

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В. В. Ситник*

Теоретические аспекты прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание

***Аннотация.** Настоящая статья посвящена изучению прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания. В статье анализируются понятие прокурорского надзора, его предмет, элементы, входящие в состав предмета, пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания. На основе проведенного исследования предлагается авторское определение прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания как вида деятельности прокурора, который предопределяется социальным предназначением прокуратуры; направлен на выявление, устранение и предупреждение нарушений законов при рассмотрении сообщений о преступлениях и расследовании преступлений, допущенных органами дознания; привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности, осуществляемого с использованием установленных законом полномочий и правовых средств их выполнения. Также на основе сопоставления доктринальных дефиниций определено, что под предметом надзора можно понимать законность процессуальной деятельности органов дознания, отвечающей назначению уголовного судопроизводства, при рассмотрении сообщений о преступлениях и расследовании уголовных дел. В целях точного и единообразного подхода к определению предмета прокурорского надзора автором предлагается изложить п. 2 ст. 1 и название гл. 3 Закона о прокуратуре в следующей редакции: «Прокурорский надзор за оперативно-розыскной и процессуальной деятельностью органов внутренних дел и юстиции». Также в статье говорится о расширении процессуальной самостоятельности начальника органа (подразделения) дознания за счет передачи последнему ряда полномочий прокурора в досудебном производстве, таких как: разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы; отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ; выносить постановления о соединении уголовных дел; а также путем исключения из полномочий прокурора права на дачу письменных указаний о направлении расследования, производстве процессуальных действий. Вместе с тем автором предлагается внести изменения в УПК РФ, расширив в том числе процессуальную самостоятельность прокурора, наделив его*

© Ситник В. В., 2018

* Ситник Вероника Васильевна, аспирант Академии Генеральной прокуратуры РФ, помощник Балашихинского городского прокурора прокуратуры Московской области
sitniknika@gmail.com
117638, Россия, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1

полномочиями по вынесению мотивированного постановления о возбуждении уголовного дела и последующей передаче материалов уголовного дела в следственный орган или орган дознания для дальнейшего расследования и принятия окончательного основанного на законе решения.

Ключевые слова: прокуратура, надзор, прокурорский надзор, органы дознания, процессуальная деятельность, пределы надзора, предмет надзора, элементы предмета надзора.

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.89.4.185-194

В соответствии с ч. 1 ст. 129 Конституции РФ полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом. Таким законом является Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», в его ч. 2 ст. 1 закрепляются цели деятельности российской прокуратуры, для достижения которых прокуратура осуществляет в том числе надзор за исполнением законов органами дознания.

История становления и развития прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве, а также реалии нашего времени свидетельствуют о том, что какой-либо сопоставимой по эффективности деятельности по сравнению с прокурорским надзором не существует¹.

Прокурорскому надзору за исполнением законов органами, осуществляющими дознание, посвящена гл. 3 Закона о прокуратуре. Указанный надзор занимает ведущее место в деятельности прокуратуры, а прокурор, его осуществляющий, является гарантом обеспечения законности в сфере борьбы с преступностью.

Особая значимость данной надзорной деятельности обусловлена первостепенными задачами по обеспечению законных интересов и прав участников уголовного судопроизводства, режима законности при рассмотрении органами дознания сообщений о преступлениях и расследовании преступлений. Ценность прокурорского надзора проявляется именно в том, что только действующей системе органов прокуратуры под силу обеспечить единство и укрепление законности в уголовном судопроизводстве.

Большой шаг в данном направлении сделан благодаря созданию информационно-аналитического портала правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ, в котором содержатся сведения о состоянии преступности в отдельных субъектах РФ и стране в целом, проводится сравнение России с другими странами мира по ряду ключевых показателей, характеризующих криминальную ситуацию, а также предоставляются исходные данные в открытых форматах². На сайте Генеральной прокуратуры РФ приведены статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории страны³.

Кроме того, в конце 2015 г. введена Государственная автоматизированная система правовой статистики (ГАС ПС), предназначенная для обеспечения автоматизированной поддержки функций Генеральной прокуратуры РФ по осуществлению государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состояния преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора, а также по формированию и представлению отчетности органов прокуратуры РФ. Практика использования данной системы свидетельствует об ее эффективности.

С учетом отсутствия нормативно закрепленного понятия «прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание», в целях настоящего исследования

¹ Речь идет о судебном и ведомственном контролях.

² URL: <http://crimestat.ru/aboutportal>.

³ URL: <https://www.genproc.gov.ru/stat/data>.

под соответствующим надзором мы будем понимать такой вид деятельности прокурора, который предопределяется социальным предназначением прокуратуры, направлен на выявление, устранение и предупреждение нарушений законов при рассмотрении сообщений о преступлениях и расследовании преступлений, допущенных органами дознания, привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности, осуществляемый с использованием установленных законом полномочий и правовых средств их выполнения.

Статья 29 Закона о прокуратуре закрепляет следующие элементы предмета надзора.

1. *Соблюдение прав и свобод человека и гражданина.* Процессуальная деятельность органов дознания при рассмотрении сообщений о преступлениях и расследовании уголовных дел существенно затрагивает законные интересы и права участников уголовного судопроизводства, так как она связана с ограничением конституционных прав и свобод данных субъектов, возможным применением в отношении них мер процессуального принуждения. В соответствии с п. 1.1 приказа от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве»⁴ на всех стадиях уголовного судопроизводства на прокурора возложена обязанность обеспечить действенный надзор за соблюдением гарантированных Конституцией РФ прав и свобод граждан, своевременное предупреждение, выявление и пресечение нарушений законности, безотлагательное принятие мер, направленных на восстановление нарушенных прав, привлечение к ответственности виновных.

2. *Соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, а также выполнения оперативно-розыскных меропр-*

ятий и проведения расследования. В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее — УПК РФ) в ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. В соответствии с п. 3 приказа Генерального прокурора от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»⁵ на прокурора возложена обязанность систематически (не реже одного раза в месяц) проводить проверки исполнения требований федерального законодательства органами дознания при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, учитывая информацию о преступных проявлениях, содержащуюся в сообщениях средств массовой информации, обращениях граждан, сведениях медицинских учреждений.

Наиболее распространенными нарушениями в деятельности дознавателей при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях являются: рассмотрение сообщения о преступлении не в соответствии с положениями УПК РФ, а по нормам Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан», списание его в номенклатурное дело как не содержащее поводов для проведения процессуальной проверки, возвращение заявителю или перенаправление сообщения в другой орган без его регистрации, необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела, нерегистрация сообщения при выявлении нового преступления, фальсификация материалов проверки по сообщению о преступлении⁶.

3. *Законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.* В соответствии с ч. 1 ст. 144

⁴ Законность. 2008. № 2.

⁵ Законность. 2017. № 5.

⁶ Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 10.02.2016 № 36-11-2016 «О состоянии законности при принятии органами предварительного расследования решений об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении предварительного следствия и прекращении производства по уголовным делам».

УПК РФ дознаватель, орган дознания обязаны принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и в пределах компетенции, установленной УПК РФ, принять по нему решение в срок не позднее 3 суток со дня поступления указанного сообщения. Согласно ч. 1 ст. 145 УПК РФ по результатам рассмотрения сообщения о преступлении орган дознания, дознаватель принимает одно из следующих решений:

- о возбуждении уголовного дела в порядке, установленном ст. 146 УПК РФ;
- об отказе в возбуждении уголовного дела;
- о передаче сообщения по подсудности в соответствии со ст. 151 УПК РФ, а по уголовным делам частного обвинения — в суд в соответствии с ч. 2 ст. 20 УПК РФ.

Таким образом, на прокурора возложена обязанность проверять законность вышеуказанных и иных процессуальных решений, принимаемых органами дознания, а также их действий (бездействия) при рассмотрении сообщений о преступлениях и расследовании уголовных дел.

Представляется интересным тот факт, что в ст. 28 Закона СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР»⁷ законодатель вместо термина «предмет надзора» использовал термин «задачи надзора». Задачи Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, заключались в том, чтобы:

- ни одно преступление не осталось нераскрытым и ни одно лицо, совершившее преступление, не избежало установленной законом ответственности;
- задержание граждан по подозрению в совершении преступлений производилось не иначе как в порядке и по основаниям, установленным законом;
- никто не подвергся незаконному и необоснованному привлечению к уголовной ответственности или иному незаконному ограничению в правах;
- никто не подвергся аресту без судебного решения или санкции прокурора;

- соблюдались установленные законом порядок возбуждения и расследования уголовных дел, сроки их расследования, права участников процесса и других граждан;
- при расследовании преступлений неуклонно соблюдались требования закона о всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела, выявлялись как уличающие, так и оправдывающие обвиняемого, а также отягчающие и смягчающие его ответственность обстоятельства;
- выявлялись причины совершения преступлений и способствующие им условия, принимались меры к их устранению.

В настоящее время задачи, стоящие перед органами прокуратуры, в Законе о прокуратуре не формулируются. Вместе с тем, анализируя положения ст. 28 Закона СССР о прокуратуре и положения ст. 29 Закона РФ о прокуратуре, можно прийти к выводу, что сейчас предмет надзора — это представленные в обобщенном виде задачи, стоящие перед прокурором при осуществлении возложенной на него функции.

Перечисленные в ст. 28 Закона СССР о прокуратуре задачи надзора в том числе сходны с назначением уголовного судопроизводства, закрепленным в ст. 6 УПК РФ и выражающимся:

- в защите прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений;
- защите личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод;
- уголовном преследовании и назначении виновным справедливого наказания;
- отказе от уголовного преследования невиновных, освобождении их от наказания, реабилитации каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию.

Таким образом, предмет надзора предопределяется предназначением уголовного судопроизводства в целом.

Относительно понимания «предмета надзора» в юридической литературе сложились различные точки зрения. Так, например, по мнению И. С. Курышова, предметом надзора за исполнением законов органами предварительного рас-

⁷ Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 41.

следования является «законность процессуальной деятельности дознавателей и следователей при расследовании преступлений»⁸.

Аналогичной точки зрения придерживается М. В. Серебрянникова, отмечающая, что «в общем виде под предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, следует понимать законность процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия с момента поступления сообщения о преступлении до принятия прокурором окончательного решения»⁹.

Соглашаясь с приведенными мнениями, под *предметом надзора* можно понимать законность процессуальной деятельности органов дознания, отвечающей назначению уголовного судопроизводства, при рассмотрении сообщений о преступлениях и расследовании уголовных дел

Вместе с тем некоторые авторы иначе подходят к определению предмета надзора. По мнению С. И. Дехтяр, данное понятие близко к понятию объекта надзора и «его целесообразно использовать лишь в тех случаях, когда речь идет о конкретизации объекта надзора, а также когда необходимо подчеркнуть те действия и акты, законность которых оценивается»¹⁰.

Оригинальным представляется и подход О. А. Кожевникова, согласно которому предмет надзора «представляет собой целый комплекс правовых действий (бездействие), как правомерных, так и неправомерных, производимых участниками досудебных стадий уголовного судопроизводства, т.е. их правовое поведение»¹¹.

Дискуссионным остается также вопрос о том, какая формулировка надзора является более точной — указанная в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре или сформулированная в ст. 37 УПК РФ? На несоответствие содержания данных норм обращают внимание авторы, занимающиеся исследованием данной проблематики¹².

Учитывая, что коллизия в наименованиях надзора, сформулированных в УПК РФ и Законе о прокуратуре, вызывает сложности при определении его составляющих, полагаем, необходимо внести соответствующие изменения в Закон о прокуратуре, направленные на выработку точного и единообразного подхода к определению предмета прокурорского надзора.

Учитывая, что следственные органы, органы дознания, а также органы, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности, являются органами исполнительной власти, регулирование общественных

⁸ *Курышов И. С.* Прокурорский надзор за исполнением законов субъектами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие в органах внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2005. С. 47.

⁹ *Серебрянникова М. В.* Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 40.

¹⁰ *Дехтяр С. И.* Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания Федеральной таможенной службы России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 39.

¹¹ *Кожевников О. А.* Предмет прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении дознания и предварительного следствия // Вестник СамГУ. 2014. № 11/2 (122). С. 178.

¹² *Серебрянникова М. В.* Указ. соч. С. 24 ; *Буланова Н. В.* Принципы, предмет, объект и пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2014. № 6 (44). С. 44 ; *Абдул-Кадыров Ш. М.* Прокурорский надзор за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2013. № 4 (36). С. 23 ; Прокурорский надзор : учебник для академического бакалавриата : в 2 т. / под общ. ред. О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. М., 2015. Т. 2 : Особенная и специальная части. С. 134 ; *Костин Д. В., Кобзарев Ф. М.* О совершенствовании нормативно-правовых основ прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2016. № 2 (52). С. 4—5.

отношений, связанных с осуществлением надзора за исполнением указанными органами законов в гл. 3 Закона о прокуратуре, на наш взгляд, является нецелесообразным, так как данному вопросу посвящена гл. 1 указанного Закона. Надзор за исполнением федерального законодательства органами исполнительной власти относится к «общенадзорным» функциям прокуратуры, в связи с чем надзор за процессуальной деятельностью органов дознания, т.е. деятельностью, регламентированной нормами УПК РФ, должен рассматриваться в качестве самостоятельного и полноценного вида деятельности органов прокуратуры.

В поддержку данной позиции также говорит сама структура органов прокуратуры. Так, ряд прокуратур субъектов РФ разделены на управления по определенным видам деятельности, одним из которых является Управление по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел и юстиции. Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание, охватывается надзором за исполнением федерального законодательства, тогда как надзор за процессуальной деятельностью органов дознания является отдельным видом деятельности, которому должна быть посвящена гл. 3 Закона о прокуратуре.

Элементы предмета надзора, а также полномочия прокурора говорят о том, что законодатель под «надзором за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие» понимает именно надзор за законностью их процессуальной деятельности, осуществляемой в рамках УПК РФ. Тогда как надзор за рассмотрением органами дознания обращений граждан в соответствии с нормами Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹³ или же опротестовывание принятых ими внутриведомственных

нормативных правовых актов будут относиться к «общенадзорным» функциям прокуратуры, регламентированным гл. 1 Закона о прокуратуре.

Учитывая сказанное, представляется необходимым изложить п. 2 ст. 1 и название гл. 3 Закона о прокуратуре в следующей редакции: «Прокурорский надзор за оперативно-розыскной и процессуальной деятельностью органов внутренних дел и юстиции».

Данные изменения Закона о прокуратуре коснутся в том числе и пределов прокурорского надзора, которые будут ограничены сферой процессуальной деятельности органов предварительного расследования.

В соответствии с определением, которое дается в словаре русского языка, под «пределом» понимается последняя, крайняя грань, степень чего-либо¹⁴. В юридической литературе под пределами прокурорского надзора «понимают правовую категорию, определяющую границы должного, возможного и запрещенного при выборе прокурором объектов проверки, применении полномочий по ее проведению и средств прокурорского реагирования»¹⁵. Таким образом, пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания ограничиваются, во-первых, кругом объектов, надзор за деятельностью которых осуществляет прокурор (в данном случае непосредственно органы дознания); во-вторых, кругом нормативных правовых актов, надзор за исполнением которых осуществляет прокурор (исполнение дознавателями требований закона); в-третьих, кругом его полномочий по отношению к объекту надзора (органам дознания) и применяемым им средствам реагирования.

Спецификой надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия являются довольно широкие пределы надзора¹⁶, вместе с тем некоторые авторы трактуют их еще шире.

Так, не вполне обоснованной является точка зрения Т. Г. Николаевой в части расшири-

¹³ Российская газета. 2006. № 95.

¹⁴ Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1986. С. 501.

¹⁵ Буланова Н. В. Указ. соч. С. 42.

¹⁶ См.: Прокурорский надзор. Т. 2. С. 137.

тельного толкования пределов прокурорского надзора за изданием и проверкой законности местных приказов, распоряжений по вопросам уголовно-процессуальной деятельности органов дознания¹⁷. Такой подход оправдан, если мы говорим о надзоре за исполнением федерального законодательства, где прокурор не только вправе, но и обязан осуществлять вышеуказанные полномочия.

Пределы прокурорского надзора ограничиваются также вопросами тактики производства следственных действий и методики расследования преступлений. Вместе с тем прокурор, осуществляя возложенные на него полномочия, в большинстве случаев подменяет деятельность начальника органа дознания. В соответствии со ст. 37 УПК РФ прокурор вправе давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий. Данное полномочие непосредственно влияет на ход расследования уголовного дела, организацию работы дознавателя, выбор используемых им приемов и средств для выполнения указаний прокурора, а значит, так или иначе затрагивает вопросы тактики расследования преступлений. Кроме того, письменные указания прокурора основываются на положениях, общих для расследования всех преступлений того или иного вида, т.е. содержат методику расследования преступлений.

В рамках данного исследования проведено анкетирование 194 должностных лиц органов дознания, которое показало, что большинство опрошенных считают, что письменные указания прокурора не оказывают положительного влияния на ход и результаты расследования по уголовному делу. Кроме того, дознаватели признались, что не отстаивают свою позицию в случае несогласия с решением надзирающего прокурора путем обжалования его указания вышестоящему прокурору в соответствии

с ч. 4 ст. 41 УПК РФ, поскольку, по их мнению, «это бессмысленно».

Следует отметить, что в некоторых прокуратурах сложилась практика, когда от имени и по поручению прокурора указания составляют сами дознаватели, расследующие уголовное дело. В то же время это может привести к умалению авторитета прокурора и его значимости для расследования уголовного дела.

В этой связи, говоря о пределах прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания, нельзя не затронуть дискуссионные вопросы, касающиеся соотношения прокурорского надзора и ведомственного контроля начальника органа (подразделения) дознания. В литературе высказывается точка зрения о расширении процессуальной самостоятельности начальника органа (подразделения) дознания за счет передачи ему части полномочий прокурора в досудебном производстве¹⁸.

На начальника органа (подразделения) дознания возложены организационно-распорядительные функции по отношению к дознавателям, находящимся у него в подчинении. Вместе с тем, несмотря на достаточно широкий круг возложенных на него законодателем процессуальных функций, начальник органа (подразделения) дознания не является исключительной и самостоятельной фигурой уголовного судопроизводства. Вмешательство прокурора в процессуальную деятельность органов дознания путем дачи письменных указаний о направлении расследования, разрешении отводов дознавателям, а также их самоотводов, отстранении от расследования влияет на организацию работы указанных органов, что умалляет роль и значение начальника органа (подразделения) дознания. В этой связи представляется необходимым внести соответствующие изменения в УПК РФ, передав вышеуказанные полномочия прокурора начальнику органа (подразделения) дознания, оставив последнему исключительные

¹⁷ Николаева Т. Г. Прокурорский надзор за дознанием : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 97—98.

¹⁸ См.: Безрядин В. И., Щербич С. В., Петров П. А. Прокурорский надзор и процессуальный контроль начальника органа (подразделения) дознания в досудебном производстве: некоторые проблемы // Юридическая наука: история и современность. 2014. № 10. С. 105 ; Науменко О. А. Прокурорский надзор как гарантия прав личности при производстве дознания // Общество и права. 2013. № 4 (46). С. 193.

полномочия по организации и руководству их процессуальной деятельностью, а также исключив из полномочий прокурора право на дачу письменных указаний о направлении расследования, производстве процессуальных действий.

Вместе с тем насущной проблемой, на наш взгляд, также является возвращение прокурору права на возбуждение уголовного дела. Полномочия прокурора по вынесению мотивированных постановлений о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства, закрепленные в п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, недостаточно эффективны. Зачастую прокурорам приходится добиваться возбуждения уголовного дела по направленным им материалам, отменять незаконные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, требуя от органов дознания устранения допущенных нарушений закона. Согласно данным статистической отчетности об основных показа-

телях деятельности органов прокуратуры РФ за январь-декабрь 2016 г., прокурором в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ для решения вопроса об уголовном преследовании направлено 52 274 материалов, из них по 44 628 материалам возбуждены уголовные дела¹⁹. В случае если бы прокурор обладал правом самостоятельно возбуждать уголовные дела, то по всем вышеперечисленным материалам на конец 2016 г. были бы возбуждены уголовные дела, лица, потерпевшие от преступлений, своевременно признаны в данном качестве, доказательства, способствующие раскрытию преступлений, не утрачены.

В этой связи необходимо внести изменения в УПК РФ, расширив процессуальную самостоятельность прокурора, наделив его полномочиями по вынесению мотивированных постановлений о возбуждении уголовного дела и последующей передаче материалов уголовного дела в следственный орган или орган дознания для дальнейшего расследования и принятия окончательного основанного на законе решения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Абдул-Кадыров Ш. М.* Прокурорский надзор за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. — 2013. — № 4 (36).
2. *Безрядин В. И., Щербич С. В., Петров П. А.* Прокурорский надзор и процессуальный контроль начальника органа (подразделения) дознания в досудебном производстве: некоторые проблемы // Юридическая наука: история и современность. — 2014. — № 10.
3. *Буланова Н. В.* Принципы, предмет, объект и пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. — 2014. — № 6 (44).
4. *Дехтяр С. И.* Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания Федеральной таможенной службы России : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005.
5. *Кожевников О. А.* Предмет прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении дознания и предварительного следствия // Вестник СамГУ. — 2014. — № 11/2 (122).
6. *Костин Д. В., Кобзарев Ф. М.* О совершенствовании нормативно-правовых основ прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. — 2016. — № 2 (52).

¹⁹ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь — декабрь 2016 г. // URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1162324/> (дата обращения: 04.06.2017).

7. Курьшов И. С. Прокурорский надзор за исполнением законов субъектами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие в органах внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. — Рязань, 2005.
8. Науменко О. А. Прокурорский надзор как гарантия прав личности при производстве дознания // Общество и права. — 2013. — № 4 (46).
9. Прокурорский надзор : учебник для академического бакалавриата : в 2 т. / под общ. ред. О. С. Капинус ; науч. ред. А. Ю. Винокуров. — М., 2015. — Т. 2 : Особенная и специальная части.
10. Серебрянникова М. В. Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2013.

Материал поступил в редакцию 30 ноября 2017 г.

THEORETICAL ASPECTS OF PUBLIC PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER THE EXECUTION OF LAWS BY BODIES CONDUCTING INQUIRIES

SITNIK Veronika Vasilievna — Post-graduate of the Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation, Assistant to the Balashikha City Prosecutor of the Moscow Region Prosecutor's Office
sitniknika@gmail.com
117638, Russia, Moscow, ul. Azovskaya, d. 2, korp. 1

Abstract. *This article is devoted to the study of public prosecutor's supervision over the procedural activity of the bodies of inquiry. The article analyzes the concept of public prosecutor's supervision, its subject, and the elements that make up the subject, the limits of public prosecutor's supervision over the procedural activity of the bodies of inquiry. Based on the study, the author provides her definition of public prosecutor's supervision of the procedural activity of the inquiry bodies as a type of activity of the prosecutor that is predetermined by the social purpose of the prosecutor's office. When examining reports on crimes and investigation of crimes, the prosecutor aims at identifying, eliminating and preventing violations of laws committed by inquiry bodies, bringing the perpetrators to the responsibility established by law, which he carries out using the powers established by law and legal means for their implementation. Based on the comparison of doctrinal definitions, it is determined that the subject of supervision can be understood as the legality of the procedural activity of the inquiry bodies that meet the purpose of criminal proceedings when examining reports of crimes and investigating criminal cases. With a view to an accurate and uniform approach to determining the subject of public prosecutor's supervision, the author proposes to edit paragraph 2 of Art. 1 and the title of Chapter 3 of the Law "On Office of Public Prosecutor" as follows: "Public Prosecutor's Supervision of the Investigative and Procedural Activities of the Bodies of Internal Affairs and Justice". The article also mentions the expansion of the procedural independence of the head of the inquiry body (unit) due to the delegation of a number of the prosecutor's powers in pre-trial proceedings. These powers are: to permit the challenges made to the investigator, as well as his own withdrawal; to suspend the investigator from further investigation proceedings if he has failed to comply with the requirements of the Criminal Procedural Code of the Russian Federation; to issue orders on combining criminal cases; to exclude the right to give written instructions on the direction of investigation and the procedure from the powers of the prosecutor. At the same time, the author proposes to amend the Criminal Procedural Code of the Russian Federation, expanding, inter alia, the procedural independence of the prosecutor, authorizing him to issue a reasoned decision to initiate a criminal case and then transfer the materials of the criminal case to the investigating body or inquiry body for further investigation and rendering of the final law-based decision.*

Keywords: *Public Prosecutor's Office, supervision, public prosecutor's supervision, bodies of inquiry, procedural activity, limits of supervision, subject of supervision, elements of the subject of supervision.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Abdul-Kady`rov Sh. M.* Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov v dosudebnom proizvodstve po ugovolny`m delam // Vestnik Akademii General`noj prokuratury` RF. — 2013. — № 4 (36).
2. *Bezryadin V. I., Shherbich S. V., Petrov P. A.* Prokurorskiy nadzor i processual`ny`j kontrol` nachal`nika organa (podrazdeleniya) doznaniya v dosudebnom proizvodstve: nekotory`e problemy` // Yuridicheskaya nauka: istoriya i sovremennost`. — 2014. — № 10.
3. *Bulanova N. V.* Principy`, predmet, ob`ekt i predely` prokurorskogo nadzora za processual`noj deyatel`nost`yu organov doznaniya i organov predvaritel`nogo sledstviya // Vestnik Akademii General`noj prokuratury` RF. — 2014. — № 6 (44).
4. *Dextyar S. I.* Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov organami doznaniya Federal`noj Tamozhennoj sluzhby` Rossii : dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2005.
5. *Kozhevnikov O. A.* Predmet prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov pri osushhestvlenii doznaniya i predvaritel`nogo sledstviya // Vestnik SamGU. — 2014. — № 11/2 (122).
6. *Kostin D. V., Kobzarev F. M.* O sovershenstvovanii normativno-pravovy`x osnov prokurorskogo nadzora za processual`noj deyatel`nost`yu organov predvaritel`nogo rassledovaniya // Vestnik Akademii General`noj prokuratury` RF. — 2016. — № 2 (52).
7. *Kury`shov I. S.* Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonov sub`ektami, osushhestvlyayushhimi operativno-rozy`sknuyu deyatel`nost`, doznanie i predvaritel`noe sledstvie v organax vnutrennix del : dis. ... kand. jurid. nauk. — Ryazan`, 2005.
8. *Naumenko O. A.* Prokurorskiy nadzor kak garantiya prav lichnosti pri proizvodstve doznaniya // Obshhestvo i prava. — 2013. — № 4 (46).
9. Prokurorskiy nadzor : uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata : v 2 t. / pod obshh. red. O. S. Kapinus ; nauch. red. A. Yu. Vinokurov. — M., 2015. — T. 2 : Osobennaya i special`naya chasti.
10. *Serebryannikova M. V.* Prokurorskiy nadzor za ugovolno-processual`noj deyatel`nost`yu organov, osushhestvlyayushhix predvaritel`noe rassledovanie : dis. ... kand. jurid. nauk. — M., 2013.