

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
**«БЕЛГОРОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ  
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
( Н И У « Б е л Г У » )

**ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ**  
**КАФЕДРА УГОЛОВНОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА**

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР НА ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ  
УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА**

Выпускная квалификационная работа  
обучающегося по магистерской программе «Уголовный процесс,  
криминалистика и судебная экспертиза, теория оперативно-розыскной  
деятельности»  
направление подготовки 40.04.01 Юриспруденция,  
заочной формы обучения, группы 01001665  
Стародубцевой Юлии Сергеевны

Научный руководитель:  
к.ю.н., доцент кафедры  
уголовного права и процесса  
Лукьянчикова Е.Ф.

Рецензент:  
Заведующий адвокатской  
конторой  
«Право на защиту» филиала  
Белгородской областной  
коллегии адвокатов  
Андросов В.Д.

**ОГЛАВЛЕНИЕ**

Введение.....	3
Глава 1. Теоретические основы прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.....	8
§1. Генезис развития прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.....	8
§2. Предмет прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.....	21
Глава 2. Функции и полномочия прокурора по надзору за законностью и защитой прав и свобод участников уголовного судопроизводства на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.....	28
§1. Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела как средство обеспечения законности предварительного расследования.....	28
§2. Функции и полномочия прокурора в стадии предварительного расследования.....	39
§3. Надзор за законностью производства предварительного расследования, приостановления и прекращения уголовного дела.....	47
§4. Действия и решения прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, обвинительным актом или обвинительным постановлением.....	62
§5. Некоторые проблемы прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.....	71
Заключение.....	82
Список используемой литературы.....	85

## ВВЕДЕНИЕ

*Актуальность темы выпускной квалификационной работы.* На протяжении всей истории существования института прокуратуры в постсоветской России обсуждается вопрос о ее правовом статусе, месте в системе разделения властей, системе функций и полномочий. Прокуратура РФ играет важную роль в охране и защите прав и свобод граждан, интересов общества и государства, укреплении законности и правопорядка, способствуя становлению и развитию демократического правового государства. Выбранная тема весьма актуальна в настоящее время, потому что споры, касающиеся реализации функций прокурора идут по сей день. Вопрос о процессуальном положении прокурора в уголовном процессе всегда считался дискуссионным и остается таковым. Сегодня выдвигаются новые требования к прокурорам и ставятся более сложные задачи.

В числе приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры продолжают оставаться борьба с преступностью и коррупцией, защита прав и законных интересов граждан, обеспечение единства правового пространства страны. Вопросы, связанные с понятием и практикой применения функций прокурора как субъекта уголовного судопроизводства часто становились предметом научных интересов исследователей.

Таким образом, одной из насущных проблем, стоящих сегодня перед прокуратурой, является освобождение прокуратуры от несвойственных ей функций и смещение акцентов в ее деятельности на правоотношения, приобретающие повышенное общественное значение<sup>1</sup>.

Актуальность работы обусловлена целями прокуратуры, указанными в статье 1 Закона о прокуратуре, а именно, обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности. Между тем, законодательные новеллы не

---

<sup>1</sup> Гуфельд В.В., Грек А.И. Функции прокурора на досудебных стадиях расследования уголовного дела и проблемы их реализации // Проблемы отправления правосудия по уголовным делам в современной России: теория и практика // Сборник научных статей IV-ой Международной научно-практической конференции: в 2 частях. 2015. ЗАО "Университетская книга", Курск. С. 22-25.

улучшили правоприменительную практику и не внесли ясность в отношении процессуального положения прокурора в уголовном судопроизводстве. В этой связи в работе рассматриваются наиболее спорные моменты прокурорско-надзорной деятельности на досудебных стадиях уголовного процесса, предприняты попытки выработки предложений по совершенствованию действующего законодательства.

**Степень научной разработанности темы выпускной квалификационной работы** обусловлена значимостью надзорной деятельности прокурора при расследовании преступлений, необходимостью повышения ее эффективности. Данной проблематике уделяли внимание многие советские ученые: Боголюбская Т.В., Бурмистров М.В., Емельянова И.В., Еникеев З.Д., Кальницкий В.В., Новиков Г.К., Савицкий М.В., Скворцов К.Ф., Якубов М.Н. и др. В настоящее время вопросы прокурорского надзора в стадии предварительного расследования подробно исследованы в трудах Бессарабова В.Г., Божьева В.П., Соловьева А.Б., Токаревой М.Е., Тушева А.А., Халиулина А.Г.

**Объектом выпускной квалификационной работы** являются правовые отношения, связанные с реализацией полномочий прокурора в сфере надзора за соблюдением требований закона на досудебных стадиях уголовного судопроизводства и защитой прав и свобод личности в уголовном процессе.

**Предметом выпускной квалификационной работы** являются нормы Конституции РФ, Уголовно-процессуального кодекса РФ, Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», приказы Генеральной прокуратуры РФ, регулирующие надзорную деятельность прокуроров за законностью досудебного производства.

**Целью выпускной квалификационной работы** является комплексное исследование и анализ прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела и стадии предварительного расследования, выявление сложившихся в теории и практике закономерностей его реализации.

Достижение поставленной цели требует решения следующих **задач**:

- рассмотреть генезис развития прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства;
- охарактеризовать прокурорский надзор на досудебных стадиях уголовного судопроизводства;
- сформулировать понятие прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства;
- раскрыть цели и задачи прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства;
- изучить надзорную деятельность прокурора в стадии возбуждения уголовного дела как средство обеспечения законности предварительного расследования;
- проанализировать функции и полномочия прокурора в стадии предварительного расследования, его процессуальный статус;
- дать характеристику деятельности прокурора по обеспечению исполнения требований закона органами дознания и предварительного следствия в стадии предварительного расследования;
- рассмотреть некоторые проблемы прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

***Положения, выносимые на защиту:***

1. В ходе исследования генезиса развития прокурорского надзора выделены три этапа его развития, обусловленных общественно-политическими особенностями развития России различных исторических периодов.
2. Обоснована ведущая роль прокурорского надзора за органами, осуществляющими предварительное расследование, поскольку именно в данной отрасли прокурорского надзора в наибольшей мере затрагиваются права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ.
3. Сформулировано понятие прокурорского надзора как особая форма деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности, выявлению, устранению и предупреждению нарушений закона.

4. Определены предмет и объекты прокурорского надзора за исполнением законов в ходе досудебного производства.

5. Выявлены проблемы правового регулирования прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела и предварительного расследования, а также сложности в правоприменительной практике при взаимодействии прокурора с органами предварительного следствия.

6. Обоснована необходимость законодательного закрепления полномочий прокурора, существовавших до реформирования, в части их расширения, а также распространение властно-распорядительных функций прокурора на органы предварительного следствия, процессуальное руководство ими.

*Методологической основой выпускной квалификационной работы* является совокупность общенаучных, частнонаучных и специальных методов познания, выработанных теорией и апробированных практикой. Так, в процессе исследования использовались: общенаучный метод диалектики, анализ и синтез, исторический метод, структурно-функциональный метод, системный метод, сравнительно-правовой метод, логико-юридический метод и др.

*Теоретическую основу выпускной квалификационной работы* составили научные исследования, посвященные вопросам уголовного судопроизводства, прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела и предварительного расследования, а также отдельным аспектам деятельности прокурора в уголовном процессе. Были изучены и проанализированы концептуальные разработки, обобщения и выводы таких ученых, как В.Г. Бессарабов, В. П. Божьев, Н.В. Буланова, Н.В. Веретенников, Ю.Е. Винокуров, О.Д. Жук, Б.Д. Завидов, В. Н. Исаенко, К.В. Капинус, Н.А. Колоколов, Г. Н. Королев, Р.В. Костенко, В.Ф. Крюков, В.А. Лазарева, И.В. Маслов, Н.В. Мельников, И.Л. Петрухин, М.В. Савицкий, Г.К. Смирнов, А.Б. Соловьев, М.С. Строгович, А.Я. Сухарев, М.Е. Токарева, В.Т. Томилин, А.А. Тушев, А.Г. Халиулин, М.С. Шалумов, Н.А. Якубович, В.Б. Ястребов и др.

***Нормативную основу выпускной квалификационной работы*** составляют Конституция Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», а также иные нормативные акты, регулирующие вопросы прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного процесса.

***Эмпирическую основу выпускной квалификационной работы*** составляют результаты изучения статистических данных о деятельности прокуратуры Белгородской области по надзору за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия в 2017-2018 году.

***Практическая значимость выпускной квалификационной работы*** заключается в том, что ее результаты в дальнейшем могут быть использованы в учебном процессе, в том числе и при подготовке к семинарским занятиям по дисциплине «Прокурорский надзор».

***Апробация результатов выпускной квалификационной работы*** осуществлена на научно-практическом семинаре, посвященном проблемам правового регулирования уголовно-процессуальной деятельности в рамках Недели науки в 2016 году. Наиболее значимые результаты исследования опубликованы в сборнике международной научно-практической конференции в 2018 г.

***Структура выпускной квалификационной работы*** обусловлена целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, логически разделенных на параграфы, заключения и списка используемой литературы.

## ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА НА ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

### §1. История становления и развития прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства

Возникновение и развитие прокурорского надзора в России во многом предопределяется процессом становления института предварительного расследования и развитием уголовного судопроизводства. Генезис развития прокурорского надзора прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса обусловлен историей становления уголовно-процессуального права и прокурорского надзора в России. Основные тенденции в развитии уголовного и уголовно-процессуального права профессор Л.Н. Масленникова связывает с развитием российской государственности в *досоветский* (до октября 1917 г.), *советский* (с октября 1917 г. до конца 1991 г.) и *постсоветский* (с конца 1991 г. по настоящее время) *периоды*.

**Досоветский период.** Роль прокурора в досоветский период неоднократно менялась, однако с момента образования прокуратуры императором Петром I в 1722 г. и до наших дней неизменным оставалось предназначение прокуратуры — надзор за исполнением законов в государстве, в том числе при расследовании уголовных дел. Так, еще в XVIII в. прокуроры наблюдали за ходом расследования дел и осуществляли надзор по арестантским делам, контролируя сроки расследования, анализируя и оценивая собранные доказательства. В 1767 г. впервые в России за прокуратурой закреплялась функция государственного преследования, в частности, по публичным преступлениям, а также функция контроля за производством предварительного следствия.

8 июля 1860 г. было принято «Учреждение судебных следователей», в котором определялись надзорные полномочия прокурора по отношению к следствию. В документе устанавливалось, что судебный следователь



приступал к производству следствия и к исполнению отдельных по нему действий по письменным требованиям губернского прокурора и стряпчих (помощников и одновременно советников прокурора). Кроме того, о следствии, начатом по собственному усмотрению, а также об отправлении дела в надлежащее судебное место по окончании следствия следователь уведомлял стряпчего<sup>1</sup>. Назначение прокуратуры в России было определено 29 сентября 1862 г. «Основными положениями о прокуратуре» как: «наблюдение за точным и единообразным исполнением законов в Российской империи»<sup>2</sup>. Это назначение прокуратуры не потеряло своей актуальности и сегодня.

Тем не менее, до судебно-правовой реформы 1860-х гг. институт надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел только зарождался, период его становления связан с принятием 20 ноября 1864 г. УУС, который впервые определил в уголовном судопроизводстве за прокурором функцию надзора, а также деятельность в форме уголовного преследования как составляющий элемент надзорной функции прокурора. В соответствии с УУС (ст. 278, 279), «прокуроры и их товарищи предварительных следствий сами не производят, подают только предложения о том судебным следователям и наблюдают постоянно за производством сих следствий. По производству дознания о преступных деяниях полицейские чины состоят в непосредственной зависимости от прокуроров и их товарищей». Орган дознания находился в прямом подчинении прокурору, и действия полиции, производящей дознание, соответственно обжаловались прокурору (ст. 493 УУС). Полиция и судебные следователи обязаны были уведомлять прокурора о начатом расследовании уголовного дела (ст. 250, 263 УУС). Кроме того, полицейские чины должны были доносить прокурору обо всех дознаниях, переданных ими судебным следователям (ст. 255 УУС). Прокуроры могли присутствовать при производстве всех следственных

---

<sup>1</sup> Буглаева Е.А., Виницкий Л.В. Участие прокурора в ходе предварительного следствия, М. 2013. С.8.

<sup>2</sup> Прокурорский надзор: учебник для вузов / О.С. Капинус [и др.]; под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2014. С. 30.

действий, не останавливая хода следствия (ст. 280 УУС). Законные требования прокурора, относящиеся к расследованию преступления и сбору доказательств, были обязательны для следователя (ст. 281 УУС). При заключении обвиняемого под стражу следователь должен был немедленно уведомить об этом прокурора, который мог требовать применения менее строгой меры принуждения (ст. 283 УУС). Судебный следователь уведомлял прокурора и о причинах, по которым не взят под стражу или освобожден из-под стражи обвиняемый (ст. 284 УУС). Также прокурор имел право предложить следователю задержать обвиняемого, оставленного на свободе или освобожденного из-под стражи, спорные вопросы между прокурором и следователем рассматривались в судебном порядке (ст. 285 УУС). По окончании расследования уголовного дела прокурор обладал полномочием требовать дополнения предварительного следствия, то есть мог направить дело на доследование (ст. 286, 512 УУС). В общем, объем полномочий прокурора по надзору за следствием и дознанием практически ничем не отличался. Кроме того, прокурор и при производстве дознания, и при производстве следствия был наделен полномочиями, позволявшими влиять на ход расследования, то есть осуществлял уголовное преследование.

Имеющие основополагающее значение для УУС Основные положения уголовного судопроизводства от 29 сентября 1862 г.<sup>9</sup> (ст. 3, 4) провозглашали отделение власти обвинительной от власти судебной, при этом власть обвинительная, то есть обнаружение преступлений и преследование виновных, принадлежала прокурорам. Данное предписание нашло свое отражение в нормах УУС, которые предусматривали реализацию прокурором функции уголовного преследования, в том числе посредством возбуждения уголовных дел (ст. 311 УУС), и обязанности по составлению заключения о предании обвиняемого суду (ст. 510, 519 и 520 УУС).

Таким образом, УУС усилил прокурорский надзор за дознанием и предварительным следствием и наделил прокурора функцией уголовного

преследования. Необходимость уголовного преследования как составляющей надзорной деятельности прокурора прекрасно обосновал в свое время известный дореволюционный юрист Н.В. Муравьев: «являясь обвинителем, прокурор как орган правительства обязан преследовать преступления в общественных интересах; но будучи в то же время блюстителем закона, он ведет это преследование, во имя закона, исключительно для раскрытия истины, и притом так, что до суда на нем лежит беспристрастное участие в предварительном исследовании, а на суде, где прокурор уже действует в качестве настоящего обвинителя, права его уравниваются правами подсудимого, хотя и здесь прокурору воспрещается всякая односторонность и всякое увлечение в пользу обвинения». Не утратила актуальности и позиция Н.В. Муравьева, что «уголовная деятельность прокурорского надзора основана: на соединении задач *обвинительной с законоохранительной*; на обязанности *беспристрастия*; на преобладании начала *следственного* с многими проявлениями состязательного начала; на господстве *общественного или публичного* начала в соотношении с частными элементами процесса, и наконец; д) на применении начала *закономерности*, смягченном его уместностью или *целесообразностью*»<sup>1</sup>.

Итак, на концептуальном уровне надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел возник с принятием УУС, который фактически превратил прокурора в руководителя предварительным расследованием и обусловил деятельность прокурора в досудебном производстве как осуществление надзора, составляющим элементом которого является такое направление прокурорской деятельности, как уголовное преследование.

**Советский период.** После Октябрьской революции деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве была упразднена. Декретом о суде

---

<sup>1</sup> Муравьев Н.В. Общие основания прокурорской деятельности по уголовным делам // Дореволюционные юристы о прокуратуре: сб. ст. СПб.: Юрид. Центр Пресс, 2001. С. 107.

№ 1 от 24 ноября 1917 г.<sup>1</sup> был изменен порядок возбуждения и расследования уголовных дел, при котором прокурору не отводилась какая-либо роль, поскольку сама прокуратура ликвидировалась.

28 мая 1922 г. III сессия Всероссийского центрального исполнительного комитета утвердила Положение о прокурорском надзоре. В соответствии с Положением были определены функции прокуратуры, в том числе и непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов и дознания в области раскрытия преступлений.

Более детально роль прокурора при возбуждении и расследовании уголовных дел была определена УПК РСФСР 1922 г. По мнению О.В. Химичевой, УПК РСФСР 1922 г. в основном воспринял концептуальные идеи разработчиков УУС, учтя при этом некоторые недостатки дореволюционного процесса<sup>2</sup>. Согласно УПК РСФСР 1922 г. общий надзор за производством дознания принадлежал прокуратуре, которая имела право знакомиться со всеми материалами дознания в любой момент и по любому делу, давать указания органам дознания о производстве процессуальных действий. Жалобы на действия органов дознания также приносились прокурору и разрешались им (ст. 109 УПК РСФСР 1922 г.). Прокурором осуществлялся надзор и за производством предварительного следствия. Прокурор был вправе знакомиться с актами предварительного следствия и давать обязательные для исполнения указания следователю о направлении и дополнении следствия (ст. 121 УПК РСФСР 1922 г.). Прокурор контролировал возбуждение уголовных дел органами предварительного расследования (ст. 101 и 112 УПК РСФСР 1922 г.). Кроме того, прокуратура обязана была возбуждать уголовное преследование перед судебными и следственными органами по всякому совершившемуся и подлежащему наказанию преступлению (ст. 9 УПК РСФСР 1922 г.), поводом к возбуждению уголовного дела являлось предложение прокурора (ст. 96 УПК

---

<sup>1</sup> Декрет СНК РСФСР от 24.11.1917 "О суде" // СПС «Консультант Плюс».

<sup>2</sup> Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. М.: Проспект: ТК Велби, 2008. С 28

РСФСР 1922 г.). Прокурор мог отказать в производстве дознания или предварительного следствия, усмотрев из заявления или сообщения о преступлении отсутствие в деле признаков преступления (ст. 100 УПК РСФСР 1922 г.). Об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу следователь сообщал прокурору (ст. 163 УПК РСФСР 1922 г.). Также прокурор мог предложить следователю избрать меру пресечения, отметить или заменить ее другой, в случае несогласия следователя с предложением прокурора вопрос разрешался судом (ст. 151 УПК РСФСР 1922 г.). Прокурор разрешал ходатайства следователя о выемке почтово-телеграфной корреспонденции (ст. 189 УПК РСФСР 1922 г.), выяснял причины, задерживающие окончание следствия (ст. 119 УПК РСФСР 1922 г.). Прокурору обжаловались медленность производства, несоблюдение сроков предъявления обвинения, принятие мер пресечения и незаконные действия следователя (ст. 216 УПК РСФСР 1922 г.). Следователь также уведомлял прокурора о направлении в суд уголовного дела с мотивированным постановлением о прекращении предварительного следствия (ст. 207 УПК РСФСР 1922 г.). Определение о прекращении дела сообщалось прокурору и могло быть обжаловано им в вышестоящую судебную инстанцию (ст. 208 УПК РСФСР 1922 г.). Прокурор также выступал в суде с заключением по вопросу приостановления предварительного следствия или его возобновления (ст. 209 УПК РСФСР 1922 г.). По окончании предварительного расследования прокурор обладал полномочиями по возвращению уголовного дела для производства дополнительного расследования, преданию обвиняемого суду, а также по прекращению дела (гл. XIX УПК РСФСР 1922 г.).

Таким образом, УПК РСФСР 1922 г. предписывал прокурору осуществлять надзор за производством дознания и предварительного следствия (например, надзор за соблюдением сроков производства предварительного следствия), а также возбуждать уголовное преследование, руководить предварительным расследованием (в частности, давать указания

органам дознания о производстве процессуальных действий, а также давать указания следователю о направлении и дополнении следствия). В 1923 г. был принят новый УПК РСФСР, который фактически представлял собой новую редакцию УПК РСФСР 1922 г.

В соответствии с УПК РСФСР 1923 г. прокурору по-прежнему принадлежал общий надзор за производством дознания (ст. 107 УПК РСФСР 1923 г.) и надзор за производством предварительного следствия (ст. 118 УПК РСФСР 1923 г.). Кроме того, прокуратура также обязана была возбуждать уголовное преследование по всякому совершившемуся и подлежащему наказанию преступлению (ст. 9 УПК РСФСР 1923 г.).

Отличительной чертой УПК РСФСР 1923 г. можно назвать тенденцию к усилению роли и значения прокуратуры в надзоре за предварительным следствием путем передачи прокурору от суда ряда контрольно-надзорных полномочий.

Так, например, к прокурору перешли ранее принадлежавшие суду полномочия по решению вопроса о подследственности (ст. 124 УПК РСФСР 1923 г.), а также по разрешению споров о подследственности (ст. 127 УПК РСФСР 1923 г.). О принятии мер пресечения немедленно сообщалось прокурору (ст. 146 УПК РСФСР 1923 г.), при этом предложение прокурора об изменении меры пресечения на более легкую стало обязательным для следователя (ст. 148 УПК РСФСР 1923 г.). Продление срока содержания под стражей зависело уже не от суда, а от прокурора (ст. 162 УПК РСФСР 1923 г.). В отличие от ранее действовавшего УПК РСФСР 1922 г. в УПК РСФСР 1923 г. (ст. 212) прокурор был уполномочен рассматривать все жалобы на действия следователя, нарушающие или стесняющие права лиц, вовлеченных в уголовно-процессуальную деятельность. Кроме того, становится обязательным присутствие прокурора при производстве обыска или выемки в помещениях дипломатических представителей иностранных государств (ст. 178 УПК РСФСР 1923 г.).

Нормы УПК РСФСР 1923 г., регулирующие порядок надзора прокурора за предварительным расследованием, подверглись серьезным преобразованиям в результате законодательных изменений 1924 г. Согласно новой редакции УПК РСФСР 1923 г. (ст. 122), прокуратуре было передано ранее принадлежавшее суду право разрешать заявленный против следователя отвод. В соответствии с принятыми изменениями, главной особенностью надзора прокурора за дознанием стало учреждение института надзора следователя за производством дознания при сохранении за прокурором общего надзора за действиями органов дознания. В последующем изменения законодательства были направлены на усиление надзорных полномочий прокурора в отношении следователей, которые стали организационно и процессуально подчинены прокурору<sup>1</sup>.

В период действия УПК РСФСР 1923 г. вплоть до 1950-х гг. роль прокурора по надзору за предварительным расследованием динамично увеличивалась. Конституция СССР 1936 г.<sup>19</sup> (ст. 113) впервые наделила прокуратуру компетенцией осуществления высшего надзора за точным исполнением законов в государстве, а также предоставила прокурору полномочие санкционирования заключения под стражу: «Никто не может быть подвергнут аресту, иначе как по постановлению суда или с санкции прокурора» (ст. 127). Затем в 1955 г. было принято Положение о прокурорском надзоре в СССР<sup>2</sup>, которое определяло за прокурором наряду с другими задачами привлечение к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении преступления, а также надзор за соблюдением законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия (ст. 3). Согласно Положению (гл. III), прокурорский надзор в досудебном производстве был единым и не зависел от формы предварительного

---

<sup>1</sup> Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 03.09.1928 «Об изменении Положения о судостроительстве РСФСР» // Собрание узаконений РСФСР. 1928. № 117. Ст. 733; Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 24.07.1929 «Положение о Верховном Суде Союза ССР и прокуратуре Верховного Суда Союза ССР» // Собрание законов СССР. 1929. № 50. Ст. 445.

<sup>2</sup> Положение о прокурорском надзоре в СССР, утвержденное Указом Президиума ВС СССР от 24.05.1955 «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

расследования. На прокуроров возлагалась обязанность привлекать к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении преступлений, принимать меры к тому, чтобы ни одно преступление не осталось нераскрытым и ни один преступник не уклонился от ответственности; строго следить за тем, чтобы ни один гражданин не подвергался незаконному и необоснованному привлечению к уголовной ответственности или иному незаконному ограничению в правах; следить за неуклонным соблюдением органами дознания и предварительного следствия установленного законом порядка расследования преступлений (ст. 17 Положения). Прокурор осуществлял надзор за тем, чтобы никто не был подвергнут аресту, иначе как по постановлению суда или с санкции прокурора; при решении вопроса о санкции на арест прокурор обязан был тщательно ознакомиться со всеми обосновывающими материалами, а в необходимых случаях лично допросить обвиняемого или подозреваемого (ст. 18 Положения). На прокурора также возлагалась обязанность рассматривать жалобы на действия органов дознания и предварительного следствия (ст. 21 Положения).

25 декабря 1958 г. были приняты Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик (далее — Основы), которые устанавливали прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве (ст. 20). Согласно ст. 31 Основ, надзор за исполнением законов при производстве дознания и предварительного следствия осуществлялся прокурором в соответствии с Положением 1955 г. При этом указания прокурора, данные в письменной форме, были обязательны для следователя и лица, производящего дознание. Также на прокурора возлагалась обязанность возбуждать уголовные дела в каждом случае обнаружения признаков преступления, принимать все предусмотренные законом меры к установлению события преступления, лиц, виновных в совершении преступления, и к их наказанию (ст. 3 Основ).



Принципиально важное значение для надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел приобрело принятие УПК РСФСР 1960 г.<sup>1</sup>

В соответствии с УПК РСФСР 1960 г. (ст. 116), прокурор осуществлял надзор за законностью возбуждения уголовного дела, обладая полномочием отмены соответствующего постановления следователя или органа дознания и отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращения дела, если по нему были произведены следственные действия. В случае неосновательности отказа в возбуждении дела прокурор своим постановлением отменял состоявшееся об этом постановление органа предварительного расследования и возбуждал уголовное дело (ст. 116 УПК РСФСР 1960 г.). Также прокурор обязан был в пределах своей компетенции возбудить уголовное дело в каждом случае обнаружения признаков преступления, принять все предусмотренные законом меры к раскрытию преступления (ст. 3 УПК РСФСР 1960 г.). Осуществляя надзор за исполнением законов при производстве дознания и предварительного следствия, прокурор имел право давать указания о производстве дознания и предварительного следствия, в том числе об избрании, изменении или отмене в отношении подозреваемого и обвиняемого меры пресечения, о квалификации преступления; требовать от органа дознания и следователя для проверки уголовные дела, документы, материалы и иные сведения о совершенных преступлениях; участвовать в производстве дознания и предварительного следствия и в необходимых случаях лично производить предварительное следствие или отдельные следственные действия по любому делу; отменять незаконные и необоснованные постановления органа дознания и следователя; прекращать уголовные дела, а также осуществлять иные полномочия, предусмотренные законом (ст. 211 УПК РСФСР 1960 г.). По уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, прокурор имел право утвердить обвинительное заключение и направить дело в суд; возвратить дело органу

---

<sup>1</sup> Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (утвержден ВС РСФСР 27.10.1960) // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 592.

дознания или следователю со своими письменными указаниями для производства дополнительного расследования или пересоставления обвинительного заключения; прекратить дело, составив об этом постановление; составить новое обвинительное заключение, а ранее составленное — из дела изъять и вернуть органу дознания или следователю с указанием обнаруженных неправильностей (ст. 214 УПК РСФСР 1960 г.).

Таким образом, УПК РСФСР 1960 г. предусматривал надзор прокурора за законностью возбуждения уголовного дела и надзор за исполнением законов при производстве дознания и предварительного следствия в единых процессуальных формах, вне зависимости от органа, осуществлявшего предварительное расследование. Надзор прокурора включал в себя и деятельность в форме уголовного преследования. Несмотря на то, что в УПК РСФСР 1960 г. термин «уголовное преследование» не использовался, прокурор осуществлял уголовное преследование через предоставленные ему полномочия по руководству предварительным расследованием (например, право давать указания о расследовании преступлений, об избрании, изменении или отмене меры пресечения; возвращать уголовные дела органу дознания и следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования).

**Постсоветский период.** Концепция надзора прокурора, включающая не только надзор, но и уголовное преследование, впервые была подвергнута критике в Концепции судебной реформы в РСФСР. В Концепции указывалось, что соединение в лице прокурора функций расследования преступлений и надзора за расследованием противоречит системному подходу и вызывает опасные перекосы в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Концепция предусматривала признание в прокурорской деятельности функции уголовного преследования доминирующей, а также отказ от эпитета «высший» по отношению к прокурорскому надзору. В Концепции предполагалось наделение прокурора достаточно широким

объемом полномочий в досудебном производстве, в том числе правом возбуждения уголовного дела; ознакомления с материалами уголовного дела; присутствия при производстве следственных действий; дачи указаний органу дознания и следователю о направлении расследования, выяснении определенных обстоятельств, дополнении расследования; обоснования перед судом необходимости производства следственных действий, требующих судебной санкции. Концепция признания в прокурорской деятельности функции уголовного преследования доминирующей не нашла своего закрепления в уголовно-процессуальном законодательстве.

УПК РФ 2001 г. (ч. 1 ст. 37) определил прокурора как должностное лицо, уполномоченное осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. В ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор был уполномочен как самостоятельно возбуждать уголовное дело, так и давать согласие дознавателю и следователю на возбуждение уголовного дела; участвовать в производстве предварительного расследования и в необходимых случаях давать письменные указания о направлении расследования, производстве следственных и иных процессуальных действий либо лично производить отдельные следственные и иные процессуальные действия; отменять незаконные или необоснованные постановления следователя или дознавателя, а также осуществлять иные полномочия, предусмотренные УПК РФ (ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Следует отметить, что полномочия прокурора в отношении органов предварительного расследования ч. 2 ст. 37 УПК РФ не разделяет на полномочия по надзору и на полномочия по уголовному преследованию. Таким образом, весь объем процессуальных полномочий прокурора в ходе досудебного производства, указанный в ч. 2 ст. 37 УПК РФ, выступает обоснованием того, что полномочия по уголовному преследованию неразрывно связаны с

полномочиями по надзору, а именно уголовное преследование является составной частью прокурорского надзора.

Тем не менее, в 2007 г. из общего объема полномочий прокурора, определяющих прокурорский надзор и уголовное преследование, были исключены те полномочия, которые обеспечивали процессуальное руководство следствием, то есть уголовное преследование по делам, подследственным следователям, что вряд ли можно признать обоснованным. Без какой-либо глубокой научной аргументации прокурор был лишен полномочий возбуждения уголовных дел, отмены незаконных или необоснованных постановлений следователя, а также многих иных полномочий. Подобное лишение прокурора полномочий не позволяет ему максимально эффективно осуществлять прокурорский надзор, поскольку он не может влиять на устранение выявленных нарушений. Позже часть полномочий по отмене незаконных постановлений следователя о возбуждении, отказе в возбуждении уголовного дела были возвращены, однако до сих пор ученые высказывают мнение о необходимости расширения его полномочий, данную позицию мы поддерживаем, что будет рассмотрено в следующих параграфах.

В заключение стоит отметить, что надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел прошел длинный исторический путь, основные тенденции его развития так или иначе связаны с осуществлением надзорной деятельности, в которой составной частью является уголовное преследование (процессуальное руководство за возбуждением и расследованием уголовных дел). Однако объем процессуальных полномочий, позволяющий прокурору осуществлять надзор, включающий и уголовное преследование, на протяжении 150 лет постоянно менялся. Несмотря на накопленный внутригосударственный опыт построения прокурорского надзора за следствием и дознанием, в последние годы прокурорский надзор за досудебным производством реформируется нелогично. Налицо недостаточность полномочий прокурора как для осуществления

эффективного надзора за законностью и обоснованностью решений, принимаемых органами предварительного следствия, так и для обеспечения эффективного уголовного преследования в досудебном производстве. Данное обстоятельство негативным образом влияет на осуществление уголовного преследования прокурором в суде<sup>1</sup>.

## **§2. Предмет прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства**

Понятие предмета надзора играет ведущую роль в понимании сущности и специфики надзорной деятельности. Предмет надзора – это сфера затрагиваемых им отношений. Закон «О прокуратуре Российской Федерации» не разграничивает надзор за дознанием и предварительным следствием и надзор за оперативно-розыскной деятельностью. Элементы предмета надзора также не конкретизированы. Считаем, что логика законодателя не совсем оправдана в данном случае. Обозначенные виды деятельности отличаются по содержанию, форме, правовой основе, сущности и специфике. Ряд авторов рассматривают надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие как отдельные отрасли<sup>2</sup>. Мнение авторов представляется нам вполне обоснованным.

Приказами Генпрокурора РФ конкретизируется и детализируется деятельность прокурора по надзору за исполнением законов в ходе досудебного производства. Таким образом, объединение надзора за органами предварительного расследования и надзора за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, в одну отрасль не оправдано.

---

<sup>1</sup> К.А. Таболина Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: история и современность // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 11 (48) ноябрь. С. 2574-2580

<sup>2</sup> См. подробнее: Прокурорский надзор : учебник для вузов / под ред. О.А. Галустьяна. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004; Прокурорский надзор : учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – 10-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2011; Прокурорский надзор: конспект лекций / М.П. Поляков, А.Ф. Федулов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Высшее образование, 2009.

Прокурорам предписано обеспечить единый подход к осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия независимо от их ведомственной принадлежности<sup>1</sup>. К сожалению, законодатель лишил прокурора властно-распорядительных полномочий в отношении следователя, чем снизил эффективность прокурорского надзора. Между тем, ряд полномочий все же было возвращено в связи с недостатками правоприменительной практики и многочисленными нарушениями закона, в том числе, рядом полномочий, принадлежащих только прокурору (например, отмена незаконных и необоснованных постановлений следователя и органа дознания о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении расследования и прекращении уголовного дела, утверждение обвинительного заключения и направление уголовного дела в суд).

В общем виде под предметом надзора мы понимаем законность всей без ограничений деятельности органов дознания и следователей при расследовании преступлений (действий, процессуальных решений независимо от того необходимо ли согласовывать свои действия с прокурором, руководителем следственного органа или судом). Это положение конкретизировано в ст. 29 Закона о прокуратуре<sup>2</sup>.

Однако мы видим следующие недостатки в данной статье. На одну плоскость ставится задача надзора (соблюдение прав и свобод человека и гражданина) и средства ее достижения (установленный порядок разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях и проведения расследования). Кроме того, в предмет надзора, как мы отмечали ранее, входит два разнородных вида деятельности – непроцессуальная (оперативно-розыскная) и процессуальная.

---

<sup>1</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 N 826 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия"// СПС «Консультант Плюс»

<sup>2</sup> Российский прокурорский надзор: Учебник / Под ред. проф. А. Я. Сухарева. — М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 134.

В связи с тем, что предметом надзора является законность всей деятельности органов дознания и предварительного следствия, следует выделить такие элементы предмета прокурорского надзора:

1) законность приема, регистрации, рассмотрения и разрешения сообщений о преступлениях;

2) законность принятия решений о возбуждения уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о направлении сообщения по подследственности;

3) законность привлечения лица в качестве обвиняемого;

4) законность задержания подозреваемого и применения к подозреваемому и обвиняемому мер процессуального принуждения;

5) законность производства следственных действий, иных процессуальных действий;

4) обеспечение прав и законных интересов участников уголовного процесса, в том числе потерпевших от преступления;

5) исполнение требований закона о всестороннем, полном и объективном исследовании обстоятельств преступления;

6) законность принятия решения при окончании предварительного расследования<sup>1</sup>.

Следует отметить, что прокурор надзирает не только за соблюдением норм процессуального права, но и правильностью применения материальных норм (правильность квалификации преступления), а также норм иных отраслей права, которые применяются в ходе расследования (например, нормы гражданского законодательства при разрешении вопросов по гражданскому иску).

Нормы о прокурорском надзоре на досудебных стадиях уголовного процесса нашли свое отражение в уголовно-процессуальном законодательстве. В соответствии с ч. 1 ст. 37 УПК РФ прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции,

---

<sup>1</sup> Соловьев А.Б. и др. Прокурорский надзор за законностью расследования преступлений. М., 2000

предусмотренной УПК РФ, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

Возникает вопрос, что следует понимать под соблюдением законов? Согласно УПК РФ «порядок уголовного судопроизводства на территории Российской Федерации устанавливается настоящим Кодексом, основанным на Конституции Российской Федерации» (часть 1 ст. 1); «порядок уголовного судопроизводства, установленный настоящим Кодексом, является обязательным для судов, органов прокуратуры, органов предварительного следствия и органов дознания, а также иных участников уголовного судопроизводства» (часть 2, ст. 1). Из того положения, что «порядок уголовного судопроизводства», состоящего из досудебного и судебного производства по уголовным делам (п. 55 ст. 5 УПК РФ), устанавливается одним законом – УПК РФ (ст. 1 УПК РФ), можно было бы сделать вывод, что указание в Федеральном законе «О прокуратуре РФ» об осуществлении прокурором надзора «за исполнением законов» органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, не соответствует действующему правовому регулированию прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Однако ст. 7 УПК РФ говорит о возможности применения иных нормативных правовых актов, если они не противоречат УПК РФ.

Также следует ответить на вопрос только ли процессуальная деятельность органов дознания и предварительного следствия входит в предмет надзора? В соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 38 УПК РФ следователя самостоятельно направляет ход расследования, а руководитель следственного органа вправе давать следователю указания о направлении расследования и производстве отдельных следственных действий. Считаем, что ответ на данный вопрос положительный. Так, деятельность по организации, тактике и методике расследования уголовных дел,



планирование, проверка версий тоже входит в сферу надзора, поскольку бездействие следователя, не принятие мер по раскрытию преступления, не проведение следственных действий является основанием для применения прокурором мер реагирования, а это может быть обусловлено ненадлежащей организацией работы следствия и отсутствием процессуального контроля. Об этом могут свидетельствовать жалобы участников процесса на действия (бездействие) должностных лиц. Прокурор вправе рассматривать соответствующие жалобы в порядке ст. 123 УПК РФ<sup>1</sup>.

Следует определиться с понятием «организация расследования». Для этого обратимся к определению, сформулированному А.В. Дуловым. Это деятельность следователя по его упорядочению и оптимизации путем формулирования целей, определения сил, средств и планирования их использования, создания условий для качественного производства следственных действий<sup>2</sup>.

Переходя к рассмотрению объектов прокурорского надзора на досудебных стадиях процесса, следует обратиться к ст. 21 Закона о прокуратуре, где перечислены органы и должностные лица, попадающие в сферу прокурорского надзора. В этом перечне нет физических лиц. В ст. 29 Закона в рамках рассматриваемой отрасли в качестве объектов надзора указаны только органы дознания и предварительного следствия, участники процесса не входят в данный перечень. Законодатель не дает разъяснений по поводу надзорной деятельности прокурора за законностью действий защитника, эксперта, специалиста и др. Однако в случае выявленных нарушений закона прокурором может использовать весь арсенал своих полномочий, в том, числе, инициировать проверку деятельности какого-либо органа и организации в случае выявления нарушений, направить материалы проверки в контролирующие органы. Однако властных полномочий по

---

<sup>1</sup> Жабкин А. С. Проблемы законодательного определения предмета прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Северо-Кавказский юридический вестник. 2013. №1. С.98-101

<sup>2</sup> Дулов А.В. Тактические операции при расследовании преступлений. Минск, 1979. С 47.

отношению к участникам процесса (свидетель, потерпевший) он не имеет, поскольку УПК не предусматривает таких функций.

Таким образом, объектами надзора являются специально уполномоченные должностные лица, дознаватели, следователи, следователи-криминалисты, в некоторых случаях начальник подразделения дознания или руководитель следственного органа, т.к. они могут осуществлять расследование<sup>1</sup>.

Говоря о пределах надзора, следует отметить, что в Законе о прокуратуре они не закреплены, но, исходя из содержания норм УПК РФ, следует, что прокурор не имеет права произвольно вмешиваться в деятельность следователей и лиц, производящих дознание. Так, в соответствии с п.3 ч.2 ст.38 Уголовно-процессуального кодекса РФ<sup>2</sup>, следователь самостоятельно направляет ход расследования, принимает решения о производстве следственных и иных процессуальных действий, за исключением случаев, когда требуется получение судебного решения или согласия руководителя следственного органа. Следователь наделен правом обжаловать с согласия руководителя следственного органа решение прокурора, вынесенное в соответствии с п.2 ч.1 ст.221 УПК РФ, а в случае несогласия с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, следователь обязан представить свои письменные возражения руководителю следственного органа, который информирует прокурора о своем решении по существу требования последнего. Полномочия прокурора установлены законодателем с учетом необходимости соблюдения процессуальной самостоятельности следователя и расширения полномочий руководителя следственного органа по руководству следствием<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Соловьев А.Б. Прокурор в досудебных стадиях уголовного процесса России. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2006. С.67.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, N 52 (ч. I), ст. 4921.

<sup>3</sup> Халиулин А.Г. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Законность. 2007. № 9. С.17.

Подводя итог второму параграфу необходимо отметить, что в предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного расследования входит соблюдение прав и свобод человека и гражданина, законность производства предварительного расследования, а также законность решений, принимаемых на стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования, а также вопросы организации расследования. Объектами прокурорского надзора являются органы и должностные лица, ведущие процесс (дознатель, следователь, орган дознания, начальник подразделения дознания, руководитель следственного органа).

Пределы прокурорского надзора заключаются в запрете произвольного вмешательства в деятельность следователя и отсутствие процессуального руководства за следствием. За прокурором остаются властно-распорядительные полномочия в отношении дознавателя.

## **ГЛАВА 2. ФУНКЦИИ И ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА ПО НАДЗОРУ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ И ЗАЩИТОЙ ПРАВ И СВОБОД УЧАСТНИКОВ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА НА ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА**

### **§1. Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела как средство обеспечения законности предварительного расследования**

Анализ следственной и судебной практики дает основание полагать, что наибольшее количество нарушений уголовно-процессуального закона допускаются на первоначальной стадии, стадии возбуждения уголовного дела. Вынесение незаконного постановления о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении уголовного дела ставят под сомнение законность и обоснованность всего предварительного расследования. Кроме того, как отмечают некоторые авторы, «начальная стадия уголовного процесса получила все более сложную регламентацию и формализацию, сближающую ее с собственно предварительным расследованием. Из первоначальной проверочной стадии она стала инструментом для решения более широкого круга задач, в том числе связанных с доказыванием»<sup>1</sup>. Поэтому очень важно на первоначальном этапе не допустить процессуальных нарушений при проверке сообщений о преступлениях. Очевидно, что после вынесения дознавателем или следователем незаконного и необоснованного постановления о возбуждении уголовного дела нельзя осуществлять предварительное расследование, так как это противоречит принципу законности. Между тем, правоприменительная практика свидетельствует об обратном. Остро встает вопрос о своевременном реагировании прокурором на факты выявленных нарушений на этапе проверки сообщений о преступлениях в целях предупреждения дальнейшего незаконного расследования.

На необходимость повышения эффективности прокурорского надзора на заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ, состоявшемся 24 марта

---

<sup>1</sup> Курс уголовного процесса / Под ред. д.ю.н., проф. Л.В. Головки. – 2-е изд., испр. – М.: Статут, 2017. С.583

2015 года, указал Президент России Владимир Владимирович Путин, отмечая при этом, что безосновательный отказ в регистрации преступлений, неоправданное затягивание сроков расследований нарушает такой базовый правовой принцип, как неотвратимость наказания<sup>1</sup>.

К сожалению, правоохранительными органами допускаются нарушения при учете преступлений. Так, по данным Белгородской областной прокуратуры в первом полугодии 2018 года было выявлено 3571 нарушение (в 1 полугодии 2017 г. было выявлено 1828), что свидетельствует об их росте. Из них такие нарушения как нарушение сроков представлений документов первичного учета (16%), искажение сведений о преступлении и лице, его совершившем (75%) и др. Прокурорами были приняты действенные меры по устранению нарушений и привлечению виновных лиц к уголовной ответственности<sup>2</sup>. Однако проблемы латентной преступности, некачественная доследственная проверка обуславливают необходимость дальнейшего совершенствования прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного процесса. В качестве важнейших задач Генпрокурор РФ и руководители других правоохранительных структур в Приказе «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях» ставят перед прокурорами и руководителями задачи по обеспечению неукоснительного исполнения уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, межведомственных и ведомственных нормативных правовых актов, регламентирующих организацию приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях и принятию неотложных мер к повышению

---

<sup>1</sup> Информационный портал «РИА новости» [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://ria.ru/incidents/20150324/1054204020.html#ixzz3YgWxZrJc> (дата обращения 29.09.2018)

<sup>2</sup> Статистические данные прокуратуры Белгородской области [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.belproc.ru/statistics/narusheniya1polugodie> (дата обращения 29.09.2018)

персональной ответственности руководителей следственных органов при приеме, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях<sup>1</sup>.

Статистика свидетельствует о том, что нередко именно в процессе приема, рассмотрения и разрешения сообщений о преступлениях происходят нарушения прав и законных интересов участников, которые еще не обладают процессуальным статусом, но которые наделены правами и обязанностями, предусмотренными ст. 144 УПК РФ. Такими участниками доследственной проверки являются заявитель, лицо, в отношении которого ведется проверка и др. Именно на правовое и фактическое положение данных лиц прокурор должен направить особое внимание<sup>2</sup>.

Согласно нормам УПК РФ орган дознания, дознаватель, следователь обязаны принять, зарегистрировать, проверить сообщение о преступлении и принять по нему меры в срок не позднее трех суток с возможностью дальнейшего продления.

В п.1 ч.2 ст.37 УПК РФ указано полномочие прокурора проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Приказами Генпрокурора РФ предписывается устанавливать полноту и своевременность проведения проверки, соблюдение сроков ее проведения, обращается внимание на недопустимость необоснованного продления сроков, а также принятие преждевременных решений о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела.

---

<sup>1</sup> Приказ Генпрокуратуры России N 147, МВД России N 209, ФСБ России N 187, СК России N 23, ФСКН России N 119, ФТС России N 596, ФСИН России N 149, Минобороны России N 196, ФССП России N 110, МЧС России N 154 от 26.03.2014 "Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях" // СПС «Консультант Плюс»

<sup>2</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 N 826 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия", Приказ Генерального прокурора РФ от 26 января 2017 г. N 33 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания", Приказ Генерального прокурора РФ от 05.09.2011 N 277 (ред. от 05.12.2016) "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия" // СПС «Консультант Плюс»

Анализ правоприменительной практики дает основание полагать, что зачастую сообщения о преступлении необоснованно рассматриваются в срок, превышающий 3 суток. К сожалению, руководители принимают решение об увеличении срока проверки без достаточных к тому оснований, а это в дальнейшем снижает качество расследования, поскольку именно оперативное принятие решения о возбуждении уголовного дела способствует быстрому и полному раскрытию преступления.

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор обязан осуществлять надзор за соблюдением закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, следовательно, данные органы и здесь наделяются конкретными полномочиями. Однако перечень возможных проверочных мероприятий в Законе отсутствует. Закрепление в ч. 21 ст. 37 УПК РФ права прокурора знакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела, ограничивает его право на ознакомление с материалами проверки сообщения о преступлении. Это может повлечь несвоевременное истребование и проверку соответствующих материалов и будет препятствовать устранению выявленных прокурором нарушений закона<sup>1</sup>.

В этой связи считаем необходимым закрепить в УПК право прокурора истребовать и проверять любые материалы проверки сообщения о преступлении, в том числе те, по которым проверка органами следствия еще не завершена и установить обязанность исполнить указанное требование в установленный им срок.

После реформирования полномочий прокурора в 2007 и 2011 гг. в научных кругах не утихает дискуссия о возвращении прокурору права возбуждать уголовные дела. Взамен этому полномочию согласно п. 2 ч. 2 ст. 37 и п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ прокурор вправе вынести постановление о направлении соответствующих материалов в орган предварительного

---

<sup>1</sup> Буланова Н. В. Обеспечение прав человека в уголовном судопроизводстве средствами прокурорского надзора // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 35.

расследования для решения вопроса об уголовном преследовании. Законодатель включил данный документ в число поводов для возбуждения уголовного дела. Однако здесь назревает еще одна проблема, которая все чаще упоминается в литературе учеными. Если прокурора лишили права возбуждать уголовные дела, то он не может исполнять функцию уголовного преследования. На наш взгляд, логика законодателя не совсем ясна. Во-первых, лишение прокурора такого полномочия вступает в противоречие с ч. 2 Закона о прокуратуре функцией органов прокуратуры по реализации функции уголовного преследования; во-вторых, с нормами международного права; в-третьих, с целями и задачами данных органов в уголовном процессе.

Как справедливо отмечает В.А. Лазарева, в случае незаконного и необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела у прокурора нет действенных механизмов по предотвращению данного негативного явления. Переписка прокурора с руководителем следственного органа может длиться долго, так на практике и происходит. В этой связи появление нового повода для возбуждения уголовного дела не решает данную проблему<sup>1</sup>. Причем мы согласимся с позицией А.Б. Соловьева о том, что законодатель не раскрывает данный повод, не совсем понятно, что он имеет в виду и вряд ли можно назвать данный документ постановлением<sup>2</sup>. Исходя из понятия «постановление», сформулированное в статье 5 УПК, следует, что постановление - это решение прокурора, следователя, дознавателя, вынесенное при производстве предварительного расследования. Но прокурор в данном случае не вправе устранить нарушение лично, а должен направить материал органам предварительного расследования, которые вправе принимать такое решение. Они могут и не согласиться с решением

---

<sup>1</sup> Лазарева В. А. Долгожданные изменения в статусе прокурора (Закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ) // Уголовное судопроизводство. 2011. № 3. С. 3.

<sup>2</sup> Винокуров А. Ю. Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия // Адвокат. 2008. № 4; Пригорща П. А. Требование прокурора как инструмент обеспечения исполнения закона: моногр. Екатеринбург, 2008; Соколов А. Проблемы и практика применения прокурором требования об устранении нарушений федерального законодательства в уголовном процессе // Уголовное право. 2009. № 2.



прокурора. Включение дополнительного требования в ст. 148 УПК РФ о согласовании решения следователя об отказе в возбуждении уголовного дела с руководителем следственного органа проблемы не решает и порождает ряд сложностей. Незаконные отказные материалы говорят о сокрытии преступлений от учета, нарушении принципа неотвратимости наказания. Как показывает сложившаяся практика, наличие полномочия по отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенное следователем, не всегда влечет последующее его возбуждение. Чаще всего следователи ограничиваются проведением дополнительной проверки и снова не находят оснований для его возбуждения. Возвращение прокурору ранее существовавших полномочий решило бы данную проблему.

Я. П. Ряполова также отмечает, что данное полномочие «могло бы стать наиболее эффективным процессуальным действием». «Прокурор должен быть наделен таким правом исключительно в отношении поступивших в порядке ст. 148 УПК РФ материалов проверки сообщения о преступлении, по которым в возбуждении уголовного дела было отказано. С одной стороны, это создаст надлежащие правовые условия для незамедлительного принятия мер по устранению выявленных нарушений законодательства, если при проверке законности и обоснованности принятого решения об отказе в возбуждении уголовного дела, ознакомлении с отказными материалами доследственной проверки прокурор придет к выводу о достаточности в них данных, указывающих на признаки преступления, а с другой – не будет допущено смешения с функциями органов предварительного расследования<sup>1</sup>.

Лишив прокурора права возбуждать уголовные дела, законодатель наделил его полномочиями, которые также сложно реализуются на практике. Речь идет о праве требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе

---

<sup>1</sup> Ряполова Я. П. Процессуальные действия прокурора по надзору за законностью и обоснованностью действий и решений на стадии возбуждения уголовного дела // Рос. следователь. 2012. № 14. С. 11.

дознания или предварительного следствия, а также рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора и принимать по ней решение.

Говоря о методике проведения проверки, следует отметить, что прокурор должен оценить законность получения информации о преступлении и доброкачественность источника, обратить особое внимание на содержание информации, соблюдение процессуальной формы получения и закрепления информации, законность оформления итоговых процессуальных решений стадии возбуждения уголовного дела<sup>1</sup>.

Существует точка зрения, что в предмет надзора следует включать надзор за исполнением нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы приема и регистрации сообщений о преступлении. Это единственная стадия, на которой применяются различные инструкции правоохранительных ведомств о порядке приема и регистрации сообщений о преступлениях. Для ответа на данный вопрос вновь обратимся к содержанию ст. 7 УПК РФ, которая недвусмысленно дает понять, что нормативной основой уголовного судопроизводства является не только УПК РФ, но и иные нормативные правовые акты, которые не противоречат действующему уголовно-процессуальному законодательству. Дело в том, что нормы Федеральных законов могут быть отсылочными или бланкетными. И в этом случае без них нельзя обойтись. Поэтому, для того чтобы осуществлять качественный надзор на первоначальном этапе расследования и сделать правильные выводы о законности или незаконности поднадзорных органов, необходимо обращаться к иным нормативным правовым актам<sup>2</sup>.

Таким образом, надзорная деятельность прокурора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия на стадии

---

<sup>1</sup> Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации / Науч. ред. докт. юрид. наук, проф. И.Ф. Демидов. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. С.83.

<sup>2</sup> Соловьев А.Б. Прокурор в досудебных стадиях уголовного процесса России. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2006. С.69.

возбуждения уголовного дела реализуется на трех основных этапах: прием и регистрация сообщения о преступлении, рассмотрение сообщения о преступлении, принятие решения по результатам рассмотрения сообщения о преступлении.

Согласно статистическим данным, Прокуратурой Белгородской области в 2017 году при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении было выявлено 14 567 нарушений законов. Внесено 445 представлений и информации об устранении нарушений. Поставлено на учет по инициативе прокурора 348 преступлений, ранее известных, но по разным причинам не учтенных. Привлечено 492 лица к дисциплинарной ответственности по мерам прокурорского реагирования<sup>1</sup>. Согласно тем же статистическим данным, в 2016 году прокуратурой было отменено 41 постановления следователя и 96 постановлений дознавателя о возбуждении уголовного дела, 363 постановления следователя и 9292 постановления дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела<sup>2</sup>.

На практике нередко выявляются нарушения при передаче уголовного дела по подследственности. В соответствии с Приказом Генпрокурора РФ не допускается передача материалов по сообщениям о преступлениях по подследственности, в том числе территориальной, или в суд без достаточных на то оснований<sup>3</sup>.

При выявлении нарушений указанных требований прокурорам предписывается добиваться их устранения и привлечения виновных лиц к ответственности, используя в полном объеме предусмотренные законом меры прокурорского реагирования. При наличии оснований, в том числе в связи с установлением фактов фальсификации материалов доследственных проверок, выносить мотивированное постановление о направлении в органы

---

<sup>1</sup> Статистика Прокуратуры Белгородской области за 2017 год [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.belproc.ru/statistics/> (дата обращения 29.09.2018)

<sup>2</sup> Статистика Прокуратуры Белгородской области за 2016 год [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.belproc.ru/statistics/> (дата обращения 29.09.2018)

<sup>3</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 26 января 2017 г. N 33 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания" // СПС «Консультант Плюс»

предварительного следствия соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании.

Задача прокурора на данном этапе заключается в проверке деятельности органа, получившего сообщения. Данная деятельность, в первую очередь, связана с принятием мер по закреплению следов преступления. Как показывает практика, нередко встречаются случаи, когда сообщения или материалы передаются по подследственности без принятия указанных мер. При осуществлении надзора прокурор должен удостовериться, что в процессе рассмотрения сообщения о преступлении были проведены все необходимые действия и под проверочными действиями не были проведены следственные; не нарушались требования о немедленном возбуждении уголовного дела; не имеется оснований для отказа в возбуждении уголовного дела; заявитель своевременно уведомлен о передаче материалов уголовного дела по подследственности. Большое значение на данном этапе имеет правильность предварительной квалификации признаков преступления, так как от этого зависит обоснованность направления материалов по подследственности в конкретный правоохранительный орган.

Ведомственные акты органов прокуратуры также играют важную роль при осуществлении прокурорского надзора, они уточняют и разъясняют нормы УПК РФ, ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», алгоритм действий прокурора. Эффективность надзорной деятельности прокурора во многом зависит от исполнения им требований, закрепленных в организационно-распорядительных актах Генерального прокурора Российской Федерации. Так, согласно положениям, закрепленным в Приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 05.09.2011г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия», прокурор при осуществлении надзора на стадии возбуждения уголовного дела должен обращать особое внимание на соблюдение компетенции уполномоченных должностных лиц органов

дознания и предварительного следствия; обязательный порядок проверки сообщений средств массовой информации о преступлениях; сроки регистрации сообщений о преступлениях и их проверок, порядок продления сроков; достоверность документов и результатов проверки сообщений<sup>1</sup>. Кроме того, в соответствии с п. 1.3. Приказа, прокуроры обязаны ежемесячно производить сверки регистрационно-учетных данных органов дознания и предварительного следствия с учетной документацией и систематически анализировать содержание информационных программ радио, телевидения, иных электронных средств массовой информации, различных публикаций в печатных изданиях, обращений граждан, должностных лиц и организаций, а также материалов надзорных проверок. Вместе с тем, аналогичные требования закреплены в Приказе Генерального прокурора РФ от 26 января 2017 г. N 33 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания"<sup>2</sup> и в Приказе Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 N 826 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия"<sup>3</sup>.

Напомним, что одним из элементов надзора является защита прав и свобод личности в уголовном процессе, в связи с чем, Генеральный прокурор в Приказе от 05.09.2011 N 277 (ред. от 05.12.2016) "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» требует от прокуроров своевременно проверять следующее:

- 1) не были ли использованы в отношении заявителя, который изменил свое первичное обращение или объяснение, незаконные

---

<sup>1</sup>Приказ Генерального прокурора РФ от 05.09.2011 N 277 (ред. от 05.12.2016) "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // СПС «Консультант Плюс»

<sup>2</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 26 января 2017 г. N 33 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания"// СПС «Консультант Плюс»

<sup>3</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 N 826 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия"// СПС «Консультант Плюс»

методы воздействия со стороны сотрудников органов предварительного расследования;

- 2) получил ли заявитель уведомление о результатах разрешения его сообщения;
- 3) разъяснялись ли заявителю его права, в первую очередь – право на обжалование принятого органом предварительного расследования решения.

Одним из условий эффективности надзора в стадии возбуждения уголовного дела является не только выявление нарушений, но и своевременное применение предусмотренных законодательством средств и мер прокурорского реагирования, а также последующий контроль за исполнением принятых прокурором решений.

Руководствуясь положениями УПК РФ и Федерального закона «О прокуратуре РФ», в пределах своей компетенции прокурор имеет право принять следующие меры:

- 1) обязать начальника подразделения дознания или руководителя следственного органа зарегистрировать в книге учета все заявления и сообщения о преступлении, которые в установленном законом порядке не прошли регистрацию и учет;
- 2) вынести на основании заявления о преступлении мотивированное постановление о направлении материалов в орган дознания или предварительного следствия для решения вопроса об уголовном преследовании по факту выявленных прокурором нарушений норм уголовного законодательства;
- 3) требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений, допущенных при приеме, регистрации, рассмотрении и разрешении сообщения о преступлении, в первую очередь, в процессе доследственной проверки.

Завершая рассмотрение данного вопроса, мы делаем вывод о том, что деятельность прокурора в стадии возбуждения уголовного дела заключается

в надзоре за законностью действий и решений органов дознания и предварительного следствия, соблюдении прав и свобод человека при приеме, регистрации, рассмотрении и разрешении сообщений о преступлениях, является средством обеспечения законности в последующих стадиях уголовного процесса. Между тем, доследственная проверка является ядром процессуальной деятельности, она необходима для установления обстоятельств, свидетельствующих о наличии или отсутствии события или состава преступления, в связи с чем своевременное выявление и устранение нарушений в стадии возбуждения уголовного дела предопределяет эффективность правоохранительной деятельности, создает необходимые условия для достижения целей уголовного судопроизводства.

## **§2. Функции и полномочия прокурора в стадии предварительного расследования**

По нашему мнению, достижение целей прокурорского надзора, в том числе и надзора в стадии предварительного расследования, возможно тогда, когда надзорная функция сочетается с иными, предусмотренными законодательством и выработанными доктриной уголовно-процессуального права, функциями прокурора. Мы считаем целесообразным рассмотреть их подробнее, определить степень их взаимосвязи.

Вопрос о количестве функций прокурора в стадии предварительного расследования в науке прокурорского надзора является дискуссионным. Например, Г.Н. Королев считает, что существуют только функция уголовного преследования и надзорная функция<sup>1</sup>. Мы полагаем, что более объективным является мнение А.А. Тушева, который, кроме названных, в досудебных стадиях уголовного процесса выделяет следующие функции: борьбы с преступностью; установления объективной истины; руководства процессуальной деятельностью органов дознания, дознавателя и следователя

---

<sup>1</sup> Королев Г.Н. Учение об уголовно-процессуальной деятельности прокурора. Книга первая. Н. Новгород, 2004. С.162.

по возбуждению уголовных дел и расследованию преступлений; координации деятельности правоохранительных органов по возбуждению уголовных дел и расследованию преступлений; правозащитную<sup>1</sup>.

Итак, функция борьбы с преступностью предполагает, что прокурор, осуществляя как надзорную, так и ненадзорную деятельность, при выявлении нарушений закона в ходе различных проверок обязан незамедлительно принять необходимые меры прокурорского реагирования, в том числе и привлечь к ответственности лиц, виновных в нарушениях. Данная функция предполагает активное участие прокурора в оказании помощи и поддержки органам, осуществляющим предварительное расследование, обеспечении им со стороны прокурора в пределах его компетенции возможностей для реализации своих полномочий. Осуществление данной функции также связано с деятельностью прокурора по обеспечению требований закона в процессе выявления и закрепления следов преступления, о котором стало известно в ходе расследования. Как показывает практика, иногда следователи или дознаватели пренебрегают своими обязанностями и не фиксируют в процессуальных документах малозначительные, на их взгляд, детали, свидетельствующие о наличии признаков другого преступления или же выносят незаконные и необоснованные постановления о выделении уголовного дела, а затем прекращают его, тем самым фактически скрывая преступление. Требования уголовного и уголовно-процессуального законодательства указывают на недопустимость подобных действий, в связи с чем, своевременное применение в отношении виновных лиц мер прокурорского реагирования имеет большое значение для достижения целей уголовного судопроизводства.

Функция уголовного преследования, наряду с надзорной, является не только важнейшей, но и законодательно закрепленной функцией. Так, согласно ч.1 ст.21 УПК РФ, в число субъектов, осуществляющих уголовное

---

<sup>1</sup> Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации / Науч. ред. докт. юрид. наук, проф. И.Ф. Демидов. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. С.63.



преследование от лица государства по делам публичного и частно-публичного обвинения, входят не только следователь и дознаватель, но и прокурор<sup>1</sup>. В настоящее время в теории уголовного процесса возникает вопрос о том, посредством каких действий прокурора реализуется данная функция. Учитывая последние изменения в уголовно-процессуальном законодательстве, мы считаем, что прокурор осуществляет уголовное преследование в случаях, когда дает дознавателю согласие на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения, либо о следственных действиях, а также участвует в судебном заседании при решении данных вопросов; дает дознавателю указания о направлении расследования и производстве процессуальных действий; утверждает обвинительное заключение (обвинительный акт или обвинительное постановление) и направляет уголовное дело в суд; возвращает следователю (дознавателю) с письменными указаниями обвинительное заключение (обвинительный акт или обвинительное постановление) для изменения объема обвинения, квалификации действий, пересоставления обвинительного заключения (обвинительного акта или обвинительного постановления) для устранения выявленных недостатков, прекращает уголовное дела, поступившее с обвинительным актом или обвинительным постановлением; возбуждает перед судом ходатайство о продлении срока домашнего ареста или срока содержания под стражей по уголовному делу, направляемому в суд с обвинительным заключением или обвинительным актом. Таким образом, функция уголовного преследования осуществляется прокурором на предварительном следствии в основном лишь постольку, поскольку он участвует в подготовке и формировании будущего государственного обвинения в суде в порядке главы 31 УПК РФ.

Функция установления объективной истины по делу в стадии предварительного расследования во многих аспектах совпадает с функцией уголовного преследования. Принимая опосредованное участие в

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, N 52 (ч. I), ст. 4921.

установлении всех обстоятельств совершенного преступления, прокурор уполномочен давать дознавателю указания о направлении хода расследования или производстве следственных и иных процессуальных действий, отстранять дознавателя в установленном порядке от участия в предварительном расследовании на основании самоотвода или вследствие нарушения дознавателем требований законодательства, а также осуществлять иные действия, направленные на создание условий для установления объективной истины по делу.

Функция руководства процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия заключается в оказании прокурором помощи дознавателю, а в некоторых случаях – следователю при производстве предварительного расследования. Мы полагаем, что обоснованным было бы определение данной функции без указания органов предварительного следствия, так как основные полномочия по руководству деятельностью следователя принадлежат руководителю следственного органа. В целом, необходимость данной функции прокурора в стадии предварительного расследования в настоящее время вызывает ряд сомнений, так как вполне очевидно, что руководство процессуальной деятельностью дознавателя целесообразно было бы передать начальнику подразделения дознания.

Функция координации деятельности правоохранительных органов, в том числе и органов предварительного расследования, закреплена в ст.8 Федерального Закона «О прокуратуре РФ», согласно которой Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры обязаны координировать деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью, в том числе и руководствуясь Указом Президента РФ от 18.04.1996 N 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»<sup>1</sup>. Следует также отметить, что в связи принятием Федерального закона от 05.06.2007 N87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ, 22.04.1996, N 17, ст. 1958.

закон «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup>, решение о производстве предварительного следствия следственной группой, ранее принимавшееся начальником следственного отдела или прокурором, в настоящее время стало прерогативой руководителя следственного органа. Производство дознания группой дознавателей – как новелла уголовно-процессуального законодательства – появилась несколько позже, в связи с принятием Федерального закона от 23.07.2010 №172-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»<sup>2</sup>. Как следует из диспозиции ст.223<sup>2</sup> УПК РФ, решение о производстве дознания группой дознавателей принимает начальник подразделения дознания. Таким образом, можно утверждать, что функция координации деятельности правоохранительных органов на сегодняшний день реализуется не только прокурором, но и высшими должностными лицами органов предварительного расследования. Мы полагаем, что данное распределение прав и обязанностей по координации деятельности вполне обоснованно и целесообразно, соответствует тенденциям развития уголовно-процессуального законодательства и требованиям практики.

Правозащитная функция заключается в обеспечении надлежащего порядка предварительного расследования в целях недопущения нарушений прав и свобод субъектов уголовно-процессуальных правоотношений. Сущность данной функции раскрывается во взаимодействии двух элементов: выявление нарушения и восстановление нарушенных прав путем привлечения к ответственности виновных лиц.

Таким образом, рассмотрев и проанализировав функции прокурора в стадии предварительного расследования, мы пришли к выводу о том, что все они находятся в тесной взаимосвязи, в том числе и с функцией надзора, во многом обеспечивая эффективность надзорной деятельности прокурора.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ, 11.06.2007, N 24, ст. 2830.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ, 26.07.2010, N 30, ст. 4003.

Мы полагаем, что функции прокурора представляют скорее научный интерес, для практической же деятельности приоритетное значение имеют права и обязанности прокурора в стадии предварительного расследования, проблемы их толкования и применения, процессуальный статус прокурора, как участника уголовного судопроизводства.

Особенности процессуального статуса прокурора определяют его самостоятельную и весьма значительную роль во всем досудебном производстве и заключаются в наделении его полномочиями, отличными от полномочий всех других участников процесса<sup>1</sup>. Для полномочий прокурора характерно то, что требования прокурора являются обязательными для исполнения адресатом и обжалование акта прокурора не приостанавливает его исполнение<sup>2</sup>. Надзорные полномочия прокурора определяются нормами Уголовно-процессуального кодекса РФ и Федерального Закона «О прокуратуре Российской Федерации». Данные нормы являются императивными, законодательство содержит исчерпывающий перечень полномочий. Вместе с тем, многие ведомственные акты также играют важную роль при осуществлении прокурорского надзора<sup>3</sup>. Требования, закрепленные в ведомственных актах и, в частности, в приказах, во многом уточняют и разъясняют нормы УПК РФ, ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», алгоритм действий прокурора при осуществлении надзора. Их задача заключается в конкретизации полномочий прокурора, толковании отдельных предписаний закона. Таким образом, при осуществлении надзора прокурор должен руководствоваться не только нормами уголовно-процессуального законодательства, но и положениями, закрепленными в приказах Генеральной прокуратуры РФ.

---

<sup>1</sup> Соловьев А.Б. Прокурор в досудебных стадиях уголовного процесса России. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2006. С.66-67.

<sup>2</sup> Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность. Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. М. : Юрист, 2003. С.283.

<sup>3</sup> Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. И.Л. Петрухин, И.Б. Михайловская. – 3-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010. С.29.

Процессуальный статус прокурора в последние годы претерпел существенные изменения. В соответствии с Федеральным законом от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ (ред. от 28.12.2010) «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup> был учрежден Следственный комитет при прокуратуре РФ (с 15 января 2011 года был упразднен в связи с образованием Следственного комитета Российской Федерации), у прокуроров были изъяты полномочия по руководству процессуальной деятельностью следователя и переданы руководителям следственных органов. Вместе с тем, полномочия прокурора по осуществлению надзора были сохранены.

Как справедливо отмечает В.А. Лазарева, реализованная сегодня идея разделения надзора и руководства расследованием представляется закономерным результатом поиска оптимальных средств повышения эффективности и качества предварительного расследования. Однако, по ее же мнению, стройная и логичная конструкция мгновенно разрушается, как только мы обращаем свой взгляд на дознание<sup>2</sup>.

В соответствии с Федеральным законом от 06.06.2007 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»<sup>3</sup> была расширена подследственность органов дознания, увеличены сроки дознания, учреждена новая процессуальная фигура – начальник подразделения дознания. Однако новый участник уголовного судопроизводства не был наделен полномочиями, аналогичными полномочиям руководителя следственного органа. Организационную функцию в настоящее время выполняет не только начальник подразделения дознания, но и прокурор, сочетающий надзорную деятельность с руководящей. Так, согласно ч.2 ст.37 УПК РФ, прокурор уполномочен давать

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ, 11.06.2007, N 24, ст. 2830.

<sup>2</sup> Лазарева В.А. Доказывание в уголовном процессе: учеб.-практич. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2011. С.80-81.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ, 11.06.2007, N 24, ст. 2833.

дознанию письменные указания о направлении расследования и производстве процессуальных действий; согласие на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения, о производстве следственного или иного процессуального действия, требующего разрешения суда; отменять незаконные или необоснованные постановления дознавателя; разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы; при нарушении дознавателем требований УПК РФ отстранять его от дальнейшего расследования; утверждать постановление дознавателя о прекращении уголовного дела<sup>1</sup> и др.

Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия»<sup>2</sup> также дополнил компетенцию прокурора некоторыми надзорными полномочиями, которые ранее были исключены.

Ряд авторов полагают, что на сегодняшний день руководство дознанием со стороны прокурора не оправдывает своего назначения. Подтвержденная практикой эффективность организационной и координационной деятельности руководителя следственного органа в отношении следователей дает основания полагать, что целесообразным и логичным было бы изменение процессуального статуса прокурора, передача его полномочий по руководству дознанием начальнику подразделения дознания. Таким образом, мы считаем необходимым внести соответствующие изменения в ст.37, ст.40<sup>1</sup>, ст.41, ч.1 ст.67, ч.2 ст.91, ч.3 ст.108, ч.1 ст.114, ч.1 ст.115, ч.1 ст.165, ч.1 ст.214, главу 32 и главу 32<sup>1</sup> Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Все это позволит прокурору сосредоточиться на надзорной деятельности и обеспечить высокий уровень законности и защиты прав и свобод человека и гражданина в стадии предварительного расследования.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, N 52 (ч. I), ст. 4921.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ, 03.01.2011, N 1, ст. 16.

Завершая рассмотрение данного вопроса, мы приходим к выводу о том, что в настоящее время правотворческая деятельность должна быть направлена на реформирование уголовно-процессуального законодательства в рамках концепции совершенствования процессуального статуса прокурора. Как показывает практика, в последнее время изменения и дополнения, зачастую оказываются нецелесообразными, принимаются поспешно, нуждаются в более детальной проработке и регламентации. Однако, несмотря на существенное изменение закона, роль прокурора в уголовном судопроизводстве, в том числе и при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов следствия, остается ключевой, что подтверждается наличием широкого круга надзорных полномочий<sup>1</sup>.

### **§3. Законность производства предварительного расследования, приостановления и прекращения уголовного дела**

Предварительное расследование – вторая после возбуждения уголовного дела стадия уголовного процесса, образующая вместе с ней досудебное производство. Основной целью на первоначальном этапе расследования является установление лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого. Правоприменительная практика свидетельствует о том, что уровень организованности работы и профессионализм сотрудников органов дознания и предварительного следствия во многом способствуют успешному решению задач, стоящих перед органами предварительного расследования на данном этапе. К таким задачам относятся:

- 1) установление события преступления, возможное изменение его квалификации;
- 2) обнаружение, фиксация, изъятие и исследование следов преступления;
- 3) установление лица (лиц), причастного к совершению преступления;

---

<sup>1</sup> Никифоров С.А. Исполнение требований прокурора // Законность. 2009. № 4. С.26.

- 4) сбориание доказательств, формирование доказательственной базы;
- 5) определение подследственности уголовного дела;
- 6) разработка следственных версий;
- 7) определение основных направлений расследования, круга следственных и иных процессуальных действий, составление плана расследования уголовного дела.

При решении любой из перечисленных задач дознаватель и следователь могут допустить нарушения закона, которые в итоге приводят к несвоевременному и некавалифицированному производству предварительного расследования, нарушению прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства. Все это предопределяет необходимость прокурорского надзора в стадии предварительного расследования.

Прокурор должен способствовать всестороннему и объективному исследованию всех обстоятельств дела, быстрому и полному раскрытию и расследованию преступления, обеспечению соблюдения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, укреплению законности в стадии предварительного расследования. Особенности прокурорского надзора на данном этапе уголовного судопроизводства обусловлены спецификой деятельности органов дознания и предварительного следствия и задачами, решаемыми в процессе осуществления профессиональной деятельности. Реализуя свои надзорные полномочия, прокурор обеспечивает соблюдение прав участников уголовного судопроизводства, законность, своевременность и квалифицированность производства предварительного расследования, следственных и иных процессуальных действий, применения мер процессуального принуждения.

Нельзя не отметить, что при производстве предварительного расследования нарушений, согласно статистическим данным, существенно меньше, чем в стадии возбуждения уголовного дела. Так, Прокуратурой Белгородской области было выявлено 2 563 нарушения при производстве



дознания и предварительного следствия<sup>1</sup>, что составляет примерно 14% от общего числа нарушений.

Раскрыть все особенности надзора в стадии предварительного расследования не представляется возможным ввиду определенных рамок, в которых проводится исследование. Практика правоприменительной деятельности свидетельствует о том, что наиболее проблемными являются вопросы законности и защиты прав и свобод человека и гражданина в процессе назначения и применения мер процессуального принуждения, таких как задержание подозреваемого, залог, домашний арест и заключение под стражу, а также при производстве следственных и иных процессуальных действий. Обеспечение их законности и обоснованности – это важнейшая задача надзорной деятельности прокурора, ввиду чего мы считаем необходимым рассмотреть данные проблемы подробнее.

Задержание подозреваемого, как мера процессуального принуждения, представляет собой кратковременное лишение свободы лица, подозреваемого в совершении преступления без согласия прокурора и постановления (определения суда). В соответствии с ч.3 ст.92 УПК РФ, орган дознания, дознаватель или следователь в течение 12 часов с момента задержания обязаны уведомить прокурора о произведенном задержании<sup>2</sup>. Кроме того, начальник места содержания подозреваемого на основании ч.3 ст. 94 УПК РФ должен уведомить орган дознания или следователя, а также прокурора об освобождении задержанного в случае, если по истечении 48 часов после задержания не было принято судебное решение о назначении меры пресечения в виде заключения под стражу или о продлении срока задержания. С согласия прокурора, согласно ч.4 ст.96 УПК РФ, уведомление о задержании подозреваемого в интересах предварительного расследования может не производиться.

---

<sup>1</sup> Статистика Прокуратуры Белгородской области за 2017 год [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.belproc.ru/statistics/> (дата обращения 16.08.2018)

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, N 52 (ч. I), ст. 4921.

Учитывая тот факт, что задержание лица существенно затрагивает его конституционные права и свободы, прокурор обязан тщательно изучить и проанализировать все имеющиеся фактические данные. Верховный Суд РФ в Постановлении от 19.12.2013 года № 41 «О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога»<sup>1</sup> указал, что, решая вопрос о мере пресечения, необходимо выяснить не только наличие оснований для ее применения, но и обоснованность подозрения в причастности лица к совершенному преступлению, т.е. проверить наличие оснований к задержанию подозреваемого. Таким образом, прокурор, участвуя в судебном заседании, получил на основании Постановления Верховного Суда РФ № 41 дополнительную возможность осуществлять надзор за законностью и обоснованностью задержания, проверять жалобу на незаконное задержание, принимать меры к устранению выявленных нарушений. Безусловно, данное обстоятельство необходимо для эффективного обеспечения прав личности в уголовном судопроизводстве.

Меры пресечения, являясь способами принудительного воздействия на обвиняемого, а в исключительных случаях – подозреваемого, направлены на предотвращение возможного их воспрепятствования осуществлению следователем или дознавателем профессиональной деятельности. В первую очередь, следует обратить внимание на то, что ст.37 УПК РФ содержит право прокурора давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, продлении, об отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, требующего судебного решения. Что касается следователя, то он в случае возникновения необходимости обращается за согласием к руководителю следственного органа. К мерам пресечения, требующим согласия прокурора при производстве дознания и согласия руководителя следственного органа

---

<sup>1</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2013 N 41 (ред. от 24.05.2016) "О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога" // СПС «Консультант Плюс»

при производстве предварительного следствия, Уголовно-процессуальный кодекс РФ относит залог, домашний арест и заключение под стражу. Иные меры процессуального принуждения, о применении которых дознаватель или следователь с согласия прокурора или руководителя следственного органа возбуждают перед судом соответствующее ходатайство – это временное отстранение от должности и наложение ареста на имущество.

Особенности прокурорского надзора за законностью применения мер процессуального принуждения мы рассмотрим на примере Приказа Генерального прокурора РФ от 26 января 2017 г. N 33 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания". Согласно требованиям, закрепленным в п.14 Приказа, прокурор обязан обеспечивать надлежащий прокурорский надзор за неукоснительным соблюдением органами дознания требований уголовно-процессуального законодательства при применении процессуальных мер принуждения и пресечения, связанных с ограничением конституционных прав, в том числе на свободу и личную неприкосновенность<sup>1</sup>. Раскрывая сущность данного требования, Генеральный прокурор РФ конкретизирует полномочия прокурора субъекта Российской Федерации, города, района, приравненных к ним прокуроров, и указывает, какие средства прокурорского реагирования необходимо использовать в случае нарушений. Следует обратить внимание на положение, согласно которому прокурор обязан пресекать задержание лиц по подозрению в совершении преступлений на основании протоколов об административных правонарушениях. Не секрет, что подобная практика существует и обусловлена она тем, что в некоторых случаях для задержания лица в порядке ст.91 УПК РФ недостаточной оснований. Особого внимания заслуживает также вопрос о применении меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении несовершеннолетних, лиц пожилого возраста и других граждан. Здесь, в первую очередь, необходимо руководствоваться

---

<sup>1</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 26 января 2017 г. N 33 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания"// СПС «Консультант Плюс».

сведениями о личности, а не только процессуальными нормами. Отметим также, что согласно требованиям Генерального прокурора РФ, прокурор обязан принять все необходимые меры в случаях, когда задержанный заявляет о применении в отношении него незаконных методов дознания.

Разумеется, это основные положения данного ведомственного нормативно-правового акта, регулирующие вопросы надзора при производстве предварительного расследования в форме дознания, остальные нормы находятся с ними в органичной взаимосвязи.

Несмотря на то, что согласие на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, продлении, отмене или изменении меры пресечения дает следователю не прокурор, а руководитель следственного органа, прокурорский надзор в данной области не менее важен, так как законность при применении мер процессуального принуждения – это предмет надзорной деятельности прокурора в стадии предварительного расследования.

Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2016 N 826 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия" содержит важные требования, предъявляемые к правозащитной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве. В частности, в Приказе содержится требование обеспечить обязательное участие прокурора в судебном заседании при рассмотрении вопроса об избрании меры пресечения в виде залога, домашнего ареста или заключения под стражу<sup>1</sup>. Прокурор, участвующий в судебном заседании, обязан излагать суду свое мнение (возможно, отличающееся от мнения следователя или его руководителя), руководствуясь лишь требованиями закона<sup>2</sup>. Мы полагаем, данное обстоятельство позволяет предотвращать возможные нарушения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

---

<sup>1</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 N 826 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия" // СПС «Консультант Плюс»

<sup>2</sup> Халиулин А.Г. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Законность. 2007. № 9. С.18.

Что касается законности при производстве следственных действий, здесь мы согласимся с В.Н. Исаенко, который пишет: «Значение рассматриваемого участка прокурорской деятельности постоянно подчеркивается в организационно-распорядительных документах, решениях коллегий, информационных письмах Генеральной прокуратуры РФ»<sup>1</sup>. Он также отмечает, что объектами прокурорского надзора является порядок производства конкретных следственных действий, о законности которых прокурор судит по результатам анализа процессуальных документов, отражающих факт, ход и результаты этих действий<sup>2</sup>.

Главными задачами надзорной деятельности прокурора в стадии предварительного расследования при производстве следственных и иных процессуальных действий является обеспечение допустимости доказательств, полученных в процессе дознания или предварительного следствия, защита прав и свобод участников уголовного процесса, своевременное выявление нарушений и принятие необходимых мер по их устранению.

При оценке законности и обоснованности производства следственных и иных процессуальных действий прокурор должен обращать внимание на следующее:

- 1) есть ли достаточные основания для производства следственного или иного процессуального действия;
- 2) соблюдены ли требования закона об участии в следственном или ином процессуальном действии всех предусмотренных лиц;
- 3) разъяснялись ли участникам следственных и иных процессуальных действий их права и обязанности;
- 4) выполнено ли следственное или иное процессуальное действие уполномоченным лицом;
- 5) соблюдался ли процессуальный порядок и сроки производства следственного или иного процессуального действия;

---

<sup>1</sup> Исаенко В.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве следственных действий // Законность. 2010. №4. С.10.

<sup>2</sup> Там же.

б) выполнены ли требования закона, связанные с обнаружением, фиксацией и изъятием следов преступления;

7) проведены ли по делу все первоначальные следственные и иные процессуальные действия, вытекающие из методики расследования конкретного вида преступлений, а также те, неотложность производства которых вызвана сложившейся следственной ситуацией<sup>1</sup>.

На практике нередко встречаются нарушения, допущенные в ходе следственных действий, для производства которых требуется судебное решение. На основании положений, закрепленных в ч.2 ст.29 УПК РФ, к таким следственным действиям следует отнести: осмотр жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц; обыск в жилище; выемка в жилище; выемка заложенной или сданной в ломбард вещи; выемка предметов и документов, содержащих государственную тайну или информацию о вкладах и счетах граждан в банках и иных кредитных организациях; осмотр и выемка корреспонденции в учреждениях связи; личный обыск (кроме случаев, когда он проводится при задержании лица); контроль и запись телефонных переговоров; получение информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами<sup>2</sup>. Вместе с тем, давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом соответствующего ходатайства уполномочен прокурор, а следователю – руководитель следственного органа. Напомним, что в соответствии с ч.5 ст.165 УПК РФ, осмотр жилища, обыск и выемка в жилище, личный обыск, выемка заложенной или сданной на хранение в ломбард вещи в случаях, не терпящих отлагательств, могут быть произведены без получения судебного решения на основании постановления следователя или дознавателя, которые в течение 24 часов с момента начала производства следственного действия обязаны уведомить об этом судью и прокурора. Нарушения, допущенные в

---

<sup>1</sup> Соловьев А.Б. Законность в досудебных стадиях уголовного процесса России. Москва-Кемерово, 1997. С.112-113.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, N 52 (ч. I), ст. 4921.

ходе таких следственных действий, ставят под сомнение допустимость полученных в результате доказательств.

Акцентируя внимание на данном участке надзорной деятельности, мы отмечаем, что согласно п. 1.6 Приказа № 826, прокурор уполномочен требовать от органов предварительного следствия своевременного направления уведомления о проведении в случаях, не терпящих отлагательства, осмотра жилища, обыска и выемки в жилище и иных следственных действий, а в случае несоблюдения данного требования принять меры прокурорского реагирования<sup>1</sup>. Кроме того, на основании положений п.19 Приказа №33, прокурор при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания обязан принимать меры и при установлении фактов противоправного изъятия предметов, не имеющих отношения к расследуемому делу<sup>2</sup>.

Вместе с тем, рассматривая вопрос прокурорского надзора в стадии предварительного расследования, мы должны подробнее остановиться на проблеме законности приостановления предварительного расследования и прекращения уголовного дела (уголовного преследования). В целях повышения эффективности данного направления деятельности, Генеральный прокурор в Приказе № 826 обязывает подчиненных ему прокуроров завести книги учета поступивших в прокуратуру копий постановлений о приостановлении предварительного следствия и постановлений о прекращении уголовного дела или уголовного преследования<sup>3</sup>.

Приостановление производства по уголовному делу возможно при наличии предусмотренных УПК РФ оснований: не было установлено лицо, подлежащее привлечению в качестве обвиняемого; подозреваемый или обвиняемый скрылся от следствия и место его нахождения не установлено;

---

<sup>1</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 N 826 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия"// СПС «Консультант Плюс»

<sup>2</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 26 января 2017 г. N 33 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания"// СПС «Консультант Плюс»

<sup>3</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 N 826 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия"// СПС «Консультант Плюс»

отсутствует реальная возможность участия подозреваемого или обвиняемого в уголовном судопроизводстве при наличии данных о его местонахождении; подозреваемый или обвиняемый в связи с временным тяжелым заболеванием не может принимать участие в следственных и иных процессуальных действиях. При наличии любого из перечисленных оснований следователь, руководствуясь ст.208 УПК РФ, принимает решение о приостановлении производства по уголовному делу, о чем выносит мотивированное постановление, копию которого направляет прокурору<sup>1</sup>. В свою очередь, прокурор обязан проверить законность и обоснованность принятого решения, исследовав и проанализировав все фактические обстоятельства уголовного дела и основания приостановления предварительного следствия.

Прокурор в процессе надзора проверяет следующие обстоятельства:

- 1) выполнены ли все предусмотренные законодательством меры и процессуальные действия, направленные на установление фактических обстоятельств дела, личности подозреваемого, его местонахождения;
- 2) соблюдались ли требования закона при производстве предварительного следствия;
- 3) уведомлены ли потерпевший, его представитель, гражданский истец, гражданский ответчик и их представители, а в некоторых случаях – подозреваемый, обвиняемый и его защитник, о приостановлении предварительного следствия, разъяснено ли им право обжаловать решение следователя о приостановлении производства по уголовному делу.

Приказ Генеральной прокуратуры № 826 конкретизирует надзорные полномочия прокурора в данной сфере. Так, в п.1.11 Приказа закреплено требование при оценке законности приостановления предварительного следствия в связи с тяжелым заболеванием подозреваемого или обвиняемого принимать во внимание лишь объективно сложившиеся обстоятельства, подтверждающие выводы следователя о невозможности участия указанных в законе лиц в производстве по уголовному делу, обращать внимание на

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, N 52 (ч. I), ст. 4921.



наличие медицинского заключения, подтверждающего данные обстоятельства. Кроме того, Генеральный прокурор РФ обязывает подчиненных ему прокуроров проводить не реже одного раза в полугодие анализ обоснованности приостановления предварительного следствия в соответствии с пп. 2, 3, 4 ч. 1 ст. 208 УПК РФ, изучать материалы уголовных дел и уделять внимание наличию оснований для возобновления предварительного следствия<sup>1</sup>.

В случае признания постановления руководителя следственного органа или следователя о приостановлении предварительного следствия незаконным или необоснованным, прокурор, в соответствии с ч.1<sup>1</sup> ст.211 УПК РФ, в срок не позднее 14 суток с момента получения материалов уголовного дела отменяет его, о чем выносит мотивированное постановление, в котором излагает все конкретные обстоятельства, подлежащие дополнительному расследованию. Данное постановление прокурора вместе с материалами уголовного дела должно быть незамедлительно направлено руководителю следственного органа.

Как следует из диспозиции ч.1 ст.223 УПК РФ, приостановление и возобновление предварительного расследования в форме дознания производится в соответствии с нормами, регулирующими порядок приостановления и возобновления предварительного следствия, но с изъятиями, предусмотренными главой 32 УПК РФ. Так, в соответствии с положениями, закрепленными в ч.3<sup>1</sup> ст.223 УПК РФ, приостановленное дознание может быть возобновлено на основании постановления прокурора либо начальника подразделения дознания в случае, если отпали основания для его приостановления или если возникла необходимость производства следственных действий, осуществление которых возможно в отсутствие подозреваемого или обвиняемого.

---

<sup>1</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 N 826 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия"// СПС «Консультант Плюс»

При осуществлении надзора за законностью приостановления дознания или предварительного следствия прокурор должен обращать особое внимание на факты повторного приостановления предварительного расследования без производства необходимых следственных действий и принятия мер к раскрытию преступления.

Согласно статистическим данным, в 2017 году Прокуратурой Белгородской области было отменено 567 постановлений следователя о приостановлении предварительного следствия и 505 постановлений дознавателя о приостановлении предварительного расследования<sup>1</sup>.

Прекращение уголовного дела (уголовного преследования) – это завершение процессуальной деятельности следователя или дознавателя на стадии предварительного расследования ввиду отсутствия необходимых правовых оснований для его продолжения. Глава 4 УПК РФ содержит исчерпывающий перечень оснований прекращения уголовного дела и уголовного преследования. В соответствии с ч.1 ст.213 УПК РФ, уголовное дело прекращается по постановлению следователя, копия которого направляется прокурору.

В процессе осуществления надзора за законностью прокурор проверяет:

- 1) соответствует ли основание прекращения фактическим обстоятельствам дела;
- 2) соблюдались ли требования закона при производстве предварительного следствия;
- 3) была ли вручена или направлена копия постановления о прекращении уголовного дела лицу, в отношении которого прекращено уголовное преследование, уведомлены ли должным образом потерпевший, гражданский истец, гражданский ответчик, а также в предусмотренных УПК

---

<sup>1</sup> Статистика Прокуратуры Белгородской области за 2017 год [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.belproc.ru/statistics/> (дата обращения 16.08.2018)

РФ случаях – налоговой орган, разъяснены ли перечисленным лицам их права, в том числе и право обжаловать решение следователя или дознавателя.

Основания и порядок отмены постановления о прекращении уголовного дела и уголовного преследования установлены ст.214 УПК РФ. Прокурор, признав постановление руководителя следственного органа или следователя незаконным и необоснованным, 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. По делам частного обвинения отменить постановление о прекращении уголовного дела прокурор может только при наличии жалобы заинтересованного лица. Кроме того, согласно положениям, закрепленным в ст.214 УПК РФ, признав незаконным или необоснованным постановление дознавателя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования, прокурор обязан отменить указанное постановление и возобновить производство по уголовному делу. Учитывая значимость данного участка надзорной деятельности, прокуроры обязаны ежемесячно проверять законность и обоснованность постановлений о прекращении уголовного дела или уголовного преследования.

Как показывает практика, в 2017 году Прокуратурой Белгородской области было отменено 154 постановления следователя и 146 постановлений дознавателя о прекращении уголовного дела (уголовного преследования)<sup>1</sup>.

В случае выявления нарушений, допущенных следователем или дознавателем в процессе расследования преступлений, в том числе при применении мер процессуального принуждения или производстве следственных действий, приостановлении или прекращении уголовного дела,

---

<sup>1</sup> Статистика Прокуратуры Белгородской области за 2017 год [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.belproc.ru/statistics/> (дата обращения 16.08.2018)

прокурор вправе, руководствуясь УПК РФ и ФЗ «О прокуратуре РФ», принять следующие меры:

- 1) вынести представление об устранении нарушений, допущенных в ходе расследования дознания и предварительного расследования;
- 2) отменить незаконные и необоснованные постановления дознавателя;
- 3) отстранить дознавателя от дальнейшего производства по уголовному делу (данная мера принимается в случае нарушений, которые могут повлиять на исход дела<sup>1</sup>);
- 4) признать недопустимыми доказательства, которые были получены с нарушением требований УПК РФ;
- 5) изъять уголовное дело у органа дознания и передать его следователю в соответствии с требованиями УПК РФ;
- 6) передать уголовное дело от одного органами предварительного расследования другому в соответствии с требованиями УПК РФ;
- 7) освободить всякого незаконно задержанного или помещенного в медицинский или психиатрический стационар;
- 8) привлечь к ответственности виновных лиц путем вынесения мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений.

Целесообразность наделения прокурора полномочиями по применению некоторых из перечисленных мер в отношении органов дознания мы рассмотрели в предыдущем параграфе и предложили внести соответствующие изменения в УПК РФ. Вместе с тем, на наш взгляд, следует законодательно урегулировать и порядок признания недопустимыми доказательств, так как данный вопрос является проблемным. Руководствуясь ч.3 ст.88 УПК РФ, прокурор, следователь, дознаватель вправе признать

---

<sup>1</sup> П.20 Приказа Генерального прокурора РФ от 26 января 2017 г. N 33 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания"// СПС «Консультант Плюс»

доказательство недопустимым как по ходатайству подозреваемого или обвиняемого, так и по собственной инициативе. Однако данная норма носит декларативный характер, так как законодатель не устанавливает механизм реализации этого права<sup>1</sup>. Вместе с тем, вполне обоснованным было бы расширение круга лиц, которые вправе исключать недопустимые доказательства. Оценочная деятельность является неотъемлемым компонентом доказывания на всех этапах уголовного судопроизводства, она присуща не только следователю, дознавателю и прокурору, но и руководителю следственного органа, начальнику подразделения дознания. Таким образом, целесообразно расширить круг лиц, наделенных этим правом, и установить порядок исключения недопустимых доказательств. Соглашаясь с мнением В.Н. Исаенко, мы предлагаем внести следующие изменения: дополнить ч.2 ст.39, ч.3 ст.40<sup>1</sup> и ч.3 ст.88 УПК РФ, наделив руководителя следственного органа и начальника подразделения дознания правом исключать из уголовных дел недопустимые доказательства; дополнить ст. 88 пунктом пятым и изложить его в следующей редакции: «Признав доказательство недопустимым, суд выносит определение, а прокурор, следователь, дознаватель, руководитель следственного органа, начальник подразделения дознания – постановление о его исключении из дела с перечислением в описательно-мотивировочной части допущенных при получении данного доказательства процессуальных нарушениях».

Подводя итог, мы делаем вывод о том, что деятельность прокурора в стадии предварительного расследования заключается в надзоре за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка проведения расследования, законности и обоснованности решений, принимаемых органами дознания и предварительного следствия в процессе расследования преступлений, в том числе и при производстве следственных и иных процессуальных действий, применении мер процессуального

---

<sup>1</sup> Исаенко В.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве следственных действий // Законность. 2010. №4. С.12.

принуждения, в случае приостановления или прекращения производства по уголовному делу. Эффективность надзорной деятельности прокурора в стадии предварительного расследования во многом предопределяет успешное достижение целей уголовного судопроизводства.

#### **§4. Действия и решения прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, обвинительным актом или обвинительным постановлением**

Принятие решения по делу, поступившему с обвинительным заключением (обвинительным актом или обвинительным постановлением) является наиболее важным и ответственным этапом прокурорского надзора за законностью предварительного расследования<sup>1</sup>. Прокурор оценивает всю совокупность работы следователя или дознавателя по уголовному делу, руководствуясь при этом нормами УПК РФ, ФЗ «О прокуратуре РФ», требованиями, закрепленными в ведомственных правовых актах.

В первую очередь, на данном этапе надзорной деятельности прокурор должен акцентировать свое внимание на законности привлечения лица в качестве обвиняемого, так как данное обстоятельство во многом предопределяет решение, которое будет принято прокурором по результатам изучения материалов уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением (обвинительным актом или обвинительным постановлением). Привлечение лица в качестве обвиняемого возможно только в том случае, если следователем или дознавателем в процессе предварительного расследования были собраны достаточные доказательства для вывода о том, что преступление было совершено конкретным лицом.

Как справедливо отмечает А.В. Федотенко, правильное, своевременное и обоснованное привлечение лица в качестве обвиняемого обеспечивает

---

<sup>1</sup> Лазарева В.А. Доказывание в уголовном процессе: учеб.-практич. пособие / В.А Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2011. С.84.

эффективность всего дальнейшего производства по уголовному делу<sup>1</sup>. Данный институт подробно регламентирован законодателем в главе 23 УПК РФ. Его процессуально-правовая сущность раскрывается в трех аспектах: привлечение лица в качестве обвиняемого, предъявление обвинения, допрос обвиняемого. Следователь на данном этапе своей деятельности обязан обеспечить обвиняемому возможность реализации его права на защиту.

«Приобретение лицом процессуального статуса обвиняемого влечет за собой правомерность применения к нему со стороны органов уголовного преследования при наличии к тому оснований широкого спектра мер процессуального принуждения, в том числе ограничивающих его конституционное право на свободу и личную неприкосновенность»<sup>2</sup>. В процессе своей профессиональной деятельности на данном этапе следователь или дознаватель могут допустить ошибки, которые существенно затруднят достижение целей уголовного судопроизводства. По мнению В.Н. Титова, привлечение лица в качестве обвиняемого относится к тем процессуальным действиям, от которых в конечном итоге зависит возможность вынесения справедливого, основанного на законе приговора<sup>3</sup>. Указанные обстоятельства подтверждают значимость прокурорского надзора за законностью решений органов предварительного расследования при применении данного института уголовного процесса.

В настоящее время в УПК РФ, в отличие от УПК РСФСР, нет нормы, определяющей перечень обстоятельств, которые прокурор обязан установить в процессе изучения материалов уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением (обвинительным актом или обвинительным постановлением). Однако наука и практика прокурорского надзора выработали свои критерии оценки работы следователя и дознавателя в

---

<sup>1</sup> Федотенко А.В. Привлечение лица в качестве обвиняемого : автореф. дисс.. канд. юрид. наук / А.В. Федотенко. М., 2006. С.3.

<sup>2</sup> Соловьев А.Б. Прокурор в досудебных стадиях уголовного процесса России. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2006. С.98.

<sup>3</sup> Титов В.Н. Действия государственного обвинителя при выявлении нарушений, допущенных при привлечении лица в качестве обвиняемого. Сб. статей «Проблемы применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации органами прокуратуры» / В.Н. Титов. М., 2005. С.186.

процессе предварительного расследования. Мы полагаем, что основной задачей на данном этапе надзорной деятельности прокурора является установление следующих обстоятельств:

- 1) имело ли место деяние, вменяемое обвиняемому, и имеется ли в этом деянии состав преступления;
- 2) соблюдался ли следователем или дознавателем порядок производства предварительного расследования;
- 3) установлены ли все фактические обстоятельства совершенного преступления, выявлены ли причины и условия его совершения, верна ли квалификация содеянного;
- 4) проведены ли следователем или дознавателем все необходимые следственные и иные процессуальные действия, соблюдались ли требования закона в процессе их производства;
- 5) правильно ли составлены процессуальные документы, соответствуют ли выводы следователя или дознавателя фактическим обстоятельствам дела;
- 6) не допущены ли нарушения при назначении и применении мер процессуального принуждения;
- 7) приняты ли меры обеспечения гражданского иска;
- 8) привлечены ли к ответственности все лица, причастные к совершению преступления;
- 9) не имеется ли оснований для прекращения уголовного дела и уголовного преследования;
- 10) является ли законным, обоснованным и своевременным постановление о привлечении лица в качестве обвиняемого;
- 11) соблюдался ли процессуальный порядок предъявления обвиняемому обвинения, а также порядок допроса обвиняемого;
- 12) разъяснялись ли обвиняемому его права, обеспечил ли следователь возможность их реализации.



Мы обращаем внимание на то, что прокурор обязан выяснить, выполнены ли следователем требования ч.5 ст.217 УПК РФ, разъяснено ли обвиняемому право ходатайствовать о рассмотрении его уголовного дела судом с участием присяжных заседателей либо коллегией из трех судей федерального суда; о применении особого порядка судебного разбирательства; о проведении предварительных слушаний в случаях, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством.

Приведенный нами перечень обстоятельств не является исчерпывающим, так как в процессе проверки прокурор обращает внимание и на иные обстоятельства, обусловленные особенностями конкретного уголовного дела и условиями производства расследования.

По результатам рассмотрения уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением, прокурор, в соответствии с ч.1 ст.221 УПК РФ<sup>1</sup>, в течение 10 суток принимает одно из следующих решений:

- 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.

Мы неоднократно отмечали, что при осуществлении надзора за дознанием прокурор наделяется бóльшими полномочиями, чем при надзоре за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия. Подтверждается это и тем, что в соответствии с ч.1 ст.226 УПК РФ<sup>2</sup>, по

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, N 52 (ч. I), ст. 4921.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, N 52 (ч. I), ст. 4921.

уголовному делу, поступившему с обвинительным актом, прокурор в течение 2 суток уполномочен принять одно из следующих решений:

- 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 в случае его несоответствия установленным законом требованиям;
- 3) о прекращении уголовного дела;
- 4) о направлении уголовного дела для производства предварительного следствия.

Кроме того, на основании положений, закрепленных в ч.2 ст.226 УПК РФ, прокурор наделен правом при утверждении обвинительного акта своим постановлением исключить из него отдельные пункты либо переквалифицировать обвинение на менее тяжкое.

Законодатель дает исчерпывающий перечень решений по результатам изучения материалов уголовного дела, прокурором не могут быть приняты иные решения<sup>1</sup>.

В первую очередь, следует отметить, что деятельность прокурора на данном этапе заключается в тщательном и всестороннем изучении материалов уголовного дела. В случае выявления нарушений прокурор обязан немедленно принять предусмотренные законом меры прокурорского реагирования. К сожалению, как показывает практика, такие меры не всегда бывают своевременными, так как проверки законности и обоснованности решений следователя или дознавателя осуществляются уже по окончании предварительного расследования.

Решение об утверждении обвинительного заключения (обвинительного акта или обвинительного постановления) прокурор принимает в том случае, если расследование, по его мнению, было проведено с соблюдением

---

<sup>1</sup> Завидов Б.Д. Комментарий отдельных положений и новаций УПК РФ [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/comm/9057/> (дата обращения 20.06.2018)

установленных законом требований, следователем или дознавателем были выполнены все необходимые действия и предприняты меры по установлению лиц, причастных к совершению преступления, собрана достаточная доказательственная база, не были допущены нарушения прав и свобод участников процесса. Утверждая обвинительное заключение (обвинительный акт или обвинительное постановление), прокурор тем самым подтверждает свою готовность отстаивать выводы следователя (дознавателя) в судебном заседании и завершает надзорную деятельность в стадии предварительного расследования.

Принять решение о возвращении уголовного дела следователю прокурор может в случае установления обстоятельств, препятствующих рассмотрению уголовного дела судом, отсутствия достаточных доказательств виновности обвиняемого, неправильной квалификации содеянного, неполноты проведенного расследования<sup>1</sup>. Таким образом, основанием для возвращения уголовного дела становятся ошибки и нарушения, которые могли быть допущены не только при составлении обвинительного заключения, но и в процессе расследования по уголовному делу и выражаются, например, в необоснованности или недостаточной обоснованности предъявленного обвинения, несоблюдении прав и свобод личности в уголовном судопроизводстве, требований закона при производстве следственных и иных процессуальных действий. В тоже время, при принятии решения по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом (обвинительным постановлением), прокурор вправе самостоятельно, не возвращая для этого уголовное дело дознавателю, изменить квалификацию содеянного, исключив отдельные пункты обвинения или переквалифицировав обвинения на менее тяжкое. Данное положение еще раз подтверждает сохранение руководящих полномочий прокурора в отношении органов дознания.

---

<sup>1</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 N 826 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия"// СПС «Консультант Плюс»

После устранения нарушений и проведения при необходимости доследования прокурор при ознакомлении с материалами уголовного дела, в первую очередь, должен проверить, выполнены ли его указания следователем или дознавателем в полном объеме, не были ли допущены нарушения при их выполнении.

Как показывает практика, при решении вопроса по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением (обвинительным актом), нередко возникают проблемы, связанные с определением прокурором степени достаточности доказательств для привлечения лица в качестве обвиняемого. Достаточные доказательства – это оценочная категория, потому в процессе своей деятельности прокурор должен руководствоваться не только уголовно-процессуальными нормами, но и собственным профессиональным опытом. Вместе с тем, Приказы Генеральной прокуратуры РФ, конкретизирующие надзорную деятельность прокурора за органами дознания и предварительного следствия, не содержат подробных разъяснений по поводу оценки доказательств с точки зрения их достаточности. Мы полагаем, что следует внести соответствующие изменения в ведомственные акты, взяв за основу труды процессуалистов, занимавшихся вопросами достаточности доказательств: А.Б. Соловьева, Р.В. Костенко, И.Л. Петрухина<sup>1</sup> и др. Обоснованным и объективным, на наш взгляд, является мнение Н.В. Профатиловой, которая считает, что для привлечения в качестве обвиняемого достаточно иметь доказательства, однозначно устанавливающие событие преступления и виновность лица в совершении преступления<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Соловьев А.Б. Прокурор в досудебных стадиях уголовного процесса России. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2006. С.101-103; Костенко Р.В. Достаточность доказательств в уголовном процессе : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 1998. С. 18. Петрухин И.Л. Теоретические основы реформы уголовного процесса в России. М. : ТК Велби, 2005. С.54.

<sup>2</sup> Профатилова Н.В. Оценка следователем достаточности доказательств при принятии основных процессуальных решений уголовным делам. : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М.: 2009. С.16.

Мы не считаем целесообразным подробно рассматривать решение о направлении вышестоящему прокурору уголовного дела, так как в данном случае, как справедливо отмечает В.А. Лазарева, такое решение не является окончательным и вышестоящий прокурор в итоге либо утверждает обвинительное заключение, либо возвращает уголовное дело следователю<sup>1</sup>.

Законодатель в п.3 ч.1 ст.226 УПК РФ закрепляет право прокурора прекратить производство по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом, по основаниям, предусмотренным ст.24-28 УПК РФ. Установить их возможно только в процессе тщательного изучения материалов уголовного дела. Нередко нарушения возникают в порядке прекращения уголовного дела в связи с примирением сторон. В соответствии со ст.25 УПК РФ, прекратить уголовное дело по данному основанию допустимо только при наличии заявления потерпевшего или его законного представителя. В целях предотвращения нарушений, Генеральный прокурор обязывает подчиненных ему прокуроров проверять, не является ли заявление потерпевшего результатом незаконного воздействия на него со стороны участников уголовного судопроизводства или иных лиц<sup>2</sup>.

Кроме того, прокурор имеет право принять решение о направлении уголовного дела, поступившего с обвинительным актом, для производства предварительного расследования. Как отмечает Б.Д. Завидов, прокурор принимает подобное решение самостоятельно, по своему усмотрению, в тех случаях, когда он считает это необходимым<sup>3</sup>.

При рассмотрении данного вопроса мы считаем целесообразным проанализировать изменения УПК РФ. Так, в соответствии Федеральным законом от 04.03.2013 г. №23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный

---

<sup>1</sup> Лазарева В.А. Доказывание в уголовном процессе: учеб.-практич. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2011. С.85.

<sup>2</sup> Приказ Генерального прокурора РФ от 26 января 2017 г. N 33 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания"// СПС «Консультант Плюс»

<sup>3</sup> Завидов Б.Д. Комментарий отдельных положений и новаций УПК РФ [Электронный ресурс] / Б.Д. Завидов // Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/comm/9057/>(дата обращения 20.06.2018)

кодекс Российской Федерации»<sup>1</sup>, дознание может быть произведено в сокращенной форме. Ввиду того, что достаточная практика по данному вопросу пока не сложилась, мы отметим только теоретические положения, закрепленные в главе 32<sup>1</sup> УПК РФ, и регулирующие деятельность прокурора при производстве дознания в сокращенной форме.

Во-первых, прокурор в соответствии с ч.2 ст.226<sup>2</sup>, уполномочен принимать решение о направлении уголовного дела дознавателю для производства дознания в общем порядке, в случае, если после поступления уголовного дела для утверждения обвинительного постановления и до направления уголовного дела были выявлены или возникли обстоятельства, исключающие производство дознания в сокращенной форме. Законодатель, логика которого в данном случае не совсем понятна, повторно закрепляет это право и в ст.226<sup>8</sup>, где указываются и иные основания для принятия прокурором подобного решения. Так, дознание должно быть произведено в общем порядке, если при производстве дознания в сокращенной форме были допущены существенные нарушения УПК РФ, повлекшие ущемление прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства; если собранных доказательств в совокупности недостаточно для обоснованного вывода о событии преступления, характере и размере вреда, о виновности лица в совершении преступления; если есть данные, свидетельствующие о самооговоре обвиняемого. В остальном, как показывает анализ положений, закрепленных в ст.226<sup>8</sup> УПК РФ, решения, принимаемые прокурором по уголовному делу, поступившему с обвинительным постановлением, и его полномочия по изменению объема или квалификации обвинения аналогичны тем, которые предусмотрены ст.226 УПК РФ и перечислены нами ранее.

Завершая рассмотрение данного вопроса, мы делаем вывод о том, что обеспечение прокурором законности на данном этапе – это гарантия успешного разрешения уголовного дела. Мы полагаем, что выявляя и устраняя нарушения в процессе принятия решения по уголовному делу,

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ, 04.03.2013, N 9, ст. 875.

поступившему с обвинительным заключением (обвинительным актом или обвинительным постановлением), прокурор обеспечивает законность всего досудебного производства. Нарушения, допущенные при производстве предварительного расследования и выявление в судебном заседании, негативно отражаются на имидже правоохранительных органов, существенно снижают уровень доверия граждан и степень защиты их прав и законных интересов, в том числе и в уголовном судопроизводстве. Таким образом, квалификация и профессионализм прокурора на досудебных стадиях во многом определяют законность, обоснованность и справедливость приговора или иного решения суда по уголовному делу.

#### **§5. Некоторые проблемы прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства**

К сожалению, отечественная практика прокурорского надзора за производством предварительного следствия и дознания недостаточно эффективна. Это связано, в том числе, с пробелами правового регулирования процессуальной деятельности органов расследования и прокуратуры. В работе обозначены лишь некоторые проблемы осуществления прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью на стадиях досудебного производства на основе анализа действующего законодательства, следственной практики.

Генпрокурор РФ Ю.Я. Чайка в своем докладе в 2018 году отметил позитивную тенденцию по снижению преступности в 2017 г. Всего зарегистрировано свыше 2 млн. преступлений (-4,7%). Однако возросла доля особо тяжких деяний, а также связанных с незаконным оборотом наркотиков и оружия. И во многом это результаты просчетов системы профилактики. Генпрокурор РФ констатирует, что не произошло существенных изменений в работе органов расследования. На фоне снижения нагрузки по направленным в суд делам, количество выявленных

прокурорами на досудебной стадии нарушений закона (5,2 млн.) выросло. И это при том, что в структуре правоохранительных ведомств имеется значительная по численности многоступенчатая система органов контроля. Почти 70% дел в стране рассматривается в особом – упрощенном порядке, который, по сути, не предполагает ни длительных расследований, ни реабилитации подсудимых. По значительному количеству уголовных дел следствие по-прежнему ведется с превышением сроков, установленных законом. Особо настораживает ежегодный прирост дел, сроки расследования по которым превышают 12 месяцев. К концу прошлого года их число составляло около 4,5 тыс., а в Следственном комитете РФ более 300 дел вообще расследуются свыше 3 лет.

Сохранились проблемы чрезмерной длительности содержания обвиняемых под стражей. Данные негативные тенденции уже не первый год развиваются на фоне снижения количества регистрируемых преступлений и лиц, их совершивших. С учетом поручения Президента России об усилении надзора за следствием, данного на заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ в марте 2018 года отмечено, что наделение прокурора отдельными полномочиями (например, по согласованию ходатайств следователей об аресте) кардинально ситуацию не изменит.

Только полноценный прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов следствия и право прокурора возбуждать и расследовать уголовные дела, в частности в отношении следователей, может сдержать растущий вал допускаемых ими нарушений закона. Сегодня это уже всем очевидно, об этом свидетельствует высказанная позиция адвокатского сообщества<sup>1</sup>.

Изменения уголовно-процессуального закона о правовом положении прокурора в уголовном процессе небесспорны и подвергаются серьезной критике со стороны ученых и практических работников. А.Б. Соловьев

---

<sup>1</sup> Доклад Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1366820> (дата обращения 12.08.2018)



считает, что «внесение изменений в УПК РФ превращает прокурора в декоративную фигуру, лишенную возможности реально осуществлять надзор за исполнением законов следователями. Образовался своего рода процессуальный вакуум для реализации надзорной функции. Более того, принятыми решениями законодатель практически ликвидировал функцию надзора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства»<sup>1</sup>.

До сих пор не разрешена проблема разграничения полномочий между прокурором и руководителем следственного органа. Кроме того, механизм разрешения разногласий между данными участниками в законе не урегулирован. По замыслу законодателя законодательные новеллы призваны создать условия для процессуальной самостоятельности органов предварительного следствия от прокурора, а также на усиление его надзорной функции. К сожалению, изменения в законе привели к тому, что прокурор как участник уголовного судопроизводства лишился практически всех механизмов и рычагов эффективного осуществления надзора за исполнением законов при проведении предварительного следствия. Это связано с урезанием его властно-распорядительных полномочий в отношении следствия.

Серьезной проблемой современного досудебного производства является и неопределенное положение прокурора, который имеет два отличных друг от друга «комплекта» полномочий в отношении процессуальной деятельности следователя и дознавателя, что выглядит нонсенсом, учитывая, что статусы следователя и дознавателя как лиц, производящих предварительное расследование, одинаковы. И следователь, и дознаватель призваны осуществлять идентичные задачи, для чего располагают одинаковым набором процессуальных средств их разрешения. Однако в отношении одного – дознавателя – прокурор обладает всей полнотой власти, руководя его процессуальной деятельностью и надзирая за ней, а в

---

<sup>1</sup> Соловьев А.Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора // Уголовное судопроизводство. 2007. № 3. С. 10–16.

отношении другого – следователя – закон ограничивает прокурора исключительно надзорными полномочиями, и то специфически реализуемыми. Следователь является, наверное, единственным в своем роде субъектом, которому позволено не согласиться с надзорными указаниями прокурора об устранении нарушений федерального закона, допущенных следователем (ч. 6 ст. 37 УПК РФ). В предложенной законодателем системе отношений между прокурором и следователем второй, по сути, предоставлен сам себе, а то, что законодатель считает надзором, таковым не является. Не может считаться полноценным надзором, который всегда характеризовался как властная деятельность субъекта, обладающего специальными полномочиями, некая деятельность, состоящая в даче необязательных для исполнения поднадзорным субъектом указаний. И такое положение вещей, по нашему убеждению, ненормально<sup>1</sup>.

Надзорная деятельность прокурора и ведомственный контроль со стороны руководителя следственного органа не должны противопоставляться и вступать в противоречие, им следует объединить усилия и наладить взаимодействие, направленное на эффективное решение задач уголовного судопроизводства. Отсутствие у прокурора возможности эффективного реагирования на допущенные нарушения закона органами предварительного следствия связано не только с существенным сокращением процессуальных полномочий, но и отсутствием в законе корреспондирующей праву прокурора внести представление об устранении нарушений закона обязанности руководителя следственного органа их устранить. Такая ситуация подрывает авторитет и доверие к прокуратуре как важнейшего надзорного органа со стороны граждан<sup>2</sup>. По данным социологических опросов, прокурорский надзор считают более действенным, чем

---

<sup>1</sup> Брыляков С.П., Диваев А.Б. О перспективах развития досудебного производства в российском уголовном процессе // Уголовная юстиция. 2018. №11. С. 29-35.

<sup>2</sup> Ширванов А.А. Прокурор в досудебных стадиях процесса // Проблемы управления органами исследования преступлений в связи с изменением уголовно-процессуального законодательства: Межвуз. науч.-практ. конф. 2008.

ведомственный контроль, 72,2 % судей и примерно столько же работников прокуратуры<sup>1</sup>.

Как справедливо пишет И.Г. Коршунов, замена прокурорского надзора контролем со стороны руководителя следственного органа не может стать эффективным средством контроля. Предварительное следствие находится на недопустимо низком уровне, при расследовании допускаются не только грубые нарушения прав обвиняемых и потерпевших, но и процессуального порядка производства следственных действий<sup>2</sup>.

В доктрине уголовного процесса отмечается необходимость совершенствования тактики и методики прокурорского надзора за органами расследования, а также о повышении роли руководителя следственного органа и его ответственности за качество расследования<sup>3</sup>.

При этом требования прокурора об устранении выявленных им нарушений практически не обязательны для следователя и руководителя следственного органа. Руководитель следственного органа рассматривает требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, а также письменные возражения следователя на вышеперечисленные требования и дает следователю письменные указания об исполнении данных требований либо информирует прокурора о несогласии с его требованиями (ч. 4 ст. 39 УПК РФ). В отношении дознавателей полномочий у прокурора значительно больше.

В целях повышения качества предварительного расследования и снижения количества нарушений закона на досудебных стадиях процесса необходимо изменить концепцию прокурорского надзора с целью разграничения функций прокурорского надзора и процессуального контроля;

---

<sup>1</sup> Назаров А.Д. Следственные и судебные ошибки и уголовно-процессуальный механизм их устранения: концептуальные основы / А.Д. Назаров. — М. : Юрлитинформ, 2017. С.213-235

<sup>2</sup> Коршунов И.Г. О проблемах реформирования прокурорского надзора в современный период // Вестник Кемеровского государственного университета. 2013. № 4 (56).Т. 1. С. 295.

<sup>3</sup> 1. Соловьев А.Б. Актуальные проблемы досудебных стадий уголовного судопроизводства. М: Юрлитинформ, 2006. С 123

расширение полномочий прокурорского надзора за следствием в досудебном производстве в части возможности отмены необоснованных, немотивированных процессуальных действий и решений; наладить действенное взаимодействие прокурора с руководителем следственного органа, внести уточнения в уголовно-процессуальный закон, отражающие различие обязанностей прокурора и руководителя следственного органа в обеспечении всесторонности и полноты расследования.

Еще одной немаловажной проблемой является соблюдение разумного срока уголовного судопроизводства. Следует внести изменения в уголовно-процессуальное законодательство, обязывающие органы предварительного расследования предоставлять копии процессуальных решений о продлении срока предварительного следствия прокурору, а также устанавливающие конкретный срок предоставления копий таких процессуальных решений, которые связаны с приостановлением предварительного следствия и прекращением уголовного дела (уголовного преследования). Предложенные решения позволят прокурору не только более эффективно осуществлять надзорные полномочия за законностью и обоснованностью продления сроков следствия и интенсивностью следственных действий, но и более оперативно пресекать волокиту. При этом повысится ответственность следователя и его руководителя за соблюдением разумных сроков на досудебных стадиях уголовного судопроизводства<sup>1</sup>.

Уголовно-процессуальный закон также не содержит сроки предоставления прокурору иных не менее важных процессуальных документов. Отсутствие сроков мы видим в ч. 5 ст. 223.1 о направлении прокурору уведомления о подозрении, в ч. 9 ст. 172 о направлении копий постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого. И ссылка на обязательность направления этих документов прокурору также не

---

<sup>1</sup> Идрисов В. М. Правоприменительные проблемы за соблюдением разумных сроков на досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Криминалистика. 2015. N 1 (16). С. 69-71

содержится. Отсутствие категоричности в законе порождает произвол со стороны органов расследования.

Отдельно обозначим двойственную роль, возложенную на прокуратуру действующим УПК. С одной стороны прокуратура – это орган уголовного преследования без права возбуждать уголовное дело, а с другой стороны – надзорный орган. Причем следствие, отделенное от прокуратуры и возведенное в ранг независимого органа не является самостоятельным в плане утверждения обвинительного заключения. По действующему законодательству эти функции возложены на прокуратуру, которая, не имея рычагов воздействия на органы следствия, а значит и на качество работы, должна разделять с ними ответственность за исход дела в ущерб главному своему предназначению – надзору за исполнением законов.

Так, некоторые авторы предлагают оставить за прокурором лишь функцию надзора, а за следственными органами закрепить утверждение обвинительного заключения<sup>1</sup>. Однако есть и более категоричные высказывания. А.М. Багмет считает, что «какие-либо основания для внесения изменений в уголовно-процессуальное законодательство на предмет расширения полномочий прокурора на досудебной стадии уголовного производства отсутствуют. Возвращение полномочий прокурора на возбуждение уголовных дел, за которые ратуют отдельные специалисты, фактически сведет на «нет» всю проводимую последние годы реформу предварительного следствия»<sup>2</sup>. «Прокурор, — пишет И.Л. Петрухин, — в силу заинтересованности в расследовании не способен принимать объективные решения по жалобам, а при хорошо поставленном судебном контроле прокурорский надзор становится излишним»<sup>3</sup>. Подобные точки

---

<sup>1</sup> Аскерзаде Э.М., Писарев Е.В. Проблемы процессуального положения прокурора, связанные с осуществлением надзора за деятельностью органов дознания и предварительного следствия // Актуальные проблемы правоведения. 2016. № 1 (49). С. 48-55.

<sup>2</sup> Багмет А.М. К вопросу о процессуальной самостоятельности следователя // Российская юстиция. 2013. № 9. С. 54.

<sup>3</sup> Петрухин И.Л. Проблемы судебной власти в современной России // Государство и право. 2000. № 8. С. 7.

зрения не выдерживают критики. Такой подход, на наш взгляд, слишком категоричен и не отвечает потребностям практики.

В теории прокурорского надзора сложилось мнение о том, что надзорные полномочия прокурора, независимо от отрасли, в рамках которой они реализуются, обуславливают выбор правовых средств как выявления нарушений законов, так и реагирования на эти нарушения. Результативность использования прокурором своих полномочий и правовых средств всецело зависит от их регламентации законодательством. Анализ Закона о прокуратуре РФ и УПК РФ, а также прокурорско-надзорной практики свидетельствует о наличии значительного числа проблем, снижающих эффективность прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие.

Проблема, препятствующая эффективному прокурорскому надзору за исполнением закона органами, осуществляющими предварительное следствие, связана со *средствами выявления нарушений закона*.

Прокурор обладает полномочием проводить систематические проверки и выявлять нарушения закона в процессуальной деятельности органов предварительного расследования, т. е. в любое время по своему усмотрению, в случае регламентированной законом необходимости проводить проверки материалов о преступлениях, а также уголовных дел. В законодательстве не закреплены процессуальная форма реализации этого полномочия прокурора, а также обязанность органов, осуществляющих предварительное следствие, незамедлительно направлять надзирающему прокурору как материалы проверки, так и уголовные дела. При этом, несмотря на указанную неопределенность в УПК РФ, Генеральный прокурор РФ в ведомственных актах требует от подчиненных прокуроров осуществления постоянного и действенного надзора в данном направлении прокурорской деятельности. Отсутствие в уголовно-процессуальном законодательстве норм, закрепляющих полномочие прокурора постоянно проводить проверки и выявлять нарушения закона в процессуальной деятельности органов

предварительного следствия, не способствует надлежащему обеспечению законности, порождает недопонимание у практиков и приводит к осложнениям при осуществлении надзора.

Рассматривая проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, необходимо уделить особое внимание средствам прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона.

С 2007 г. в прокурорской практике стало применяться относительно новое средство прокурорского реагирования – требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия.

В Законе о прокуратуре не регламентированы понятие, структура, содержание данного требования. В п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ закреплено лишь полномочие прокурора требовать от органов дознания и следствия устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия. При этом законом до сих пор не урегулированы ни форма требования прокурора, ни процедура его исполнения.

Практика применения данного правового средства прокурорского реагирования выявила ряд дискуссионных вопросов<sup>1</sup>. Так, неясно, что является предметом требования, в каких случаях к нему следует обращаться и чем оно отличается от представления прокурора, применяемого в порядке осуществления прокурорского надзора?

По мнению отдельных ученых, требование относится к надзорным актам прокурорского реагирования, однако в целях устранения сложившейся ситуации необходима четкая регламентация данного акта прокурорского реагирования как в Законе о прокуратуре, так и в УПК РФ. Следует согласиться с Н. В. Булановой, предлагающей дополнить соответствующую

---

<sup>1</sup> Ергашев Е. Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия, как новый вид актов прокурорского реагирования // Уголовное право. 2007. № 6. С. 83.

статью УПК РФ следующей формулировкой: «...требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства по уголовному делу». Такая формулировка закрепит право прокурора вносить требования об устранении нарушений закона в стадии возбуждения уголовного дела.

Необходимо также добавить в УПК РФ статью, регламентирующую требование прокурора в качестве нового процессуального акта прокурорского реагирования и определяющую его понятие, порядок и сроки применения. Обратим внимание также на такой акт прокурорского реагирования, как представление прокурора. На практике все чаще вызывает сомнение обоснованность применения данного акта прокурором, надзирающим за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие.

Приводятся следующие аргументы. Поскольку органы прокуратуры в силу ст. 30 Закона о прокуратуре и соответственно УПК РФ надзирают за исполнением процессуального законодательства, следовательно, они не вправе при осуществлении надзора выходить за рамки УПК РФ. Но Кодекс не содержит норм о возможности внесения прокурором представления в досудебной стадии уголовного процесса, значит, указанный акт прокурорского реагирования не может быть использован прокурором, надзирающим за исполнением органами дознания и предварительного следствия норм процессуального законодательства. «Анализ вносимых прокурором представлений, – справедливо отмечает А. Ю. Винокуров, – показал, что немалая их часть основывается на ст. 24 Закона о прокуратуре, регламентирующей порядок внесения представлений в рамках осуществления надзора за исполнением законов и законностью правовых актов (общего надзора). Другие прокуроры ссылаются на ст. 30 этого Закона, которая отсылает к положениям уголовно-процессуального законодательства, нередко прокуроры ссылаются на ст. 37 УПК РФ».



На наш взгляд, более состоятельна отсылка к нормам Закона о прокуратуре, регламентирующим порядок внесения представления в рамках надзора за исполнением закона: во-первых, в соответствии с ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре органы, осуществляющие дознание и предварительное следствие, и их должностные лица являются поднадзорными субъектами прокуратуры; во-вторых, в соответствии с ст. 21 и 26 Закона о прокуратуре предметом прокурорского надзора выступают соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, а также соблюдение прав и свобод человека и гражданина названными органами и их должностными лицами; в-третьих, прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия – это часть прокурорского надзора за исполнением законов в широком понимании данного термина, поскольку надзор за исполнением уголовно-процессуального закона есть одна из составляющих надзорной функции прокуратуры (ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре).

Следовательно, прокуроры при осуществлении указанного направления прокурорского надзора вправе использовать правовые средства, предусмотренные как в УПК РФ, так и в Законе о прокуратуре, в том числе представление. Исключение составляют лишь те средства, на невозможность применения которых прямо указано в Законе или ведомственных актах Генерального прокурора РФ (например, предостережение о недопустимости нарушения закона). При этом в представлении могут быть отражены нарушения как процессуального закона, так и материального права – уголовного, гражданского, административного и т. д.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ергашев Е.Р. О современных проблемах прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование // Российский юридический журнал. 2015. №6. С. 35-41

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное нами исследование надзорной деятельности прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства позволяет сформулировать обобщающие выводы о роли прокурорского надзора в обеспечении законности при производстве дознания и предварительного следствия и защиты прав и свобод участников уголовного судопроизводства.

Прокурорский надзор за органами, осуществляющими предварительное расследование, занимает ведущее место среди иных направлений деятельности прокуратуры. Именно в данной отрасли прокурорского надзора в наибольшей мере затрагиваются права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ. Центральным элементом этой отрасли является надзор в стадии предварительного расследования.

Прокурорский надзор – это особая форма деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности, выявлению, устранению и предупреждению нарушений закона. Особенность прокурорского надзора в уголовно-процессуальной сфере состоит в том, что он касается, в первую очередь, законности действий и решений конкретных субъектов уголовного процесса. Предметом надзорной деятельности прокурора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка проведения расследования, законность решений, принимаемых органами дознания и предварительного следствия в процессе расследования преступлений, соблюдение и исполнение требований закона другими участниками уголовного судопроизводства, за деятельностью которых прокурор уполномочен надзирать. Объектами прокурорского надзора в стадии предварительного расследования являются участники уголовного судопроизводства, в первую очередь – органы дознания и предварительного следствия. Взаимодействие прокурора с органами предварительного расследования осуществляется в установленных законом пределах.

Цели прокурорского надзора – результат, на достижение которого направлена вся деятельность прокуратуры и ее важнейшая функция – прокурорский надзор. Надзорная деятельность прокурора в стадии предварительного расследования осуществляется в целях соблюдения установленного законом порядка производства предварительного расследования, в том числе и обеспечения соответствия решений, принимаемых в процессе предварительного расследования, требованиям закона; соблюдения прав и свобод участников уголовного судопроизводства в стадии предварительного расследования; соблюдения условий и порядка назначения и применения предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством мер процессуального принуждения; соблюдения условий и порядка проведения следственных и иных процессуальных действий, а в предусмотренных законом случаях - оснований для их проведения. Задачи прокурорского надзора в стадии предварительного расследования могут быть общими, специальными и частными. Они определяются с учетом целей прокуратуры и назначения уголовного судопроизводства. Для достижения целей и решения задач прокурорского надзора необходимо эффективно сочетать различные формы прокурорского надзора за органами предварительного расследования: предупреждение и выявление нарушений закона, устранение нарушений закона.

Деятельность прокурора за законностью в стадии возбуждения уголовного дела является важнейшим средством обеспечения законности в последующих стадиях уголовного судопроизводства, в том числе и в стадии предварительного расследования.

В процессе надзора прокурор выполняет ряд функций, среди которых ведущее место занимает надзорная, остальные функции находятся с ней в тесной взаимосвязи, обеспечивает эффективность ее реализации. Полномочия прокурора в стадии предварительного расследования закреплены в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации и в Федеральном законе «О прокуратуре РФ». Приказы Генерального прокурора

РФ разъясняют и конкретизируют надзорную деятельность прокурора. Между тем, как нами было установлено, процессуальный статус прокурора нуждается в совершенствовании, учитывая эффективность ограничения влияния прокурора на руководство деятельностью следователей.

В стадии предварительного расследования прокурор обеспечивает соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка проведения расследования, законность и обоснованность решений, принимаемых органами дознания и предварительного следствия в процессе расследования преступлений, в том числе и при производстве следственных и иных процессуальных действий, применении мер процессуального принуждения, соблюдение и исполнение требований закона другими участниками уголовного судопроизводства.

Наиболее важным и ответственным этапом прокурорского надзора в стадии предварительного расследования является принятие решения по делу, поступившему с обвинительным заключением (обвинительным актом или обвинительным постановлением). В процессе рассмотрения материалов уголовного дела прокурор дает оценку всей деятельности следователя или дознавателя в досудебном производстве. Обеспечение прокурором законности на данном этапе является гарантией успешного разрешения уголовного дела и достижения целей уголовного судопроизводства.

Мы полагаем, что предложенные нами изменения и дополнения, которые необходимо внести в уголовно-процессуальное законодательство, являются обязательным условием успешного реформирования системы прокурорского надзора, повышения эффективности деятельности прокурора, направленной на обеспечение законности предварительного расследования и соблюдение прав и свобод участников уголовного судопроизводства.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ***Нормативные правовые акты:*

- 1) Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СПС «Консультант Плюс».
- 2) Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 30.10.2018) // Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, N 52 (ч. I), ст. 4921.
- 3) О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ, 20.11.1995, N 47, ст. 4472.
- 4) О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон от 05.06.2007 N 87-ФЗ (ред. от 28.12.2010) // Собрание законодательства РФ, 11.06.2007, N 24, ст. 2830.
- 5) О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 06.06.2007 N 90-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 11.06.2007, N 24, ст. 2833.
- 6) О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 23.07.2010 N 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 26.07.2010, N 30, ст. 4003.
- 7) О Следственном комитете Российской Федерации : Федеральный закон от 28.12.2010 N 403-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ, 03.01.2011, N 1, ст. 15.
- 8) О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (вместе с «Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»): Указ Президента РФ от 18.04.1996 N 567 (ред. от 07.12.2016) // Собрание законодательства РФ, 22.04.1996, N 17, ст. 1958.

- 9) Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания: Приказ Генпрокуратуры РФ от 26.01.2017 N 33 // СПС «Консультант Плюс»
- 10) Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве: Приказ Генеральной Прокуратуры Российской Федерации от 27.11.2007 г. № 189 (ред. от 08.05.2018) // СПС «Консультант Плюс»
- 11) Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: Приказ Генпрокуратуры РФ от 28.12.2016 г. № 826 // СПС «Консультант Плюс»
- 12) Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия: Приказ Генпрокуратуры РФ от 05.09.2011 N 277 (ред. от 05.12.2016) // СПС «Консультант Плюс»
- 13) Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях: Приказ Генпрокуратуры России N 147, МВД России N 209, ФСБ России N 187, СК России N 23, ФСКН России N 119, ФТС России N 596, ФСИН России N 149, Минобороны России N 196, ФССП России N 110, МЧС России от 26.03.2014 N 154 // СПС «Консультант Плюс»
- 14) Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (утвержден ВС РСФСР 27.10.1960) // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 592.(утратил силу)
- 15) Положение о прокурорском надзоре в СССР, утвержденное Указом Президиума ВС СССР от 24.05.1955 «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» // Ведомости ВС СССР. 1955. № 9. Ст. 222.
- 16) Декрет СНК РСФСР от 24.11.1917 "О суде" // СПС «Консультант Плюс» (утратил силу)

*Судебные акты:*

17) О практике применения судами законодательства о мерах пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19.12.2013 N 41 (ред. от 24.05.2016) // СПС «Консультант Плюс»

*Монографии, учебники, учебные пособия и статьи:*

18) Аскерзаде Э.М., Писарев Е.В. Проблемы процессуального положения прокурора, связанные с осуществлением надзора за деятельностью органов дознания и предварительного следствия // Актуальные проблемы правоправедения. 2016. № 1 (49). С. 48-55.

19) Багмет А.М. К вопросу о процессуальной самостоятельности следователя // Российская юстиция. 2013. № 9. С. 54-56.

20) Бессарабов В.Г. Динамика становления и развития российской прокуратуры / В.Г. Бессарабов // Право и политика. 2001. №3. С.25-37.

21) Бессарабов В.Г. Место и роль прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации / В.Г. Бессарабов // Законы России. 2008. №7. С.109-115.

22) Божьев В.П. Нормативно-правовые предпосылки повышения эффективности прокурорского надзора / В.П. Божьев. Избранные труды. М. : Юрайт, 2010. С.229-247.

23) Брыляков С.П., Диваев А.Б. О перспективах развития досудебного производства в российском уголовном процессе // Уголовная юстиция. 2018. №11. С. 29-35.

24) Буглаева Е.А., Веницкий Л.В. Участие прокурора в ходе предварительного следствия, М. 2013. 216с.

25) Буланова Н.В. Обеспечение прав человека в уголовном судопроизводстве средствами прокурорского надзора // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 35-39.

- 26) Винокуров А.Ю. Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия // Адвокат. 2008. № 4. С.13-16.
- 27) Гуфельд В.В., Грек А.И. Функции прокурора на досудебных стадиях расследования уголовного дела и проблемы их реализации // Проблемы отправления правосудия по уголовным делам в современной России: теория и практика // Сборник научных статей IV-ой Международной научно-практической конференции: в 2 частях. 2015. ЗАО "Университетская книга", Курск. С. 22-25.
- 28) Горюнов В.В. Надзор за следствием в органах прокуратуры // Законность. 2009. № 2. С. 33–37.
- 29) Дулов А.В. Тактические операции при расследовании преступлений. Минск, 1979. 128с.
- 30) Ергашев Е. Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия, как новый вид актов прокурорского реагирования // Уголовное право. 2007. № 6. С. 80-83.
- 31) Ергашев Е.Р. О современных проблемах прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование // Российский юридический журнал. 2015. №6. С. 35-41.
- 32) Жабкин А. С. Проблемы законодательного определения предмета прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Северо-Кавказский юридический вестник. 2013. №1. С.98-101.
- 33) Идрисов В. М. Правоприменительные проблемы за соблюдением разумных сроков на досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Криминалистика. 2015. N 1 (16). С. 69-71.
- 34) Исаев И.А. История государства и права России / И.А. Исаев. М.: Юрист, 2007. 800с.
- 35) Исаенко В.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве следственных действий // Законность. 2010. №4. С.10-14.



- 36) Королев Г.Н. Учение об уголовно-процессуальной деятельности прокурора. Книга первая. / Г.Н. Королев. Н. Новгород, 2004. 167 с.
- 37) Коршунов И.Г. О проблемах реформирования прокурорского надзора в современный период // Вестник Кемеровского государственного университета. 2013. № 4 (56).Т. 1. С. 295.
- 38) Крюков В.Ф. Актуальные вопросы организации прокурорского надзора за исполнением закона при производстве следственных действий // Адвокат. 2007. №3. С.30-33.
- 39) Курс уголовного процесса / Под ред. д.ю.н., проф. Л.В. Головки. – 2-е изд., испр. М.: Статут, 2017. С.583
- 40) Лазарева В.А. Доказывание в уголовном процессе: учеб.-практич. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2011. 343с.
- 41) Лазарева В.А. Прокурор в уголовном процессе / В.А. Лазарева. М. : Издательство Юрайт, 2011. 296с.
- 42) Лазарева В. А. Долгожданные изменения в статусе прокурора (Закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ) // Уголовное судопроизводство. 2011. № 3. С. 2-4.
- 43) Маслов И.В. Прокурорский надзор на стадии предварительного расследования / И.В. Маслов // Уголовный процесс. 2008. №1. С.11-13.
- 44) Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность. Правовые средства обеспечения конституционных прав и свобод граждан России. / Н.В. Мельников, - М. : Юристъ, 2003. 384с.
- 45) Мыцыков А.Я. Как оценивать деятельность прокуратуры? / А. Я. Мыцыков // Законность. №9. 2007. С.8-11.
- 46) Муравьев Н.В. Общие основания прокурорской деятельности по уголовным делам // Дореволюционные юристы о прокуратуре: сб. ст. СПб.: Юрид. Центр Пресс, 2001. С. 107.
- 47) Назаров А.Д. Следственные и судебные ошибки и уголовно-процессуальный механизм их устранения: концептуальные основы / А.Д. Назаров. — М. : Юрлитинформ, 2017. С.213-235.

- 48) Никифоров С.А. Исполнение требований прокурора. / С.А. Никифоров // Законность. 2009. № 4. С.25-27.
- 49) Петрухин И.Л. Теоретические основы реформы уголовного процесса в России. / И.Л. Петрухин. – М. : ТК Велби, 2005. 192с.
- 50) Петрухин И.Л. Проблемы судебной власти в современной России // Государство и право. 2000. № 8. С. 7-13.
- 51) Прокурорский надзор : учебник для вузов / под ред. О.А. Галустяна. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. 398с.
- 52) Прокурорский надзор : учебник / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – 10-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2011. 476с.
- 53) Прокурорский надзор: конспект лекций / М.П. Поляков, А.Ф. Федулов.– 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Высшее образование, 2009. 165с.
- 54) Прокурорский надзор: учебник для вузов / О.С. Капинус [и др.]; под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Юрайт, 2014. 639с.
- 55) Пригорща П. А. Требование прокурора как инструмент обеспечения исполнения закона: моногр. Екатеринбург, 2008.
- 56) Ряполова Я. П. Процессуальные действия прокурора по надзору за законностью и обоснованностью действий и решений на стадии возбуждения уголовного дела // Рос. следователь. 2012. № 14. С. 9-11.
- 57) Российский прокурорский надзор: Учебник / Под ред. проф. А. Я. Сухарева. — М.: Издательство НОРМА, 2001. 384с.
- 58) Смирнов Г.К. Историческое развитие и перспективы реформирования следственного аппарата России / Г.К. Смирнов // Законодательство. 2010. №4. С.79-87.
- 59) Соколов А. Проблемы и практика применения прокурором требования об устранении нарушений федерального законодательства в уголовном процессе // Уголовное право. 2009. № 2. С.122-126.
- 60) Соловьев А.Б. Актуальные проблемы досудебных стадий уголовного судопроизводства. М: Юрлитинформ, 2006. - 384с.

- 61) Соловьев А.Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора // Уголовное судопроизводство. 2007. № 3. С. 10–16.
- 62) Соловьев А.Б. Прокурор в досудебных стадиях уголовного процесса России / А.Б. Соловьев, М.Е. Токарева, Н.В. Буланова. М.: Издательство «Юрлитинформ», 2006. 171с.
- 63) Сухарев А.Я. Историческая судьба российской прокуратуры / А.Я. Сухарев. М., 2000. С. 35-36.
- 64) Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: история и современность // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 11 (48) ноябрь. С. 2574-2580
- 65) Титов В.Н. Действия государственного обвинителя при выявлении нарушений, допущенных при привлечении лица в качестве обвиняемого. Сб. статей «Проблемы применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации органами прокуратуры» / В.Н. Титов. М., 2005.
- 66) Толстая А.И. История государства и права России: учебник / А.И. Толстая. – М.: Юстицинформ, 2007 – 320с.
- 67) Томилин В.Т. Острые углы судопроизводства. / под ред. Л.Г. Струковой. – Науч. изд. – М. : Юрид. лит., 1991. 240с.
- 68) Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. / Науч. ред. докт. юрид. наук, проф. И.Ф. Демидов. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. 323с.
- 69) Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. И.Л. Петрухин, И.Б. Михайловская. – 3-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2010. 685с.
- 70) Уголовно-процессуальное право Российской Федерации в 2 ч. Часть 1: учебник для академического бакалавриата / под общ.ред. Г.М. Резника. – 2-изд., перераб. и доп. – М., Изд-во Юрайт, 2018.– 360 с. [Электронный ресурс] / режим доступа / <https://biblio-online.ru/viewer/ugolovno-processualnoe-pravo-rossiyskoy-federacii-v-2-ch-chast-1-421279#page/2>

- 71) Уголовный процесс: учеб. Пособие для вузов / Н.С. Манова, Ю.В. Францифоров. – 11-е изд., пер. и доп. – М.: Изд-во Юрайт, 2018. – 222 с. [Электронный ресурс] / режим доступа /<https://biblioonline.ru/viewer/ugolovnyy-process-427524#page/2>
- 72) Халиулин А.Г. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия / А.Г. Халиулин // Законность. 2007. № 9. С.15-20.
- 73) Титов Ю.П. Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю.П. Титов. – 2-е изд., перераб. и доп. – ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. 464с.
- 74) Ширванов А.А. Прокурор в досудебных стадиях процесса // Проблемы управления органами расследования преступлений в связи с изменением уголовно-процессуального законодательства: Межвуз. науч.-практ. конф. 2008.

*Диссертации и авторефераты диссертаций:*

- 75) Веретенников Н.В. Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Н.В. Веретенников. – Ростов-на-Дону, 2009. – 26с.
- 76) Костенко Р.В. Достаточность доказательств в уголовном процессе: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. / Р.В. Костенко. - Краснодар, 1998. – 22с.
- 77) Профатилова Н.В. Оценка следователем достаточности доказательств при принятии основных процессуальных решений уголовным делам: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Н.В. Профатилова. – М.: 2009. – 27с.
- 78) Федотенко А.В. Привлечение лица в качестве обвиняемого : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / А.В. Федотенко. – М., 2006. – 27с.
- 79) Халиулин А. Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации: Проблемы осуществления в условиях правовой реформы: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / А.Г. Халиулин. – М.,1997. – 36с.

80) Харебава Г.Д. Эффективность прокурорского надзора за органами предварительного следствия: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. / Г.Д. Харебава, Ростов-на-Дону, 2012 . – 26с.

*Электронные ресурсы сети Интернет:*

81) Завидов Б.Д. Комментарий отдельных положений и новаций УПК РФ [Электронный ресурс] / Б.Д. Завидов. // Режим доступа: <http://www.lawmix.ru/comm/9057/>

82) Савицкий В.М. Процессуальные формы прокурорского надзора за соблюдением законности органами дознания и предварительного следствия [Электронный ресурс] / В.М. Савицкий // Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1128573>

83) Серов Д.О. Следственный аппарат России: вехи исторического пути [Электронный ресурс] / Д.О. Серов // Режим доступа: [http://www.komitetsnso.ru/historical\\_note/](http://www.komitetsnso.ru/historical_note/)

84) Информационный портал «РИА новости» [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://ria.ru/incidents/20150324/1054204020.html#ixzz3YgWxzrJc>

85) Доклад Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ в 2018 г. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1366820>

86) Статистика Прокуратуры Белгородской области за 2017 год [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.belproc.ru/statistics/>