в данного вида процессуальных взаимоотношениях всё же существует ряд проблем, решение которых обеспечит более эффективную их реализацию на практике. В данной главе мы рассмотрим такие проблемы, а также приведём некоторые пути их решения.

Одним из наиболее приоритетных направлений юридической деятельности любого современного государства является, безусловно, противодействие преступности и сокращение её масштабов<sup>1</sup>. В этом отношении значительную роль играет совершенствование уголовного судопроизводства государства и создание чёткого механизма взаимодействия его участников. Особенно важным в данном случае представляется совершенствование института взаимодействия участников уголовного судопроизводства, осуществляющих функцию обвинения, поскольку на них

---

<sup>1</sup> Майоров А.В. Приоритетные научные направления в сфере противодействия преступности // Правопорядок: история, теория, практика. 2017. № 2. С. 56.

возложена обязанность по охране прав и свобод человека и гражданина, вовлеченного в сферу уголовного судопроизводства. В связи с этим в научной юридической литературе исследователями обсуждаются проблемы, возникающие в сфере такого взаимодействия, а именно проблемы процессуального взаимодействия прокурора и следователя<sup>1</sup>, поскольку данные участники являются одними из ключевых фигур, обеспечивающих надлежащий порядок досудебного уголовного производства.

В связи с этим одной из наиболее актуальных и обсуждаемых тем уголовно-процессуальной науки и практики является тезис о процессуальной независимости следователя<sup>2</sup>. При этом важно отметить, что «объем процессуальных прав и обязанностей у следователей един, поэтому на процессуальный статус данных участников уголовного судопроизводства нахождение их в составе различных правоохранительных органов не влияет»<sup>3</sup>. В нашем случае указанную проблему мы проецируем на процессуальные отношения, складывающиеся между прокурором и следователем органа внутренних дел.

Существование названной проблемы обусловлено проведенной в 2007 году реформой уголовно-процессуального законодательства, значительно изменившей правоотношения между участниками уголовного судопроизводства со стороны обвинения. Федеральным законом «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ полномочия прокурора были сокращены, часть из них передана

---

<sup>1</sup>Батин В.А. Соотношение ведомственного процессуального контроля руководителя следственного органа и прокурорского надзора при производстве по уголовным делам // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2020. № 3. С. 7.

<sup>2</sup>Гриненко А.В. Взаимодействие следователя и прокурора в новых правовых реалиях // Известия Юго-Западного государственного университета. 2017. № 4. С. 149.

<sup>3</sup>Мухаметшин Ф.Б., Гумерова Р.Р. Уголовно-процессуальный статус следователя в уголовном судопроизводстве // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 2. С. 124.

руководителю следственного органа. В это же время появилось больше гарантий процессуальной независимости следователей<sup>1</sup>.

После внесения указанных изменений вопросы о том, был ли достигнут прогнозируемый результат и получили ли следователи фактическую самостоятельность, не нашли своего однозначного ответа. В ряде исследований отразилось мнение о необходимости усиления контроля прокуратуры за действиями следователя. Иную точку зрения выразил тогда еще кандидат на должность Генерального прокурора Российской Федерации Игорь Краснов, который в интервью ТАСС указал, что у прокуратуры достаточно полномочий в сфере надзора за следствием. По его мнению, прокурорский надзор необходим лишь при вынесении незаконных решений об отказе в возбуждении уголовных дел. При этом основная проблема, по словам Краснова, приходится на районные отделы правоохранительных органов<sup>2</sup>.

Для более детального исследования данной проблемы обратимся к нормам Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Согласно п. 6 ч. 2 ст. 37, прокурор уполномочен отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя. В то же время, согласно п. 3 ч. 2 ст. 37, прокурор уполномочен требовать от следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, производстве предварительного следствия. Приведённые нормы свидетельствуют об отсутствии у прокурора права самостоятельно отменять решения следователя, содержащие нарушения законодательства: прокурор лишь уполномочен требовать устранить такие

---

<sup>1</sup>Сардак Д.Б. Роль прокуратуры в деятельности территориальных органов внутренних дел МВД России // Балтийский гуманитарный журнал. 2020. № 3. С. 379.

<sup>2</sup>Егоров И. Главное дело прокурора. Российская газета. URL: <https://rg.ru/2020/01/21/igor-krasnov-otvetil-na-voprosy-chlenov-profilnyh-komitetov-sovfeda.html> (дата обращения 14.04.2021).

нарушения от следователей. Данное положение подтверждается и ч. 4 ст. 39 Уголовно-процессуального кодекса, регламентирующей полномочие руководителя следственного органа рассматривать требования прокурора об отмене незаконного или необоснованного постановления следователя и устранении иных нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства, и сообщать прокурору о результатах такого рассмотрения: об отмене незаконного или необоснованного постановления следователя и устранении допущенных нарушений либо о несогласии с требованиями прокурора. Это свидетельствует о том, что решение об отмене незаконного или необоснованного постановления следователя и устранении иных нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства, принимается самим следственным органом. В этом отношении встаёт вопрос об объективности и беспристрастности решения вопроса устранения нарушений закона, допущенных следователем, поскольку прокурор в данном случае – независимая процессуальная фигура, объективно оценивающая процессуальную обстановку, однако его решение руководитель следственного органа вправе не признать<sup>1</sup>.

В связи с тем, что уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации предоставляет следователю полномочие не согласиться с требованиями надзорного органа устранить нарушения федерального законодательства, допущенные в ходе предварительного следствия, Уголовно-процессуальный кодекс в ч. 6 ст. 37 регламентирует право прокурора обратиться с требованием об устранении указанных нарушений к руководителю вышестоящего следственного органа, а в случае его несогласия – к руководителю следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти). В

---

<sup>1</sup>Кулемина А.А., Фаткулин С.Т. Проблемы процессуального взаимодействия прокурора и следователя органов внутренних дел на досудебной стадии уголовного судопроизводства (на основе анализа норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации) // Право в современном мире. Сборник научных статей по итогам работы IV ежегодного международного круглого стола, Донецкий национальный университет. 2021. С. 238–239.

случае и его несогласия с требованиями прокурор вправе обратиться к Генеральному прокурору, решение которого является окончательным. Таким образом, уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации установлен сложный порядок обжалования прокурором незаконного или необоснованного решения следователя, который предполагает неоднократные обращения прокурора в следственный орган с требованием об устранении нарушений закона. В связи с этим, помимо вопроса объективности и беспристрастности, возникает также вопрос временных затрат на решение указанного вопроса: требование прокурора проходит несколько этапов, на каждом из которых участники данных процессуальных отношений правомочны с таким требованием не согласиться.

Конечно, при рассмотрении данного вопроса нельзя не упомянуть о рисках, связанных с предоставлением прокурору большего объема надзорных полномочий в данных процессуальных отношениях. Так, например, оснований для возвращения дела на дополнительное следствие прокурором может быть обнаружена масса: от технических ошибок при производстве следственных действий следователем, неполноты проведенных следственных действий до «неправильной формулировки» обвинения в обвинительном заключении либо неверной квалификации действий обвиняемого<sup>1</sup>. И в этом отношении особенно важным является вопрос оценки того или иного решения следователя прокурором и аргументированность такой оценки: отменяемое решение должно быть незаконным или необоснованным.

Законность процессуального решения в наиболее общем виде – это «его соответствие нормам права, а обоснованность — это полное соответствие формально выраженных умозаключений правоприменителя в рамках судопроизводства фактическим обстоятельствам рассматриваемого

---

<sup>1</sup> Заева О.П. Актуальные проблемы возвращения уголовных дел на дополнительное расследование // Общество и право. 2017. № 3. С. 122.



дела. Также содержание обоснованности можно дополнить необходимостью правильной квалификации юридических фактов и разрешения дела по существу»<sup>1</sup>.

Процедура проверки законности заключается в «выяснении уполномоченным субъектом соответствия решения требованиям материального и процессуального закона. Когда речь идет о проверке обоснованности, то отслеживается отсутствие коллизий и пробелов, логичность и верность существующих фактов задокументированным выводам. Для того, чтобы однозначно определить необоснованность решения, как правило, необходимо проведение полной проверки и оценки всех имеющихся по делу сведений, материалов, доказательств, включая проверку хронологической последовательности уже имеющихся по делу решений, законность и обоснованность которых ранее сомнений не вызывала, их взаимосвязи между собой. Напротив, незаконность в большинстве случаев выявляется без проверки всех обстоятельств дела, путём сопоставления решения с нормами закона»<sup>2</sup>.

В этом отношении довольно понятным представляется механизм проверки законности того или иного решения следователя, поскольку критерии оценки законности вполне ясны. Наибольшую сложность в данном случае представляет проверка обоснованности решения следователя, поскольку прокурору необходимо отследить всю логику и последовательность осуществления тех или иных действий поднадзорного, в результате которых он пришёл к проверяемому решению. Однако, по мнению автора, такая проверка все же необходима, поскольку она способствует объективной оценке вынесенного решения и, как следствие,

---

<sup>1</sup> Ахмедов У.Н., Ситников К.А. Законность и обоснованность как ключевые требования, предъявляемые к уголовно-процессуальному решению // Вестник Воронежского института МВД России. 2019. № 3. С. 175.

<sup>2</sup> Ахмедов У.Н., Ситников К.А. Законность и обоснованность как ключевые требования, предъявляемые к уголовно-процессуальному решению. С. 175.

обеспечению эффективности всего института взаимодействия прокуратуры и следствия.

Обозначенная проблема касается не только проверки прокурором решений следователя: она относится также к осуществлению надзорных функций прокурора в отношении дознания и в целом к любым решениям, принимаемым сотрудниками органов внутренних дел, на проверку которых уполномочен прокурор.

Стоит сказать, что Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в ч. 4 ст. 124 предусматривает также право следователя обжаловать действия (бездействие) и решения прокурора вышестоящему прокурору в случаях, предусмотренных данным Кодексом. Однако Уголовно-процессуальный кодекс не охватывает все решения прокурора, которые на практике встречаются: прямо предусматривается возможность обжалования лишь трех решений прокурора: об отмене постановления о возбуждении уголовного дела (п. 5 ч.2 ст. 38); о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков (п. 5 ч. 2 ст. 38, ч.4 ст. 221); об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (ч. 2 ст. 317.2)<sup>1</sup>. При этом Уголовно-процессуальный кодекс регламентирует обязательное согласование вопроса обжалования следователем решения прокурора с руководителем следственного органа (п. 5 ч. 2, ч. 3 ст. 38). Такой законодательно установленный порядок исключает возможность непосредственного взаимодействия нижестоящего следователя с прокурором, однако, по мнению автора, взаимодействие именно данных участников уголовного

---

<sup>1</sup> Бекетов А.О. Процессуальные отношения между прокурором и следственным органом: поиск оптимальной модели // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 12. С. 207.

судопроизводства наиболее эффективно, поскольку лицом, фактически и непосредственно связанным с рассматриваемым делом, по которому принято то или иное обжалуемое решение, является именно нижестоящий следователь, а не руководитель следственного органа.

В этом смысле выявляется также необходимость «чёткого определения роли руководителя следственного органа в данных процессуальных отношениях». Ряд авторов, изучая процессуальную независимость следователя, говорит «об избыточности такого согласования»<sup>1</sup>. Другие, напротив, поддерживают это правило и считают его логически обоснованным, поскольку «необходимо приветствовать становление самостоятельности (в процессуальном смысле) следственного органа в целом»<sup>2</sup>.

В то же время следует добавить, что зачастую в связи с возложением на руководителя следственного органа большого объёма полномочий, связанных с контролем следователя, «невозможно установить различие между компетенциями руководителя следственного органа и прокурора»<sup>3</sup>. Так, ряд исследователей обоснованно утверждает, что «некоторые положения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации свидетельствуют о том, что за следственными органами надзор осуществляет не прокурор, а фактически руководитель следственного органа, проверяя при этом обоснованность и законность действий прокурора»<sup>4</sup>.

При этом примечательно (однако нигде официально не объяснено) то, что при реформировании предварительного следствия, повлекшем значительное сокращение прокурорских надзорных полномочий за ним,

---

<sup>1</sup> Капелька А.А. Некоторые проблемы взаимодействия прокурора и следователя в рамках уголовного процесса // Научно-практический электронный журнал Аллея Науки. 2019. № 5. С. 27.

<sup>2</sup> Бекетов А.О. Процессуальные отношения между прокурором и следственным органом: поиск оптимальной модели. С. 210.

<sup>3</sup> Бабич Н.В. Разграничение полномочий между прокурором и руководителем следственного органа // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2020. № 3. С. 760.

<sup>4</sup> Капелька А.А. Некоторые проблемы взаимодействия прокурора и следователя в рамках уголовного процесса. С. 27–28.

надзор за дознанием остался неизменным: за прокурорами он оставлен в полном объеме (ч. 2 ст. 37 УПК РФ)<sup>1</sup>. Данный факт вызывает большой научный интерес, поскольку, как известно, дознаватели (в отличие от следователей) расследуют менее сложные преступления.

Вместе с тем стоит сказать, что сложившаяся сегодня в данного вида процессуальных отношениях ситуация не может быть однозначно оценена как негативная, поскольку «руководитель следственного органа, в отличие от прокурора, при осуществлении ведомственного контроля наиболее приближен к объекту такой деятельности. В этом отношении преимуществами могут служить: факт постоянного наблюдения за законностью, оперативноереагирование на её нарушения, владение информацией по каждому конкретному случаю». С другой стороны, подобное положение вещей порождает изоляцию следственных органов, что так или иначе способствует обособленности их от общества, доминированию в работе ведомственных интересов, активизации коррупционных правонарушений.

Таким образом, в данном параграфе нашего исследования на основе анализа норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а также изучения точек зрения различных авторов мы осветили наиболее актуальные проблемы, имеющие место в процессуальных отношениях, складывающихся между прокуратурой и органами внутренних дел в сфере обеспечения законности. В следующем параграфе мы обозначим некоторые пути решения указанных проблем, представляющиеся нам наиболее целесообразными и эффективными.

### 3.2 Направления совершенствования института взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности

---

<sup>1</sup>Раджабов Ш.Р., Абдурахманова П.М. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие // Проблемы науки. 2019. №10. С. 45.

Налаживание эффективного взаимодействия прокуратуры и органов внутренних дел, безусловно, является необходимым, поскольку конструктивное сотрудничество указанных органов положительно сказывается в целом на состоянии законности в российском государстве. Обеспечиваемое ими деловое сотрудничество приносит ощутимые плоды, результатами которых является соблюдение конституционных прав и свобод человека и гражданина в любой сфере правовых отношений (в том числе участников уголовного судопроизводства), повышение качества и эффективности предварительного расследования, сокращение масштабов преступности. В этом смысле поиск наиболее оптимальных путей решения проблем, существующих в данного вида правовых отношениях, представляется особенно важным. В данном параграфе опишем некоторые направления совершенствования таких отношений на основе проблемного анализа, проведённого в предыдущем параграфе нашего исследования.

Что касается вопроса достижения процессуальной независимости следователей в уголовном судопроизводстве, то, как уже было отмечено нами ранее, исследователи до сих пор не приходят к однозначной оценке результатов проведённой в 2007 году реформы уголовно-процессуального законодательства. По нашему мнению, всё же целесообразно предоставить прокурору больший объём полномочий при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью следователей, поскольку это явилось бы гарантией объективности и беспристрастности при вынесении того или иного решения в рамках уголовного судопроизводства.

В качестве одного из таких предоставляемых прокурору полномочий нами предлагается закрепить его право отменять любые незаконные или необоснованные решения органов предварительного следствия. В связи с этим автором предлагается внести некоторые изменения в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: п. 6 ч. 2 ст. 37 изложить в следующей редакции: «отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или

необоснованные постановления следователя, руководителя следственного органа, органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя в порядке, установленном настоящим Кодексом». В связи с этим предлагается снять с руководителя следственного органа полномочие рассматривать требования прокурора об отмене незаконного или необоснованного постановления следователя и устранении иных нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства, а также письменные возражения следователя на указанные требования, регламентированное ч. 4 ст. 39 Уголовно-процессуального кодекса. По нашему мнению, указанные изменения позволят исключить сложный порядок обжалования прокурором незаконного или необоснованного решения следователя, установленный ч. 6 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса, что, помимо обеспечения объективности и беспристрастности при вынесении каких-либо решений следователем, устранил также проблему больших временных затрат на решение указанного вопроса.

Стоит сказать, что посредством описанных выше предложений мы не инициируем ограничение процессуальной самостоятельности следователя в уголовном судопроизводстве, а лишь предлагаем расширить рамки надзорной деятельности прокурора, осуществляемой в отношении следствия. Учитывая тот факт, что полномочия прокурора по отношению к следователю существенно уже, нежели по отношению к иным должностным лицам, пребывающим под надзором прокуратуры<sup>1</sup>, мы предполагаем, что предоставление ему дополнительного полномочия в виде права отменять любые незаконные или необоснованные решения органов предварительного

---

<sup>1</sup>Гриненко А.В. Взаимодействие следователя и прокурора в новых правовых реалиях. С. 149.

следствия не ограничит следователя в осуществлении его процессуальной деятельности, а лишь обеспечит её законность<sup>1</sup>.

Предоставление прокурору такого права обосновывается и тем фактом, что по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения прокурор выступает в качестве государственного обвинителя, поддерживая обвинение, которое было сформулировано в ходе предварительного расследования и с которым он согласился, утвердив обвинительное заключение<sup>2</sup>. В этом отношении предоставляемое прокурору право, по нашему мнению, явилось бы средством выражения несогласия прокурора с тем или иным решением следователя, выносимым им в ходе досудебного производства по уголовному делу, прежде чем обвинительное заключение, как результат всей проведённой следователем работы по уголовному делу, будет утверждено прокурором, а дело – направлено в суд. Так, например, Самсонов В.В. пишет, что поскольку «именно прокуратура поддерживает обвинение в суде, основывая свою позицию на материалах досудебного производства, значение прокурорского надзора в досудебном судопроизводстве по-прежнему нельзя недооценивать»<sup>3</sup>. Кроме того, в соответствии с уголовно-процессуальным законом, «прокуроры следователь являются участниками уголовногосудопроизводства со стороны обвинения, и их эффективное взаимодействие — неперенное условие результативной борьбы с преступностью»<sup>4</sup>.

В целом предоставление такого полномочия прокурору не выходит за рамки его надзорной деятельности и не является средством контроля за следствием, а лишь выступает гарантией законности действий следователя на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

---

<sup>1</sup> Огородов А.Н. Процессуальная самостоятельность следователя в уголовном судопроизводстве: монография. Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. С. 112.

<sup>2</sup> Гриненко А.В. Указ. соч. С. 150.

<sup>3</sup> Самсонов В.В. Оптимизация прокурорского надзора и ведомственного процессуального контроля в досудебном производстве // Юрист-Правовед. 2017. № 3. С. 53.

<sup>4</sup> Беляев В.П. Юридическая деятельность органов прокуратуры и следствия: проблемы взаимодействия // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7. С. 155.

Как следует из закреплённой сегодня, а также предложенной нами формулировки п. 6 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса, имеет место лишь две причины, по которым прокурор вправе отменить то или иное решение, выносимое на стадии предварительного расследования: такое решение является незаконным либо такое решение является необоснованным. И если оценка законности решения представляется вполне ясной, то оценка его обоснованности на практике вызывает некоторые затруднения, поскольку большую роль в этом вопросе играет субъективное отношение правоприменителя.

Решение обозначенной проблемы видится в закреплении в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации понятий «законность решения» и «обоснованность решения». Наиболее точно, по нашему мнению, определение указанных понятий сформулировали в своём исследовании Ахмедов У.Н. и Ситников К.А. Они предложили дополнить ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации следующими словами: «п. 33<sup>1</sup>) законность решения — строгое его соответствие требованиям, предъявляемым законодательством Российской Федерации; п. 33<sup>2</sup>) обоснованность решения — логическое соответствие объективных обстоятельств дела выводам, указанным в решении уполномоченным субъектом»<sup>1</sup>. Такая мера позволит внести некоторую ясность в вопрос оценки прокурором того или иного решения при осуществлении им своей надзорной деятельности.

При несогласии с решением прокурора, вынесенным по результатам оценки законности и обоснованности того или иного решения следователя, данный участник уголовного судопроизводства вправе обжаловать такое решение. В этом смысле ещё одним важным вопросом, требующим своего разрешения, является вопрос ограничения уголовно-процессуальным законом круга таких решений.

---

<sup>1</sup> Ахмедов У.Н., Ситников К.А. Законность и обоснованность как ключевые требования, предъявляемые к уголовно-процессуальному решению. С. 178.



Научным сообществом выдвигаются различные мнения по поводу обжалования решений прокурора: некоторые авторы предлагают обжаловать все решения, другие обосновывают незаконность обжалования в тех случаях, когда это прямо процессуальным законом не предусматривается<sup>1</sup>. По нашему мнению, прямая регламентация уголовно-процессуальным законодательством возможности обжалования следователем ограниченного круга решений прокурора нецелесообразна, поскольку на практике также и иные решения, кроме названных в Законе, могут встречать возражения. Учитывая это, автор предлагает закрепить за следователем право обжалования любого решения прокурора, вынесенного в отношении данного участника уголовного судопроизводства, вышестоящему прокурору. В связи с этим предлагается также закрепить единый механизм такого обжалования, за основу которого может быть взят либо действующий механизм обжалования, предусмотренный ч. 4 ст. 221 Уголовно-процессуального кодекса, с соответствующей адаптацией к отдельным решениям, либо порядок, предусмотренный ст. 124 Уголовно-процессуального кодекса.

При этом следует обратить внимание на сформировавшуюся роль руководителя следственного органа в рассматриваемых отношениях, поскольку, как уже говорилось ранее, в настоящее время закон фактически не предусматривает прямого процессуального взаимодействия между следователем и прокурором: при необходимости обращения следователя к прокурору требуется согласие руководителя следственного органа, без которого указанное обращение не имеет юридической силы. Исключением не является и механизм обжалования решений прокурора, который также требует согласованной позиции руководителя следственного органа<sup>2</sup>.

В результате этого исследователи отмечают, что на сегодняшний день прокурорский надзор за следствием фактически подменен ведомственным

---

<sup>1</sup> Капелька А.А. Некоторые проблемы взаимодействия прокурора и следователя в рамках уголовного процесса. С. 29.

<sup>2</sup> Бекетов А.О. Процессуальные отношения между прокурором и следственным органом: поиск оптимальной модели. С. 210.

контролем, что «ведет к нарушению правозащитного механизма в сфере уголовного судопроизводства, поскольку внутренний контроль за следствием не может быть столь же эффективным, как прокурорский надзор, так как следствие — это зона повышенного риска вероятного ущемления прав и свобод человека»<sup>1</sup>. «Руководители следственных органов получили столь широкие полномочия по контролю над деятельностью следователей, что они в определенной степени превышают имевшиеся ранее прокурорские полномочия по процессуальному руководству и надзору за следствием»<sup>2</sup>.

В связи с этим в научной литературе высказываются предложения отказаться от согласования и решений, и возражений следователя с руководителем следственного органа с мотивировкой, что следователь является лицом процессуально самостоятельным, а такое согласование только притесняет данную самостоятельность<sup>3</sup>. Мы согласны с данной точкой зрения. Конечно, сегодня представляется невозможным отрицать наличие определенной процессуальной самостоятельности следственного органа применительно ко внешним отношениям, самостоятельности следователя применительно ко внутренним отношениям, а также отношениям, связанным с расследованием преступлений<sup>4</sup>. Но, по нашему мнению, всё же целесообразно предоставить следователю полномочия, которые он имел бы возможность независимо реализовывать как субъект во внешних отношениях, поскольку именно следователь является первой и ключевой процессуальной фигурой при расследовании преступления. В связи с этим мы не считаем согласование обращений следователя к прокурору с руководителем следственного органа продуктивной мерой: по нашему мнению, это лишь замедляет ту или иную

---

<sup>1</sup> Беляев В.П. Юридическая деятельность органов прокуратуры и следствия: проблемы взаимодействия. С. 153.

<sup>2</sup> Там же. С. 153.

<sup>3</sup> Бекетов А.О. Процессуальные отношения между прокурором и следственным органом: поиск оптимальной модели. С. 210.

<sup>4</sup> Капелька А.А. Некоторые проблемы взаимодействия прокурора и следователя в рамках уголовного процесса. С. 27.

процессуальную процедуру и порождает зависимость ключевого субъекта производства по уголовному делу.

Резюмируя вышеизложенное, автор предлагает предоставить следователю право в случае несогласия с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, обжаловать такое требование без согласия руководителя следственного органа в порядке, предложенном нами выше. Такая мера, по нашему мнению, обеспечит прямое взаимодействие нижестоящего следователя, непосредственно имеющего отношение к расследуемому преступлению, с прокурором, что позволит создать эффективную систему взаимодействия указанных участников уголовного судопроизводства.

Кроме того, предложенная нами система взаимодействия данных субъектов позволит провести чёткое разграничение компетенции руководителя следственного органа и прокурора в области осуществления надзора за процессуальной деятельностью следователя.

Подводя итоги вышесказанного, автором предлагается внести следующие изменения в уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации:

1) закрепить в п. 6 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации полномочие прокурора отменять любые незаконные или необоснованные решения органов предварительного следствия с одновременным снятием с руководителя следственного органа полномочия рассматривать требования прокурора об отмене незаконного или необоснованного постановления следователя и устранении иных нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства, а также письменные возражения следователя на указанные требования, регламентированного ч. 4 ст. 39 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;

2) закрепить в п.п. 33<sup>1</sup> и 33<sup>2</sup> ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации понятия «законность решения» и «обоснованность решения»;

3) закрепить за следователем право обжаловать любое решение прокурора, вынесенное в его отношении, вышестоящему прокурору с одновременным закреплением единого механизма такого обжалования, разработанного на основе либо действующего механизма, предусмотренного ч. 4 ст. 221 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, с соответствующей адаптацией к отдельным решениям, либо порядка, предусмотренного ст. 124 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;

4) предоставить следователю право обжаловать требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, без согласия руководителя следственного органа в порядке, предложенном выше.

По мнению автора, данные меры позволят создать оптимальный механизм взаимодействия органов прокуратуры и органов предварительного следствия и, как следствие, усовершенствовать весь институт взаимодействия прокуратуры и органов внутренних дел.

Таким образом, в научной юридической литературе освещаются довольно значимые проблемы в сфере взаимодействия прокуратуры и органов внутренних дел, решение которых действительно позволит оптимизировать указанные отношения и создать единое правовое поле, в рамках которого данные органы осуществляли бы эффективную совместную деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина. Предложенные в данной главе пути решения таких проблем, по нашему мнению, наиболее целесообразны и способствуют оптимизации и улучшению рассматриваемых правовых отношений.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, анализ вопросов и положений, рассмотренных в выпускной квалификационной работе, позволяет сделать следующие выводы:

1. В научной юридической литературе выделяют следующие основные виды деятельности прокуратуры, в рамках осуществления которых она взаимодействует с органами внутренних дел:

1) реализация прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

2) координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

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

4) рассмотрение и разрешение обращений граждан.

Существуют и иные виды деятельности прокуратуры, в рамках осуществления которых она взаимодействует с органами внутренних дел, однако названные выше наиболее полно отражают направления такого взаимодействия в сфере обеспечения законности. Учитывая это, целесообразно говорить о том, что взаимодействие прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности имеет постоянный характер и реализуется в большинстве направлений деятельности органов прокуратуры, что обуславливает актуальность исследуемой темы и её важность для совершенствования работы данных правоохранительных органов на практике.

2. Каждое из направлений взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел в сфере обеспечения законности имеет достаточно обоснованную правовую регламентацию в системе российского законодательства. Общие вопросы и аспекты такого взаимодействия обоснованы в Конституции Российской Федерации, международных договорах, а также в кодифицированных актах и федеральных законах, частные – в подзаконных актах, в частности, в актах Генерального прокурора Российской Федерации, являющихся обязательными для исполнения всеми прокурорами.

3. Каждое из названных выше направлений взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел реализуется на практике прокурорами всех уровней и всех прокуратур (как территориальных, так и специализированных), в структуру которых включены специальные подразделения, осуществляющие такое взаимодействие, либо из штатного состава которых на осуществление такого взаимодействия уполномочиваются конкретные сотрудники.

4. Категория «формы взаимодействия прокуратуры с органами внутренних дел» представляет из себя практическое выражение складывающихся между данными органами процессуальных отношений, выражающееся в конкретных действиях, реализуемых сотрудниками. Учитывая это, можно констатировать, что каждое направление такого взаимодействия осуществляется в Российской Федерации в самых различных формах. Таким образом, российское законодательство регламентирует обширный круг инструментов практической реализации взаимодействия прокуратуры и органов внутренних дел. Этим в том числе и обусловлена необходимость решения проблем, существующих в данной сфере отношений.

5. В ходе выполнения выпускной квалификационной работы на основе анализа норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а также изучения точек зрения различных авторов нами были выявлены следующие наиболее актуальные проблемы, имеющие место в процессуальных отношениях, складывающихся между прокуратурой и органами внутренних дел в сфере обеспечения законности:

1) Отсутствие у прокурора права самостоятельно отменять любые решения следователя, содержащие нарушения законодательства: согласно п. 3 ч. 2 ст.37 Уголовно-процессуального кодекса, прокурор лишь уполномочен требовать устранить такие нарушения от следователей.

Одновременно с этим решение об отмене незаконного или необоснованного постановления следователя и устранении иных нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства, принимается самим следственным органом, поскольку, согласно ч. 4 ст. 39 Уголовно-процессуального кодекса, руководитель следственного органа вправе не согласиться с требованиями прокурора. В этом отношении встаёт вопрос об объективности и беспристрастности решения вопроса устранения нарушений закона, допущенных следователем.

Кроме того, Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации в ч. 6 ст. 37 устанавливается сложный порядок обжалования прокурором незаконного или необоснованного решения следователя, предполагающий многократное повторное обращение прокурора в следственный орган с требованием об устранении нарушения законодательства. В этом отношении, помимо вопроса об объективности и беспристрастности, встаёт также вопрос временных затрат на решение указанного вопроса.

2) Отсутствие законодательной регламентации понятий «законность решения» и «обоснованность решения», являющихся основными критериями при оценке прокурором того или иного решения, выносимого поднадзорным субъектом.

3) Ограничение Уголовно-процессуальным кодексом решений прокурора, которые правомочен обжаловать следователь.

4) Избыточность согласования вопроса обжалования следователем решений прокурора с руководителем следственного органа, что исключает возможность непосредственного взаимодействия следователя с прокурором.

Указанные проблемы являются довольно значимыми в сфере взаимодействия прокуратуры и органов внутренних дел, их решение позволит оптимизировать указанные отношения и создать эффективный механизм их осуществления.

6. Учитывая результаты проведённого в работе проблемного анализа, автором предлагается внести следующие изменения в уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации:

1) закрепить в п. 6 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации полномочие прокурора отменять любые незаконные или необоснованные решения следователя с одновременным снятием с руководителя следственного органа полномочия рассматривать требования прокурора об отмене незаконного или необоснованного постановления следователя и устранении иных нарушений федерального законодательства,



допущенных в ходе досудебного производства, а также письменные возражения следователя на указанные требования;

2) закрепить вст. 5 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации понятия «законность решения» и «обоснованность решения»;

3) закрепить за следователем право обжаловать любое решение прокурора, вынесенное в его отношении, вышестоящему прокурору с одновременным закреплением единого механизма такого обжалования;

4) предоставить следователю право обжаловать требование прокурора, вынесенное в его отношении, без согласования с руководителем следственного органа.

По мнению автора, данные меры позволят создать оптимальную систему взаимодействия органов прокуратуры и органов предварительного следствия и, как итог, усовершенствовать весь институт взаимодействия прокуратуры и органов внутренних дел.

Таким образом, совершенствование института взаимодействия прокуратуры и органов внутренних дел в сфере обеспечения законности является, безусловно, важной государственной задачей и одновременно актуальным вопросом, требующим своего разрешения.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### РАЗДЕЛ 1 НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

- 1 Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. № 237.
- 2 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ. СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.
- 3 Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4921.

- 4 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.
- 5 Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ// СЗ РФ.1996. № 25.Ст. 2954.
- 6 Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.
- 7 Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202–1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.
- 8 Указ Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию организации предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 23 ноября 1998 г. № 1422 // СЗ РФ. 1998. № 48. Ст. 5923.
- 9 Указ Президента Российской Федерации «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» от 18 апреля 1996 г. № 567 // СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1958.
- 10 Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» от 26 января 2017 г. № 33. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71524294/> (дата обращения 23.03.2021).
- 11 Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об утверждении Регламента Генеральной прокуратуры Российской Федерации» от 11 мая 2016 г. № 276. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_198120/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_198120/) (дата обращения 21.03.2021).
- 12 Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» от 28 декабря 2016 г. № 826. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_212081/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_212081/) (дата обращения 23.03.2021).

- 13 Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» от 5 сентября 2011 г. № 277. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257672/> (дата обращения 22.03.2021).
- 14 Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» от 15 февраля 2011 г. № 33. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257526/> (дата обращения 25.02.2021).
- 15 Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» от 7 мая 2008 г. № 84. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1256817/#1256817>(дата обращения 20.03.2021).
- 16 Положение об управлении по надзору за расследованием особо важных дел Генеральной прокуратуры Российской Федерации, утверждённое Генеральным прокурором Российской Федерации 2 февраля 2018 г. Официальный сайт Генпрокуратуры РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14321/> (дата обращения 19.03.2021).
- 17 Положение об управлении по надзору за исполнением законов на транспорте и в таможенной сфере, утверждённое Генеральной прокуратурой Российской Федерации 30 июля 2009 г. Официальный сайт Генпрокуратуры РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/documents/orders/document-14323/> (дата обращения 20.03.2021).

## РАЗДЕЛ II ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

- 1 Артеменков, В.К. Понятие и признаки нормативного правового акта Генеральной прокуратуры Российской Федерации в административном судопроизводстве / В.К. Артеменков // Административное право и процесс. 2020. № 10. С. 28–31.
- 2 Ахмедов, У.Н. Законность и обоснованность как ключевые требования, предъявляемые к уголовно-процессуальному решению / У.Н. Ахмедов, К.А. Ситников // Вестник Воронежского института МВД России. 2019. № 3. С. 173–179.
- 3 Бабич, Н.В. Разграничение полномочий между прокурором и руководителем следственного органа / Н.В. Бабич // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2020. № 3. С. 760–779.
- 4 Батин, В.А. Соотношение ведомственного процессуального контроля руководителя следственного органа и прокурорского надзора при производстве по уголовным делам / В.А. Батин // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2020. № 3. С. 7–11.
- 5 Батычко, В.Т. Прокурорский надзор. Конспект лекций / В.Т. Батычко, В.Т. Батычко. Таганрог: ИТА ЮФУ, 2015. 77 с.
- 6 Бекетов, А.О. Процессуальные отношения между прокурором и следственным органом: поиск оптимальной модели / А.О. Бекетов // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 12. С. 206–213.
- 7 Беляев, В.П. Юридическая деятельность органов прокуратуры и следствия: проблемы взаимодействия / В.П. Беляев // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 7. С. 150–157.
- 8 Бишлер, А.О. Проблема взаимодействия прокуратуры с правоохранительными органами и координации их деятельности по борьбе с преступностью / А.О. Бишлер // Форум молодых ученых. 2019. № 10(38). С. 103–108.
- 9 Бобров, В.К. Прокурорский надзор: учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / В.К. Бобров. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2019. 211 с.

- 10 Винокуров, А.Ю. Прокурорский надзор: учебник для вузов / А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров; под общей редакцией А.Ю. Винокурова. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2021. 353 с.
- 11 Гриненко, А.В. Взаимодействие следователя и прокурора в новых правовых реалиях / А.В. Гриненко // Известия Юго-Западного государственного университета. 2017. № 4. С. 147–153.
- 12 Заева, О.П. Актуальные проблемы возвращения уголовных дел на дополнительное расследование / О.П. Заева // Общество и право. 2017. № 3. С. 121–124.
- 13 Иванов, П.И. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность: поводы и основания / П.И. Иванов // Вестник Восточно-Сибирского института Министерства внутренних дел России. 2020. № 2(93). С. 236–248.
- 14 Капелька, А.А. Некоторые проблемы взаимодействия прокурора и следователя в рамках уголовного процесса / А.А. Капелька // Научно-практический электронный журнал Аллея Науки. 2019. № 5. С. 26–31.
- 15 Кириллова, Н.П. Прокурорский надзор: учебник и практикум для среднего профессионального образования / Н.П. Кириллова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2021. 330 с.
- 16 Кичкинев, В.Н. Взаимодействие органов прокуратуры и полиции по предупреждению преступлений / В.Н. Кичкинев // Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию Российской полиции): материалы международной научно-теоретической конференции молодых исследователей. СПб: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2017. С. 220–221.
- 17 Кожевников, О.А. Полномочия прокурора в надзоре за законностью оперативно-розыскной деятельности / О.А. Кожевников // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2018. № 3. С. 58–63.

- 18 Коломеец, Е.В. Классификация актов прокурорского реагирования, применяемых в уголовном досудебном производстве / Е.В. Коломеец // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2017. № 1(50). С. 228–231.
- 19 Кулемина, А.А. Проблемы процессуального взаимодействия прокурора и следователя органов внутренних дел на досудебной стадии уголовного судопроизводства (на основе анализа норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации) / А.А. Кулемина, С.Т. Фаткулин// Право в современном мире. Сборник научных статей по итогам работы IV ежегодного международного круглого стола, Донецкий национальный университет. 2021. С. 237–241.
- 20 Лоптева, А.В. Правовые основы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие и дознание / А.В. Лоптева // Человек в мире природы и культуры. Трибуна молодых. Сборник материалов Международной научно-практической конференции, Хабаровск. 2018. С. 258–263.
- 21 Майоров, А.В. Приоритетные научные направления в сфере противодействия преступности / А.В. Майоров // Правопорядок: история, теория, практика. 2017. № 2. С. 56–63.
- 22 Маллеев, С.С. Прокурорский надзор за органами предварительного следствия и дознания. Законодательные и теоретические основы / С.С. Маллеев // Закон и право. 2019. № 11. С. 135–136.
- 23 Мельников, В.Ю. Конституционные и теоретические основы роли прокуратуры за соблюдением законности / В.Ю. Мельников, К.А. Долгополов, К.Ф. Абдуллаев // Вопросы российского и международного права. 2019. № 6–1. С. 146–155.
- 24 Мухаметшин, Ф.Б. Уголовно-процессуальный статус следователя в уголовном судопроизводстве / Ф.Б. Мухаметшин, Р.Р. Гумерова// Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 2. С. 124–127.

- 25 Настольная книга прокурора в 2 ч. Часть 1: практическое пособие / О.С. Капинус [и др.]; под общей редакцией О.С. Капинус, С.Г. Кехлерова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2019. 481 с.
- 26 Никитин, Е.Л. Формы и способы взаимодействия органов прокуратуры и оперативных подразделений правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью / Е.Л. Никитин, В.И. Рохлин // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 4(32). С. 249–257.
- 27 Потапов, С.А. Осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в оперативно-розыскной деятельности / С.А. Потапов // Социально-экономические явления и процессы. 2016. № 12. С. 170–176.
- 28 Прилепко, В.Е. Координация прокурорской деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией / В.Е. Прилепко // Актуальные проблемы правовых, экономических и гуманитарных наук: материалы VII международной научной конференции. Часть 1, Минск. 2017. С. 158–159.
- 29 Прокурорский надзор в 2 т. Том 1. Общая часть: учебник для вузов / О.С. Капинус [и др.]; под общей редакцией О.С. Капинус. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2020. 211 с.
- 30 Прокурорский надзор в 2 т. Том 2. Особенная и специальная части: учебник для вузов / О.С. Капинус [и др.]; под общей редакцией О.С. Капинус. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2021. 420 с.
- 31 Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник и практикум для академического бакалавриата / Е.Р. Ергашев [и др.]; под редакцией Е.Р. Ергашева. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2017. 413 с.
- 32 Прокурорский надзор: учебник и практикум для бакалавриата и специалитета / А.Ф. Смирнов [и др.]; под редакцией А.Ф. Смирнова, А.А. Усачева. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2019. 454 с.
- 33 Прокурорский надзор: учебник и практикум для вузов / М.П. Поляков, А.В. Федулов, С.В. Власова. [и др.]; под общей редакцией М.П. Полякова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд-во Юрайт, 2021. 322 с.

- 34 Раджабов, Ш.Р. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие / Ш.Р. Раджабов, П.М. Абдурахманова // Проблемы науки. 2019. №10. С. 45–48.
- 35 Рыгалова, К.А. Процессуальное руководство предварительным расследованием в деятельности прокурора / К.А. Рыгалова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 4(117). С. 195–201.
- 36 Самсонов, В.В. Оптимизация прокурорского надзора и ведомственного процессуального контроля в досудебном производстве / В.В. Самсонов // Юрист-Правовед. 2017. № 3. С. 53–57.
- 37 Сардак, Д.Б. Роль прокуратуры в деятельности территориальных органов внутренних дел МВД России / Д.Б. Сардак // Балтийский гуманитарный журнал. 2020. № 3. С. 378–381.
- 38 Спиринов, А.В. О роли приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации в регулировании уголовно-процессуальных отношений / А.В. Спиринов // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2017. № 3. С. 8–13.
- 39 Стельмах, В.Ю. Приказы Генерального прокурора Российской Федерации - нормативный источник уголовно-процессуальной деятельности / В.Ю. Стельмах // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2020. № 1(25). С. 15–18.
- 40 Огородов, А.Н. Процессуальная самостоятельность следователя в уголовном судопроизводстве: монография / А.Н. Огородов. Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. 173 с.
- 41 Шакирьянов, М.М. Координация прокурором города (района) деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: вопросы планирования и контроля исполнения мероприятий / М.М. Шакирьянов, М.А. Гаврилов // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 3(71). С. 42–48.



### РАЗДЕЛ III ЭЛЕКТРОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

- 1 В прокуратуре Челябинской области состоялось заседание координационного совещания руководителей правоохранительных органов. Официальный сайт Генпрокуратуры РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/regionalnews/news-1698598/> (дата обращения 26.03.2021).
- 2 Генеральная прокуратура проверила исполнение требований Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» в органах внутренних дел. Официальный сайт Генпрокуратуры РФ. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-74508/> (дата обращения 24.03.2021).
- 3 Егоров И. Главное дело прокурора. Российская газета. URL: <https://rg.ru/2020/01/21/igor-krasnov-otvetil-na-voprosy-chlenov-profilnyh-komitetov-sovfeda.html> (дата обращения 14.04.2021).
- 4 Информационно-аналитическая записка об итогах работы ГУ МВД России по Челябинской области по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности на территории Челябинской области в 2020 г. Официальный сайт ГУ МВД РФ по Челябинской области. URL: <https://74.мвд.рф/document/23253705> (дата обращения 26.03.2021).
- 5 Основные показатели надзорной деятельности Прокуратуры Челябинской области за январь–февраль 2021 года. Официальный сайт Прокуратуры Челябинской области. URL: [https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc\\_74/activity/statistics/office/result?item=59570435](https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_74/activity/statistics/office/result?item=59570435) (дата обращения 22.03.2021).
- 6 Основные результаты прокурорской деятельности Прокуратуры Челябинской области за январь–декабрь 2020 года. Официальный сайт Прокуратуры Челябинской области. URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_74/activity/statistics/office/result?item=58223905](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_74/activity/statistics/office/result?item=58223905) (дата обращения 23.03.2021).

- 7 Основные результаты прокурорской деятельности Прокуратуры Челябинской области за январь–декабрь 2020 года. Официальный сайт Прокуратуры Челябинской области. URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_74/activity/statistics/office/result?item=58223905](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_74/activity/statistics/office/result?item=58223905) (дата обращения 24.03.2021).
- 8 Полномочия прокурора при осуществлении надзора в стадии предварительного расследования. Вестник общественной организации ветеранов и пенсионеров прокуратуры Рязанской области. URL: <http://prokrzn.ru/active/comments/vopros-otvet/polnomochiya-prokurora-pri-osushchestvlenii-nadzora-v-stadii-predvaritelnogo-rassledovaniya/> (дата обращения 21.03.2021).
- 9 Структура органов прокуратуры. Официальный сайт Генпрокуратуры РФ. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/about-the-proc/structure/structure-divisions> (дата обращения 19.03.2021).
- 10 Структура Прокуратуры Челябинской области. Официальный сайт Прокуратуры Челябинской области. URL: [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_74/about-the-proc/structure/structure-divisions](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_74/about-the-proc/structure/structure-divisions) (дата обращения 20.03.2021).