

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
Факультет «Юридический»  
Кафедра «Уголовного процесса и криминалистики»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой  
д.ю.н., профессор  
С.М. Даровских  
23.05 2016 г.

«Прокурорский надзор за соблюдением законности органами дознания и  
предварительного следствия»

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
ФГБОУ ВПО «ЮУрГУ» (НИУ) – 030900.2016.414. ВКР

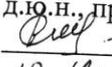
Руководитель работы  
к.ю.н., доцент кафедры  
А.А. Дмитриева  
23 мая 2016 г.

Автор работы  
студент группы Ю-414  
А.А. Снедков  
23 мая 2016 г.

Нормоконтролер, лаборант  
В.В. Гончаренко  
23.05 2016 г.

Челябинск, 2016

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
Факультет «Юридический»  
Кафедра «Уголовного процесса и криминалистики»  
Направление 030900.62 «Юриспруденция»

УТВЕРЖДАЮ  
Заведующая кафедрой  
д.ю.н., профессор  
 С.М. Даровских  
10.12 2015 г.

**ЗАДАНИЕ**  
на выпускную квалификационную работу студента  
**Снедкова Александра Александровича**  
**Ю-414**

1. Тема работы: «Прокурорский надзор за соблюдением законности органами дознания и предварительного следствия», утверждена приказом по университету: от «15» апреля 2016 г. № 661
2. Срок сдачи законченной работы «23» мая 2016 г.
3. Исходные данные к работе: Уголовно-процессуальное законодательство, учебники, статьи, монографии, материалы юридической практики.
4. Перечень вопросов, подлежащих разработке:  
Понятие, сущность, задачи и предмет прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия и дознания;  
Полномочия прокурора за соблюдением законности на стадиях возбуждения уголовного дела и на стадии предварительного расследования;  
Акты прокурорского реагирования на нарушения закона органами, осуществляющими дознание, предварительное следствие и оперативно-розыскную деятельность.
5. Дата выдачи задания «10» декабря 2015г.

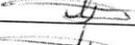
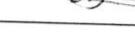
Руководитель, к.ю.н., доцент кафедры

  
А.А. Дмитриева

Задание принял к исполнению

  
А.А. Снедков

## КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН

Наименование этапов выпускной квалификационной работы	Срок выполнения этапов работы	Отметка о выполнении Руководителя
Введение	Декабрь 2015	
Глава первая	Январь 2016	
Глава вторая	Февраль 2016	
Заключение	Март 2016	
Библиографический список	Апрель 2016	

Заведующий кафедрой, д.ю.н., профессор

 С.М. Даровских

Руководитель работы, к.ю.н., доцент кафедры

 А.А. Дмитриева

Студент

 А.А. Снедков

## АННОТАЦИЯ

Снедков, А.А.

Выпускная квалификационная работа  
«Прокурорский надзор за соблюдением  
законности органами дознания и  
предварительного следствия»  
ЮУрГУ, Ю-414, 74 с., библиогр.  
список-61 наим.

Актуальность данного исследования заключается главным образом в том, что прокурорский надзор за соблюдением законности органами дознания и предварительного следствия, как один из направлений надзорной деятельности, занимает ведущее место в деятельности прокуратуры и является важной гарантией обеспечения законности в сфере борьбы с преступностью, которая в свою очередь неизбежно затрагивает, а в некоторых случаях существенно ограничивает конституционные права и свободы человека и гражданина: на личную свободу, на неприкосновенность частной жизни, жилища, на неприкосновенность личной переписки, на свободу передвижения и т.д. Поэтому в этой сфере общественных отношений, протекающих в рамках уголовно процессуальной деятельности, прокурорский надзор приобретает особую значимость и актуальность.

Предметом выпускной квалификационной работы выступают законодательно установленный порядок соблюдения и исполнения нормативных предписаний объектами прокурорского надзора.

Объектом исследования выпускной квалификационной работы является деятельность государственных правоохранительных органов и их должностных лиц, связанная с соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и иных нормативных актов.

Целью выпускной квалификационной работы является изучение и анализ прокурорского надзора за исполнением законности органами дознания и предварительного следствия.

В рамках обозначенной темы для исследования можно выделить несколько задач, последовательное решение которых позволит в полной мере реализовать поставленную цель.

Во-первых, необходимо рассмотреть понятие, сущность, задачи и предмет прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия и дознания;

Во-вторых, следует обозначить полномочия прокурора за соблюдением законности на стадиях возбуждения уголовного дела и на стадии предварительного расследования;

В-третьих, рассмотреть акты прокурорского реагирования на нарушения закона органами, осуществляющими дознание, предварительное следствие и оперативно-розыскную деятельность.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	7
ГЛАВА I ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, ЗАДАЧИ И ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ И ДОЗНАНИЯ	
1.1 Понятие и сущность прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия и дознания.....	10
1.2 Задачи прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия и дознания.....	15
1.3 Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия и дознания.....	21
ГЛАВА II ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА И ФОРМЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ НА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНА ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ДОЗНАНИЕ, ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ СЛЕДСТВИЕ	
2.1 Прокурорский надзор за исполнением закона в стадии возбуждения уголовного дела.....	28
2.2. Надзор прокурора за соблюдением законности на стадии предварительного расследования.....	41
2.3 Акты прокурорского надзора при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.....	51
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	66
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	69

## **ВВЕДЕНИЕ**

Действующее законодательство возлагает на прокуратуру обязанность осуществлять надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Прокурорский надзор представляет собой самостоятельный вид государственной деятельности, реализуемый особым субъектом - централизованной системой органов прокуратуры путем осуществления от имени Российской Федерации надзора за соблюдением законности на всей территории Российской Федерации.

Как вид государственной деятельности - прокурорский надзор также обладает и своим особым предметом. Так, согласно ст. 21 ФЗ "О прокуратуре РФ", соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории РФ федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными

(законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций. В предмет входит и соответствие законам правовых актов, издаваемых вышеперечисленными органами и их должностными лицами.

Предварительное расследование - это самостоятельная стадия уголовного процесса, регламентированная уголовно-процессуальным законом и характера почти для всех уголовных дел, за исключением уголовных дел частного обвинения. Основой данной стадии является совокупность определенных следственных действий по собиранию, закреплению и оценке доказательств.

Свойственна проведением различных следственных действий - аресты, выемки, обыски, задержания и другие меры государственного принуждения, применяемые следователем или дознавателем для достижения задач, которые поставлены данной стадией в уголовном процессе. Поэтому именно здесь необходим контроль над деятельностью органов дознания и предварительного следствия.

Из всего вышесказанного определяются актуальность, научная и практическая значимость выбранной темы исследования настоящей дипломной работы.

Предметом исследования будет являться законодательно установленный порядок соблюдения и исполнения нормативных предписаний объектами прокурорского надзора.

В свою очередь под объектами прокурорского надзора следует понимать деятельность государственных правоохранительных органов и их

должностных лиц, связанная с соблюдением Конституции РФ, исполнением законов и иных нормативных актов.

Исходя из этого, цель дипломной работы заключается в изучении и анализе прокурорского надзора за исполнением законности органами дознания и предварительного следствия.

В рамках обозначенной темы для исследования можно выделить несколько задач, последовательное решение которых позволит в полной мере реализовать поставленную цель.

Во-первых, необходимо рассмотреть понятие, сущность, задачи и предмет прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия и дознания;

Во-вторых, следует обозначить полномочия прокурора за соблюдением законности на стадиях возбуждения уголовного дела и на стадии предварительного расследования;

В-третьих, рассмотреть акты прокурорского реагирования на нарушения закона органами, осуществляющими дознание, предварительное следствие и оперативно-розыскную деятельность.

При написании дипломной работы использовались нормативно-правовые акты, комментарии к материалам законодательства, специальная и научная литература, материалы прокурорской практики а также отчетные статистические данные.

Основная часть работы построена на работах ведущих юристов страны, таких как: Крюкова В.Ф., Бессарабова В.Г и Кашаева К.А., Буянского С.Г., Калиновского К.Б., и других

Таким образом дипломная работа состоит из введения двух глав в каждой из которых выделено по три параграфа и заключения.

## **ГЛАВА ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ, ЗАДАЧИ И ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ И ДОЗНАНИЯ**

### **1.1 Понятие и сущность прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия и дознания**

Прокуратура, которая в настоящее время представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции и исполнением законов, способствует взаимодействию законодательной, исполнительной, судебной властей, как единой государственной власти, заинтересованной в неукоснительном соблюдении законов.

Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия является одним из основных базисных направлений надзорной деятельности прокуратуры и занимает ведущее место

в этой системе. Однако осуществление данного вида надзора является основным содержанием деятельности прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса. Указанная отрасль прокурорского надзора имеет собственное правовое регулирование, которое закреплено в нормах главы 3 раздела III Закона о прокуратуре РФ и в УПК.

Проводя анализ этих правовых норм, регулирующих данное самостоятельное направление прокурорской деятельности, свидетельствует о том, что она направлена, в первую очередь, на соблюдение прав и свобод человека и гражданина в условиях причастности их к производству по уголовным делам на всех досудебных стадиях производства по ним. Вместе с этим при осуществлении надзора за соблюдением законов органами предварительного следствия и дознания перед органами прокуратуры поставлена цель, направленная на обеспечение защиты интересов общества и государства в части исполнения требования закона о том, чтобы ни одно лицо, совершившее преступление, не избежало установленной законом ответственности. Достижение этой цели возможно лишь при строгом соблюдении конституционного принципа презумпции невиновности (ст.49 Конституции РФ).

Органы дознания и предварительного следствия (органы предварительного расследования) осуществляют свою деятельность, связанную с расследованием преступлений в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования, которые образуют так называемое досудебное производство. Именно на этом этапе производства по уголовным делам находит свою реализацию надзорная функция прокуратуры за законностью деятельности органов предварительного расследования с момента поступления заявления, сообщения о преступлении до принятия итогового решения (утверждения обвинительного заключения или обвинительного акта, утверждения постановления о направлении дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера или мер

воспитательного воздействия, проверки законности решения о прекращении уголовного дела).

После принятия Федерального закона от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ в публикациях высказывалось опасение, что процессуальное положение, в котором оказался прокурор, не позволит ему реально осуществлять надзор за производством предварительного следствия<sup>1</sup>. А. Соловьев вообще тогда прогнозировал превращение прокурора в декоративную фигуру<sup>2</sup>. Безусловно, изменение полномочий прокурора ничего позитивного не внесло, да и не могло внести в практику прокурорского надзора за следствием. Не произошло и ожидаемого повышения уровня процессуальной самостоятельности следователя и качества расследования уголовных дел. И всё же следует констатировать, что не случилось и полного разрушения сложившейся системы прокурорского воздействия на предварительное следствие. Утверждая этом, мы исходим из того, что положения рассматриваемого закона ослабили, но не изменили сущности прокурорской деятельности в стадии предварительного расследования. Она осталась прежней: надзорно-контрольной. Особенно это прослеживается во взаимоотношении прокурор-дознаватель. Как осуществлял прокурор руководство дознанием, так и продолжает это делать в настоящее время, ибо объем его властно-распорядительных полномочий изменений фактически не претерпел. Во взаимоотношениях следователь-прокурор, хотя и произошло "урезание" полномочий контрольного характера и преобразование части из них в полномочия надзорного характера, в целом сущность деятельности

---

<sup>1</sup> Лапин, С.Ю. Прокурор-следователь: революция началась. - Эж-Юрист, 2007, № 26; Паничева, А.М., Похмелкин, А.А., Костанов, Ю.В., Румянцев, В.А., Решетилова, И.С., Верните прокурора.-Российская газета, 2008, 20 мая; Ткачев, И.В., О правовом регулировании полномочий прокурора. - Российский следователь, 2008. - № 4.- С.28-29.

<sup>2</sup> Соловьев, А.Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменениями процессуального статуса прокурора. - Уголовное судопроизводство, 2007. - № 3.-С.49-54.

прокурора в этой связке по-прежнему носит контрольно-надзорный характер<sup>1</sup>.

Так как деятельность органов предварительного следствия и дознания неизбежно связана с ограничением конституционных прав и интересов участников уголовного процесса, то сущность прокурорского надзора в рассматриваемой отрасли будет заключаться в действиях, призванных обеспечить строгое соблюдение указанными органами, а также их должностными лицами всех требований закона. В свою очередь это будет являться одной из важных гарантий защиты прав граждан, вовлекаемых в сферу уголовного судопроизводства.

Можно обозначить ряд признаков, характеризующих сущность прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания:

1. Во-первых, обеспечение формами и средствами прокурорского надзора, направленных на соблюдение органами предварительного следствия и дознания прав и законных интересов граждан на личную свободу, тайну переписки, телефонных переговоров, неприкосновенность жилища, свобода передвижения и других прав, ограничение которых допустимо лишь по основаниям и с соблюдением процедур, предусмотренных Конституцией РФ, имеющей прямой действие, а также уголовно-процессуальным и другим законодательством.

Деятельность органов прокуратуры по этому признаку можно охарактеризовать как правозащитную. Она направлена в основном на недопущение в отношении граждан проведения незаконных оперативно-розыскных мероприятий, следственных действий, незаконного возбуждения уголовного преследования и иных уголовно-процессуальных действий, которые имеют место быть в практике работы правоохранительных органов, в той или иной степени ущемляющих личные, имущественные, социально-экономические, политические права и свободы граждан.

---

<sup>1</sup> Каретников, А.С., Коретников, С.А. Сущность полномочий прокурора по надзору за предварительным следствием: прошлое и настоящее. - Российская юстиция, 2015. - №5. - С.49-52.

Во-вторых, поднадзорные органы обязаны точно и неукоснительно исполнять требования закона по принятию мер предупреждения и пресечения совершенных и готовящихся преступлений, а также выявления и привлечения ответственных лиц, виновных в совершении преступлений.

Основу данного признака составляет задача уголовного судопроизводства, направленная на обеспечение быстрого и полного раскрытия преступлений, изобличению виновных, а также правильного применения закона с тем, чтобы каждый совершивший преступный деяния был подвергнут справедливому наказанию и ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности (ст.6 УПК РФ).

В-третьих, это обеспечение непосредственного руководства в рамках уголовно-процессуального законодательства за органами предварительного следствия и дознания по конкретным уголовным делам.

В ч.1 ст.37 УПК РФ сказано, что прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной настоящим Кодексом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Вместе с этим гл.6 УПК РФ относит прокурора наряду с поднадзорными ему следователем, дознавателем к участникам уголовного судопроизводства со стороны обвинения, выполняющим соответственно функцию обвинения, иначе именуемую функцией уголовного преследования (п.45 ст. 5 УПК РФ)

С учетом вышесказанного существует мнение, что в современном уголовном процессе надзор прокурора за органами предварительного следствия и дознания не что иное, как форма осуществления прокурором функции уголовного преследования - в смысле обеспечения средствами прокурорского надзора надлежащего, соответствующего требованиям закона

и эффективного, уголовного преследования посредством производства предварительного расследования<sup>1</sup>.

Однако, данное утверждение на наш взгляд следует признать слишком категоричным и, хотя имеющим под собой некоторые основания, явно упрощающим представление о сущности, содержании и значении прокурорского надзора в досудебном производстве.

Генеральный прокурор РФ требует от подчиненных ему прокуроров при осуществлении данного вида надзора своевременной проверки всех находящихся на рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях, а также пресечения случаев проведения не вызванных необходимостью проверочных действий. Так в Приказах Генерального прокурора Российской Федерации № 137 от 06.09.2007 г. "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания" и № 162 от 02.06.2011 г. "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия", акцентировано особое внимание на вышеперечисленные участки прокурорского надзора, а именно - обращается внимание на необходимость единого подхода к организации прокурорского надзора за исполнением законов всеми органами предварительного следствия и дознания независимо от ведомственной принадлежности, безусловное реагирование на выявленные нарушения законов на всех этапах уголовно-процессуальной деятельности с момента поступления заявления, сообщения о деянии, имеющем признаки преступления, до принятия прокурором окончательного решения.

Реализация конституционных норм в уголовно-процессуальном законодательстве происходит путем регламентации не только общих требований и условий, относящихся к стадии предварительного расследования (неприкосновенность жилища, охрана личной жизни и тайны переписки, неприкосновенность личности и т.д.), но и путем установления

---

<sup>1</sup>Актуальные проблемы прокурорской деятельности. Курс лекций / под ред. доктора юр. наук, профессора О.С. Капинус. - М., 2016. - С.88.

строгого порядка производства каждого следственного действия, которые составляют существенные объем прокурорской деятельности.

Таким образом, действующим законодательством предусмотрено, чтобы прокуратура осуществляла надзор, в том числе за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия в целях обеспечения верховенства закона, укрепления законности, защиты прав человека, а также защищаемых законом интересов общества. Сущность прокурорского надзора в рассматриваемой нами отрасли будет заключаться в действиях, призванных обеспечить строгое соблюдение указанными органами, а также их должностными лицами всех требований закона.

## 1.2 Задачи прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия и дознания

Задачи, рассматриваемой нами отрасли прокурорского надзора закреплены в нормах Закона о прокуратуре, УПК РФ, других федеральных законах, регламентирующих деятельность правоохранительных органов, а также приказов и указаний Генерального прокурора РФ.

Так например, В.Ф.Крюков все задачи данного вида надзора в зависимости от значимости и функциональной направленности предлагает разделить на две группы: «базовые, которые исходят из установленных федеральными законами обязательных направлений надзорной деятельности; функциональные, как правило, определяемые Генеральным прокурором РФ в его приказах и указаниях и обусловленные конкретным историческим периодом и ролью органов прокуратуры в борьбе с преступностью на этом этапе»<sup>1</sup>.

В первой группе можно выделить следующие задачи:

---

<sup>1</sup> Крюков, В.Ф. Прокурорский надзор. - М., 2006. - С.206.

- 1) безусловное соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Точное исполнение закона, устанавливающего порядок разрешений заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях; <sup>1</sup>
- 2) обеспечения на досудебных стадиях уголовного судопроизводства реализации основного его назначения, смысл которого состоит в защите прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, равно как и в защите личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод; <sup>2</sup>
- 3) исполнение требований закона при возбуждении уголовного преследования, чтобы не одно преступление не осталось не раскрытым, ни одно лицо, совершившее преступление, не избежало установленной законом ответственности;
- 4) точное соблюдение установленного законом порядка возбуждения и раскрытия уголовных дел, сроков их расследования и сроков содержания под стражей, реальное обеспечение прав участников уголовного судопроизводства и всех граждан, вовлеченных в этот процесс;
- 5) соблюдение требований закона о всестороннем, полном и объективном расследовании всех обстоятельств дела, выявлении как уличающих, так и оправдывающих подозреваемого обстоятельств, а также отягчающих и смягчающих его ответственность;
- б) соблюдение требований закона и обоснованности при задержании граждан по подозрению в совершении преступления и производство таких действий в порядке и по основаниям, установленным уголовно-процессуальным законодательством (ст. 91, 92 УПК РФ), а также обеспечение законного и обоснованного привлечения к уголовной ответственности либо иному ограничению в правах;

---

<sup>1</sup> Бессарабов, В.Г., Кашаев К.А. Защита Российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. - М.: Городец, 2007. – С.101.

<sup>2</sup> Кузьмин, В.А., Китрова, Е.В. Комментарий к федеральному закону от 17 января 1992 №2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации". - М., 2007. – С.78.

7) необходимость обеспечения гарантий законности при избрании меры пресечения в отношении подозреваемых на основании норм и в установленном законом порядке, указанных в УПК РФ, а применение ареста только на основании судебного акта;

8) надзор за точным и неуклонным исполнением требований УПК РФ при производстве предварительного расследования органами предварительного следствия и дознания.

Обозначенные стандартные задачи, стоящие перед органами прокуратуры независимо от временного этапа ее деятельности в свою очередь дополняются приказами Генерального прокурора РФ, вытекающими из его полномочий, предусмотренных ст.17 Закона и прокуратуре, в части издания приказов, указаний и других нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы организации деятельности системы прокуратуры РФ, обязательных для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры.

В энциклопедических словарях под приказом понимается "официальное распоряжение руководителя, начальника подчиненным"<sup>1</sup> или "официальное указание, подлежащее неукоснительному исполнению"<sup>2</sup>. Из этих определений видно, что приказ служит отражением власти одного лица над другими, находящимися от него в зависимости. Таким образом это тип нормативного акта, который относится к категории ведомственных. В его основе положения Конституции РФ, международных договоров РФ Закона о прокуратуре и других федеральных законах. Целью издания приказов является создание реального механизма исполнения органами прокуратуры Закона о прокуратуре, других федерального конституционных и федеральных законов.

Некоторые указания Генерального прокурора РФ, также представляющие собой нормативно-правовой акт, но регулирующие более узкие направления

---

<sup>1</sup> Бессарабов, В.Г., Кашаев, К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. - М.: Городец, 2007. – С. 59.

<sup>2</sup> Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка. / Под ред. Н.Ю Шведовой. – М.: ИТИ Технологии, 2003. - С. 592.

работы структуры, данные в установленном законом порядке, по своей обязательности выходят за пределы прокурорской системы. Его указания по вопросам дознания, не требующие законодательного регулирования, - обязательны для исполнения всеми органами дознания независимо от их ведомственной принадлежности<sup>1</sup>.

Так например, целях защиты прав и свобод человека и гражданина попавшего в сложную ситуацию уголовно-правовых и уголовно-процессуальных отношений, а также охраняемых законом интересов общества и государства Генеральный прокурор РФ издал ряд Приказов: "О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях" № 212 от 27.12.2007, "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина" №195 от 01.07.2015, "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия" №277 от 08.06.2015, "О порядке проверки законности постановления о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовных дел" №115 от 04.08.2000, "Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве" №189 от 27.11.2007.

В научной литературе понятия "цель" и "задачи" имеют неоднозначное толкования<sup>2</sup>. Так, М.С. Шалумов считает, что: «цель (общая задача) прокуратуры РФ - обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства. Ее достижение возможно путем

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 (ред.от 28.11.2015) "О прокуратуре Российской Федерации". - п.2 ст.30.

<sup>2</sup>Гошуляк, В.В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России. М., 2005. - С.85; Химичева, Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. М.,2003. - С. 26-28.; Бойков, А.Д. К изучению эффективности уголовно-процессуального закона под ред. Н.Ф. Кузнецовой, И.Б., Михайловской В.И. - М.,1973. - С.153.

решения закрепленных в законе частных задач, таких как: обеспечения соответствия всех действий и решений предписаниям закона, неотвратимости ответственности и наказания за каждое совершенное преступление; охраны интересов государства и общества при рассмотрении судами гражданских, арбитражных и иных дел и т.д.»<sup>1</sup> П.С. Элькинд, В.П.Радьков, Е.Г. Мартынчик и другие ученые отождествляют эти два понятия<sup>2</sup>.

Анализируя Закон о прокуратуре можно сделать вывод, что понятия "цели" и "задачи" в нем равнозначны. Так, в п.2 ст.1 даны общие цели (задачи) органов прокуратуры, относящиеся ко всем направлениям надзора: Обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Цели (задачи) конкретных направлений закреплены в статьях, касающихся предмета надзора (например, ст.29): соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Таким образом, в ходе осуществления надзора за соблюдением законности органами дознания и предварительного следствия решается определенный спектр задач, характерный для данного вида надзора, которые в зависимости от значимости и функциональной направленности можно разделить на две группы: базовые и функциональные.

Одной из приоритетных задач при осуществлении рассматриваемого вида надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, а также

---

<sup>1</sup>Шалумов, М.С. Система функций российской прокуратуры. Кострома, 2002. - С. 5-6.

<sup>2</sup> Элькинд, П.С. Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. Л., 1976. С.37-39; Мартынчик, Е.Г., Радьков, В.П., Юрченко, В.Е. Охрана прав и законных интересов личности в уголовном судопроизводстве. Кишинев, 1982. - С. 70-71.

обеспечении на досудебных стадиях уголовного судопроизводства защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений защиты личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

Мы считаем, что задачи - это главные установки, которые носят императивный характер, даваемые государством прокуратуре для осуществления ее надзорной деятельности.

Не мало важно прокурору при осуществлении надзора за соблюдением законности предварительного расследования и дознания обеспечить единый подход к организации прокурорского надзора за всеми органами предварительного следствия и дознания независимо от их ведомственной принадлежности; незамедлительно реагировать на выявленные нарушения законов на всех этапах уголовно-процессуальной деятельности с момента поступления заявления, сообщения о преступлениях.

### 1.3 Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия и дознания

Предмет рассматриваемой отрасли надзора определен в ст. 29 ФЗ "О прокуратуре РФ". Им является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

Таким образом, можно выделить пять элементов из которых состоит предмет надзора рассматриваемой области:

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина (имеется ввиду на досудебных стадиях уголовного судопроизводства);
- соблюдение установленного законом порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях;
- проведение и законность производства расследований преступлений;
- законность решений, принимаемых органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

Обозначенные элементы предмета надзора наиболее полно отражают сферу деятельности по обеспечению точного и безусловного исполнения законов поднадзорными органами, рассматриваемой отрасли надзора.

При этом не с проста в ст.29 ФЗ "О прокуратуре РФ" рассмотренные нами элементы предмета надзора расположены в такой иерархичной последовательности. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина расположены в самом начале и являются приоритетным помимо прочих элементов, подчиняя себе остальные.

По мнению С.Г. Буянского:«рассматривая такое приоритетное направление в предмете, как соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия стоит акцентировать внимание на то, что при употреблении слов "человек" и "гражданин" - не все различают эти две нетождественные категории. Естественные права человека присущи все людям от рождения, независимо от того, являются они гражданами государства или нет. В свою очередь гражданскими правами человек наделяется государством в соответствии с интересами и возможностями общества и государства, в силу чего на него в полном объеме распространяются конституционные права, свободы и обязанности»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Буянский, С.Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы: монография. – М.: Буквовед, 2006. – С. 38.

Приоритетно данное направление еще и потому, что при осуществлении деятельности органами дознания и предварительного следствия затрагиваются многие из конституционных прав и свобод человека и гражданина, а также предусмотренные уголовно-процессуальным законом права и интересы лиц, вовлеченных в сферу уголовно-процессуальной деятельности.

Однако, как отмечает В.Ф. Крюков: «на современном этапе в практике прокурорского надзора имеет место тенденция смещения акцентов, и на передний план нередко выдвигается задача усиления мер по борьбе с преступностью любыми средствами. Тем не менее организация и осуществление надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, должно быть всецело подчинено решению задач по обеспечению полного, всестороннего и объективного расследования уголовных дел, неотвратимости ответственности за совершенные преступления, изобличения виновных, а также охраны прав и свобод, участвующих в деле лиц»<sup>1</sup>.

К тому же, в уголовном процессе защита прав и свобод человека часто перерождается в защиту прав и интересов, пострадавших от преступлений.

В то же время, следует признать, что требования закона о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве относится в равной степени как к потерпевшему, так и к лицам, подвергнутым уголовному преследованию, а исполнение этого требования является прямой обязанностью органов, призванных обеспечить борьбу с преступностью.

Согласно приказу Генерального прокурора РФ от 27 ноября 2007 г. № 189 "Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве" прокуратура обеспечивает на

---

<sup>1</sup>Крюков, В.Ф. Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации. – Курск: Курская городская типография, 2007. - С. 70.

всех стадиях уголовного судопроизводства действенный надзор за соблюдением гарантированных Конституцией РФ прав и свобод граждан, своевременное предупреждение, выявление и пресечение нарушений законности, безотлагательное принятие мер, направленных на восстановление нарушенных прав, привлечение к ответственности виновных.

При осуществлении надзора за законностью действий и решений органов следствия и дознания, особое внимание прокуроры уделяют правовому и фактическому положению потерпевших.

На всех стадиях досудебного производства особое внимание прокуратура обращает на соблюдение права подозреваемого и обвиняемого на защиту.

Как мы видим, при проведенном сравнительном анализе ст.29 Закона о прокуратуре и приказа Генпрокуратуры, последний фактически указывает на такой же предмет прокурорского надзора, что и Закон о прокуратуре, однако существенно полнее раскрывает полномочия прокуроров при производстве надзорных мероприятий, и их порядок.

Непосредственной обязанностью прокурора является обеспечение постоянного надзора за процессуальной деятельностью всех органов дознания и предварительного следствия независимо от их ведомственной подчиненности. Для этого уголовно-процессуальное законодательство закрепило за прокурором ряд властно-распорядительных полномочий (например, требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и или предварительного следствия, отмена незаконных и необоснованных постановлений следователя и органа дознания).

Учитывая то, что предметом прокурорского надзора является законность всей деятельности органов дознания и предварительного следствия, и так как данный участок деятельности прокурора является очень ответственным, можно выделить ключевые моменты на досудебных стадиях уголовного процесса, где предметом прокурорского надзора будет законность

важнейших действий и процессуальных решений следователя и органа дознания. К ним могут быть отнесены:

- законность разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, возбуждения и отказа в возбуждении уголовных дел;
- законность привлечения лица в качестве обвиняемого;
- законность задержания подозреваемого и применения к подозреваемому и обвиняемому меры пресечения в виде заключения под стражу;
- обеспечение прав и законных интересов участников уголовного процесса, в том числе потерпевших от преступления;
- исполнение требований закона о всестороннем, полном и объективном исследовании обстоятельств преступления;
- законность принятия решения при окончании предварительного следствия<sup>1</sup>.

Законодатель устанавливает пределы прокурорского надзора. Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие и дознание, согласно п.31 ст.5 УПК РФ могут осуществлять Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры, их заместители и помощники прокуроров, которые участвуют в уголовном судопроизводстве.

В сферу прокурорского надзора не входят решения судьи, принимаемые в досудебном производстве о проведении процессуальных действий и принятии решений. Так, например, только суд вправе принимать решения об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога; о проведении обыска и выемки в жилище, контроле и записи переговоров; о наложении ареста на имущество и др.

Прокурор не вправе возбуждать уголовное дело и проводить предварительное расследование, избирать меры принуждения и осуществлять следственные действия.

---

<sup>1</sup>Соловьев, А.Б. и др. Прокурорский надзор за законностью расследования преступлений. М., 2000. - С.82.

Также при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия прокурор не наделен полномочиями по прямому устранению выявленных нарушений. Исключение составляет обязанность прокурора немедленно освободить всякого незаконно задержанного, или лишенного свободы, или незаконно помещенного в медицинский или психиатрический стационар, или содержащегося под стражей свыше срока, предусмотренного законом.

В компетенцию прокурора не входит отмена незаконных и необоснованных постановлений следователя; разрешение отводов, заявленных следователю; отстранение следователя от дальнейшего производства расследования; продление срока предварительного следствия; утверждение постановления следователя о прекращении производства по уголовному делу. В настоящее время данные полномочия переданы руководителю следственного органа, поэтому требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор направляет руководителю следственного органа<sup>1</sup>.

Пределы прокурорского надзора в части обеспечения законности решений, принимаемых органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, определены определенными полномочиями поднадзорных прокурору органов, установленными действующим законодательством принимать по находящимся в их производстве уголовным делам и материалам решения в форме процессуальных и иных актов, а также их оформления согласно процессуальному законодательству с соблюдением требований ст.88 УПК РФ об относимости, допустимости, достоверности и достаточности доказательств.

---

<sup>1</sup>Крюков, В.Ф. Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации. –2007. - С.126.

Также следует отметить, что: «по смыслу ст.119 УПК РФ прокурор исключен из числа лиц, уполномоченных рассматривать ходатайства. Однако в ч.3 ст.88 УПК РФ за прокурором закреплено право о признании доказательства недопустимым по ходатайству подозреваемого или по собственной инициативе, так как буквальное применение этой нормы в новых условиях правового регулирования уже невозможно, следует сделать вывод о том, что по результатам рассмотрения такого ходатайства прокурор может отменить незаконное постановление дознавателя о производстве следственного действия (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ)»<sup>1</sup>.

Таким образом предметом прокурорского надзора за предварительным следствием и дознанием, как составной части прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия дознания, является законность производства дознания, законность и обоснованность принятых органом дознания решений, а также соблюдение прав и свобод человека и гражданина при производстве расследования.

Пределы прокурорского надзора, исследуемой нами отрасли определены уголовно-процессуальным законодательством, они ограничены полномочиями установленным ст. 37 УПК РФ и являются исчерпывающими и расширенному толкованию не подлежат.

## **ГЛАВА II ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА И ФОРМЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ НА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНА ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ДОЗНАНИЕ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ СЛЕДСТВИЕ**

---

<sup>1</sup> Калиновский, К.Б. Коррекционное толкование отдельных положений законов о внесении изменений и дополнений в уголовно-процессуальный кодекс РФ. – СПб., 2007. – С.5.

## 2.1 Прокурорский надзор за исполнением закона в стадии возбуждения уголовного дела

Прокурорским надзором охватываются все этапы стадий возбуждения уголовного дела и расследования преступлений. Оценивая деятельность органа дознания и предварительного следствия на каждом из них, прокурор соотносит ее с требованиями закона и делает соответствующие выводы, которые затем ложатся в основу принимаемых им решений<sup>1</sup>.

Возбуждение уголовного дела относится к числу важнейших стадий уголовного судопроизводства. Будучи его первой стадией возбуждение уголовного дела является началом сложного и нередко длительного процесса установления истины по делу. Оно служит правовой основой всех процессуальных действий, связанных с реализацией мер уголовной ответственности. Своевременное и обоснованное возбуждение дела составляет непереносимое условие успешного раскрытия преступления, эффективного решения задач получения доказательств, предотвращения возможностей их утраты. Вредны как промедление с возбуждением дела, так и поспешное возбуждение дела<sup>2</sup>.

Главными задачами прокурорского надзора на этом этапе являются: выявление, устранение и предупреждение случаев укрывательства преступлений от учета, незаконного отказа в возбуждении уголовного дела, незаконное преждевременное возбуждения уголовного дела - когда нет достаточных оснований для возбуждения уголовного дела (например, не установлен размер причиненного материального ущерба по краже имущества), незаконного направления по подследственности.

---

<sup>1</sup> Андреев, В.С. Уголовное процессуальное право. – М.: Проспект, 2013. - С.307.

<sup>2</sup> Баев, О. Я. Прокурор как субъект уголовного преследования. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2012. - С.452.

Чтобы определить полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, обратимся к ч.2 ст.37 УПК РФ, согласно которой прокурор уполномочен:

- 1) проверять исполнение требований федерального закона о приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;
- 2) выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для разрешения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства.

Производство в стадии возбуждения уголовного дела регулируется положениями гл.19 и 20 УПК РФ, устанавливающими поводы и основание для возбуждения уголовного дела, порядок рассмотрения сообщения о преступлении, а также порядок принятия решений в результате такого рассмотрения. На прокурора возлагается обязанность обеспечивать неукоснительное исполнение указанных положений уголовно-процессуального закона. Одновременно прокурор обязан выяснять соблюдение требований иных федеральных законов, исполнение которых имеет значение для обеспечения законности в стадии возбуждения уголовного дела.

Поводом к возбуждению уголовного дела уголовно-процессуальный закон считает указанный в законе источник сведений о совершенном или готовящемся преступлении. Согласно ст. 140 УПК РФ поводами к возбуждению уголовного дела являются: заявление о преступлении, явка с повинной, сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников, постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании.

Оценка прокурором законности повода к возбуждению уголовного дела включает в себя выяснение соответствия повода к возбуждению конкретного дела источникам сведений о преступлении, указанным в законе, соответствия

повода его фактическому содержанию и процессуальным основаниям. Что касается первой части аналитической деятельности прокурора по оценке законности повода, то здесь, как правило, каких-либо сложностей не возникает<sup>1</sup>. Перечисленные в законе поводы охватывают практически все возможные источники о совершенном преступлении, вследствие чего любое сообщение о преступлении, по существу, будет вписываться в рамки закона. Сложности заключаются в другом. Прежде всего они затрагивают содержательную сторону того или иного повода к возбуждению уголовного дела. Нередко в качестве повода выступают совершенно иные источники информации, чем те, которые названы в постановлении о возбуждении уголовного дела. Расхождение между формальным обозначением и фактическим содержанием наиболее часто свойственны, например, такому поводу, как явка с повинной. Явка с повинной — абсолютно добровольный акт, относящийся к тому периоду, когда еще не выдвинуто подозрение о причастности конкретного лица — автора заявления о явке с повинной — к совершению им преступления. Он свидетельствует об определенной степени раскаяния лица, совершившего преступление, о его стремлении помочь следствию в раскрытии и расследовании преступления, желании загладить причиненный вред. Отнюдь не случайно явка с повинной признается законом в качестве обстоятельства, смягчающего наказание. Между тем в следственной практике явку с повинной подчас используют как предмет торга с лицом, подозреваемым в совершении преступления, при котором в обмен на признание в совершении преступления ему предлагается оформление сделанного заявления как факта явки с повинной со всеми вытекающими отсюда правовыми последствиями. На основании тщательного изучения всех материалов, положенных в основу принятого решения о возбуждении уголовного дела, прокурор должен сделать точный и

---

<sup>1</sup>Настольная книга прокурора. Под ред. Герасимова, С.И. М.: Щит-М., 2013. - С.840.

определенный вывод о фактической содержательной стороне повода к его возбуждению<sup>1</sup>.

Оценка законности, обоснованности и своевременности возбуждения уголовного дела осуществляется прокурором в сплошном порядке, имея в виду, что в соответствии с ч. 4 ст. 146 УПК Российской Федерации копия постановления о возбуждении уголовного дела должна незамедлительно направляться прокурору. Своевременность возбуждения уголовного дела зависит от того, насколько ответственно и взвешенно орган дознания, дознаватель, руководитель следственного органа и следователь подходят к получению вывода о достаточности данных, указывающих на признаки преступления. Для этого они должны опираться на определенные критерии, систему показателей, позволяющих принять безошибочное решение о возбуждении дела. Данными показателями должен руководствоваться и прокурор, оценивая законность действий дознавателя, органов дознания и предварительного следствия<sup>2</sup>.

При осуществлении надзора за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания прокурору необходимо ориентироваться в содержании ведомственных нормативных актов, поскольку их предназначение - способствовать правильному применению законодательства о приеме, рассмотрении сообщений о преступлениях. Достижение указанного результата - необходимое условие обеспечения безопасности общества от преступных посягательств, а также права граждан на доступ к правосудию.

Говоря о порядке рассмотрения сообщения о преступлении следует отметить, что в настоящее время специального федерального закона, содержащего требования о приеме, регистрации и разрешении сообщения о преступлениях, нет. Определение конкретных условий реализации правил

---

<sup>1</sup> Конев, Д.С. Проблемы прокурорского надзора // Закон и право. – 2014. – №3. – С. 36-38.

<sup>2</sup> Прокурорский надзор : учебник / В.Н. Григорьев, А.В. Победкин, В.Н. Яшин, В.Н. Калинин. Москва :Эксмо 2011. - С.153.

приема и разрешения сообщений о преступлениях, предусмотренных УПК РФ, регулирование их регистрации производится посредством издания ведомственных нормативных актов. Сейчас действует утвержденное межведомственным приказом Генпрокуратуры РФ от 26.03.2014 № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 "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" "Типовое положение о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях", требования которого в досудебном производстве распространяется на органы предварительного следствия, органы дознания, прокуроров, следователей, дознавателей, сотрудников оперативных подразделений органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, иных должностных лиц, уполномоченных в соответствии с порядком, установленным УПК РФ и иными нормативными правовыми актами, осуществлять прием, регистрацию и проверку сообщений о преступлениях (п.2 настоящего положения). Согласно п.3 данного Положения федеральные органы, его утвердившие, с учетом специфики и особенностей своей деятельности, вправе издавать ведомственные инструкции по вопросам приема, регистрации, проверки сообщений о преступлениях и контроля за этой деятельностью.

Регистрация сообщения о преступлении заключается во внесении уполномоченным должностным лицом в книгу учета сообщений о происшествиях кратких сведений о принятом сообщении о преступлении, а также о его фиксации в данной книге с присвоением соответствующего регистрационного номера<sup>1</sup>. В УПК не устанавливается срок, в течение которого должно быть зарегистрировано поступившее сообщение о преступлении. Однако подзаконные нормативные акты, в частности Приказ о

---

<sup>1</sup> Лисов, В.В. Надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях // Закон и право. – 2013. – №2. – С.19.

едином учете преступлений, предусматривают, что должностное лицо, правомочное (уполномоченное) принимать сообщения о преступлениях, обязано принять меры к незамедлительной регистрации принятого сообщения в книге регистрации сообщений (п. 16). Передача незарегистрированного сообщения о происшествии исполнителю для проведения проверки запрещается. Согласно приказам Генпрокурора РФ, от 06.09.2007 N137 от 02.06.2011 N 162 и от 05.09.2011 N 277 указанная проверка должна проводиться систематически, не реже одного раза в месяц, а при наличии сведений о нарушениях закона - безотлагательно.

Согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры РФ состояние законности при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях с момента издания межведомственного приказа не претерпело положительных изменений.

Так, в анализируемый период<sup>1</sup> по России зафиксировано увеличение на 3,2 % числа выявленных прокурором нарушений на стадии возбуждения уголовного дела (дознание - 2,5 млн., следствие - 225 тыс.), причем в МВД России и Следственном комитете РФ наблюдается рост числа таких нарушений на 3 % и 5 % соответственно.

Самым распространенными нарушениями в деятельности следователей и дознавателей являются: рассмотрение сообщения о преступлении не в соответствии с положениями УПК РФ, а по нормам ФЗ от 02.05.2006 № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан", списание его в номенклатурное дело, как не содержащее поводов для проведения процессуальной проверки, возвращение заявителю или перенаправление сообщения в другой орган без его регистрации, необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела, не регистрация сообщения при выявлении

---

<sup>1</sup> Статистические данные приводятся за январь-сентябрь 2015 г. в сравнении с аналогичным периодом 2014 г.

нового преступления, фальсификация материалов проверки по сообщению о преступлении<sup>1</sup>.

В частности, в анализируемый период в МВД России прокурорами поставлено на учет 115, 7 тыс. преступлений, ранее известных, но по различным причинам не учтенных органами следствия и дознания (за 9 месяцев 2014 года - 107, 8 тыс.). В деятельности Следственного комитета России зафиксировано свыше 600 фактов не регистрации сообщений о преступлениях (+45,5 %), 1,6 тыс. случаев незаконного направления сообщений по подследственности (+9,2 %), 40 тыс. необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела (-13 %).

Например, следователем Зимовниковского МСО СУ СК России по Ростовской области по результатам процессуальной проверки по заявлению К. о незаконном проникновении в ее жилище 01.06.2015 вынесено необоснованное постановление о передаче сообщения о преступлении по подследственности в районный орган внутренних дел, поскольку в действиях неустановленного лица могут усматриваться признаки преступления, предусмотренного п."а" ч.3 ст.158 УК РФ. Вместе с тем объективные данные о хищении имущества К. в материале проверки отсутствовали. В этой связи районной прокуратурой руководителю следственного отдела 20.07.2015 внесено требование об устранении допущенных нарушений, материал возвращен в следственный отдел для принятия решения. Таким образом, сообщение о преступлении получило законное разрешение только после принятия прокурором мер реагирования<sup>2</sup>.

До определенного времени (сентября 2007 г.) прокурору было легче, чем сейчас, оценивать законность, обоснованность и, что не менее важно, своевременность возбуждения уголовного дела. Следователю и дознавателю

---

<sup>1</sup> Артемьев, Р.А. Прокурорский надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях // Закон и право. – 2008. – №8. – С. 22.

<sup>2</sup> Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 10.02.2016 № 36-11-2016 О состоянии законности при принятии органами предварительного расследования решений об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении предварительного следствия и прекращении производства по уголовным делам.

нужно было получить согласие прокурора на принятие такого решения. В процессе изучения представленных материалов прокурор мог себя реализовать, как говорится, по полному счету как представителя органа надзора. Хотя сама по себе необходимость получения согласия прокурора, возможно, и была понятна, но вызывала обоснованные нарекания специалистов. В настоящее время процедура согласования акта возбуждения уголовного дела с прокурором исключена, но право прокурора на оценку его законности сохранилось в полном объеме. В свою очередь, сохранение общих требований, подлежащих учету при принятии решения о возбуждении уголовного дела, позволяет использовать формы и методы прокурорского надзора, апробированные предшествующей практикой<sup>1</sup>.

Как правило, в большинстве случаев поступающие в органы дознания и предварительного следствия сообщения о совершенных преступлениях нуждаются в проверке. Это сам по себе сложный и ответственный этап стадии возбуждения уголовного дела<sup>2</sup>.

Одним из значимых вопросов в осуществлении надзора является проверка законности постановлений о возбуждении уголовного дела. Прокурорами отменено 315 таких процессуальных решений, что почти на 70 % меньше, чем в 2014 году, когда отменено 1038 решений, что свидетельствует о более тщательном подходе к изучению материалов, представленных на проверку с постановлениями о возбуждении уголовного дела<sup>3</sup>.

Следует уделять особое внимание данному участку надзорной деятельности, так как, проведенный мониторинг показал, что своевременная отмена незаконных постановлений о возбуждении уголовного дела во многом влияет на конечный результат работы органов предварительного расследования и уровень числа дел, оконченных прекращением.

---

<sup>1</sup>Винокурова, Ю.Е. Прокурорский надзор 2008г. 6-е изд., перераб. и доп. - М.: Высшее образование., 2012. - С.460.

<sup>2</sup>Победкин, А.В., Бурцев С.Н. Нарушение уголовно-процессуальных норм в деятельности органов дознания, средства их предупреждения и устранения. М., 2010. - С.14.

<sup>3</sup> Статистические данные Челябинской областной прокуратуры за 2014-2015 гг.

Генеральной прокуратурой РФ неоднократно указывалось на необходимость взвешенного подхода к использованию прокурорами полномочий при отмене данного вида процессуальных решений<sup>1</sup>.

Так, например, в ходе изучения уголовного дела<sup>2</sup>, возбужденного по ч.2 ст.116 УК РФ по факту умышленного нанесения побоев В., установлено, что постановление о возбуждении уголовного дела было вынесено незаконно и необоснованно, т.к. в ходе следственной проверки установлено, что конфликт между В. и неустановленными лицами произошел на почве ссоры, возникшей на почве личных неприязненных отношений, в доме, что свидетельствует об отсутствии хулиганского мотива, также не выяснено, в чем выразилось нарушение общественного порядка.

На основании изложенного и руководствуясь п.6 ч.2 ст.37 УПК РФ прокуратурой было отменено постановление дознавателя ОД ОВД о возбуждении уголовного дела. Материалы для дополнительной проверки были возвращены в ОД ОВД. Установлен срок дополнительной проверки 10 суток с момента поступления материалов дознавателю.

Законность возбуждения уголовного дела оценивается прокурором не только по существу, но и по его оформлению. Постановление о возбуждении уголовного дела должно содержать указание на место и дату вынесения постановления, должность, специальное звание лица, вынесшего постановление, повод к возбуждению дела, изложение обстоятельств, из которых усматривается наличие оснований к возбуждению дела, ссылку на нормы уголовно-процессуального закона, сущность принятого решения, соответствующие подписи. Нарушение требований к оформлению

---

<sup>1</sup> Информационное письмо Прокуратуры Челябинской области от 07.03.2016 г. №16-4-2016 О состоянии прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах внутренних дел.

<sup>2</sup> Постановление об отмене постановления о возбуждении уголовного дела № 132105ОД

постановления о возбуждении уголовного дела является основанием для принятия прокурором необходимых мер<sup>1</sup>.

Сообщение о совершенном преступлении должно отвечать требованию проверяемости, то есть в нем необходимой принадлежностью является указание на источник содержащейся в нем информации. В силу данного обстоятельства анонимные сообщения не могут рассматриваться в качестве повода к возбуждению уголовного дела.

В определенных случаях уголовное дело может быть возбуждено только при наличии заявления потерпевшего. Имеются в виду дела частного-публичного обвинения — о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 131 (изнасилование), ч. 1 ст. 132 (насильственные действия сексуального характера), ч. 1 ст. 137 (нарушение неприкосновенности частной жизни), и другие преступления. И дела частного обвинения, к числу которых относятся: умышленное причинение легкого вреда здоровью (ч.1 ст. 115 УК РФ), побои (ч.1 ст. 116 УК РФ), клевета (ч. 1 ст. 128.1 УК РФ). Прокурор обязан постоянно следить, чтобы указанные категории дел возбуждались при обязательном наличии заявления потерпевшего, других заинтересованных лиц. Исключение может быть допущено только в случае, если потерпевший не в состоянии защищать свои права в силу беспомощного состояния, зависимости от обвиняемого или иных причин, а также, когда дело имеет особое общественное значение. Решение о возбуждении уголовного дела в данных случаях принимает руководитель следственного органа, следователь и с согласия прокурора дознаватель. В такого рода ситуациях прокурор обязан следить за тем, чтобы в материалах уголовного дела имелось бесспорное подтверждение наличия обстоятельств, допускающих возбуждение уголовного дела частного-публичного и частного обвинения без заявления потерпевших, и при отсутствии таковых принять меры к отмене вынесенного постановления.

---

<sup>1</sup> Беркович, Е.Ф. Прокурорский надзор за исполнением законов. — М.: Феникс, 2009. - С.403.

Обязательным требованием, которое должно быть соблюдено при возбуждении уголовного дела, как уже говорилось, является наличие оснований к возбуждению дела. В качестве таковых законом признаются достаточные данные, указывающие на признаки преступления. Достаточность данных определяется следователем и органом дознания самостоятельно. В свою очередь, прокурор оценивает обоснованность выводов следователя или дознавателя, исходя из конкретных обстоятельств, установленных на момент возбуждения дела и получивших отражение в постановлении органа дознания, дознавателя, руководителя следственного органа или следователя<sup>1</sup>.

При отсутствии оснований к возбуждению уголовного дела руководитель следственного органа, следователь, орган дознания, дознаватель выносят постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Обстоятельства, при которых уголовное дело не может быть возбуждено, указаны в ст. 24 УПК Российской Федерации. Осуществляя надзор за законностью отказа в возбуждении дела, прокурор должен установить соответствие выводов постановления об отказе в возбуждении уголовного дела фактическим данным.

Проблема обеспечения законности решений следственных органов об отказе в возбуждении уголовного дела, заслуживает особого внимания прокурора. Как показывает анализ следственной практики, незаконные и необоснованные отказы в возбуждении уголовных дел весьма распространены в уголовно-процессуальной деятельности следователей. Мотивами принятия незаконных решений об отказе в возбуждении уголовного дела обычно выступают стремление укрыть преступление от учета, нежелание заниматься трудоемким расследованием по уголовному делу, заранее определяемому как не имеющее "судебной перспективы", и

---

<sup>1</sup> Боброва, А.Р. Прокурорский надзор. М.: Экзамен, 2010. - С.365.

тому подобное. Не исключены случаи и сознательной фальсификации результатов проверки сообщения о преступлении<sup>1</sup>.

Количество отмененных прокурорами постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела в целом по всем субъектам Российской Федерации возросло на 1,5 тыс. (до 1 864,9 тыс.). По итогам дополнительных проверок возбуждено на 10,4 % уголовных дел больше, чем в аналогичном периоде 2014 года (134,9 тыс. против 122,2 тыс.)<sup>2</sup>.

Согласно статистическим данным по Челябинской области в 2015 году произошло снижение на 50 % допущенных нарушений законов, прокурорами отменено на 53 % меньше постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, почти на 42,8 % снизилось количество укрытых преступлений от учета<sup>3</sup>.

При наличии оснований для отмены противоположного решения - об отказе в возбуждении уголовного дела, реакция прокурора дифференцируется законодателем в зависимости от субъекта принятия данного решения. Признав постановление органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор отменяет его и направляет соответствующее постановление начальнику органа дознания со своими указаниями. Признав отказ руководителя следственного органа, следователя в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор в срок не позднее пяти суток с момента получения материалов проверки о преступлении отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств,

---

<sup>1</sup> Голубев, Л.Д. Прокурорский надзор за предварительным следствием // Закон. – 2009. – № 5. – С.92.

<sup>2</sup> Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 10.02.2016 №36-11-2016 О состоянии законности при принятии органами предварительного расследования решений об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановления предварительного следствия и прекращении производства по уголовным делам.

<sup>3</sup> Информационное письмо Прокуратуры Челябинской области от 07.03.2016 г. №16-4-2016 О состоянии прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах внутренних дел.

подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляется руководителю следственного органа (ч.6 ст.148 УПК РФ)<sup>1</sup>

Основными признаками, свидетельствующими о достаточности данных для возбуждения дела, являются сведения, указывающие на наличие события преступления, отдельные элементы субъективной и объективной сторон состава преступления и др. Бесспорным признаком, диктующим необходимость незамедлительного возбуждения дела, служит явная выраженность общественно опасного и противоправного характера совершенного деяния. Игнорирование органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, достаточных фактических данных, указывающих на признаки преступления, повлекшее волокиту при решении вопроса о возбуждении дела, является нарушением закона. Данного рода факты должны быть предметом принципиальной оценки и реагирования прокурора<sup>2</sup>.

Подводя итог можно отметить, что стадия возбуждения в уголовном судопроизводстве имеет очень важное значение. Оттого, насколько правильно и своевременно будет принято и зарегистрировано сообщение о преступлении, насколько полно будет проведена проверка поступившего повода, зависит успех дальнейшего расследования, а также обеспечение прав и законных интересов граждан. В соответствии с положениями уголовно-процессуального законодательства должностные лица органов, осуществляющих уголовное преследование, обязаны принять и проверить сообщение о любом совершенном, совершаемом или готовящемся преступлении.

---

<sup>1</sup> Рохлин, В.И. Расследование и прокурорский надзор. – СПб.:Юрайт, 2010. – С.69.

<sup>2</sup> Николаев, В.Б. Проблемы предварительного следствия в уголовном судопроизводстве. – М.: Экзамен, 2007. – С.144.

Процессуальный порядок возбуждения уголовного дела урегулирован как уголовно-процессуальным законодательством, так и внутриведомственными нормативными актами.

На основании изложенного анализа прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования на стадии возбуждения уголовного дела можно сделать вывод о том, что по статистическим данным за прошедший 2015 год в сфере учетно-регистрационной дисциплины произошли незначительные улучшения, однако, данная деятельность требует ее совершенствования.

Органами прокуратуры принимаются меры организационного и практического характера. Проведение совместных координационных и межведомственных мероприятий должны повлиять на снижение числа нарушений законов в сфере уголовно-правовой регистрации, также числа укрытых от учета преступлений и необоснованных направленных сообщений по территориальной подследственности, в определенной мере способствовать укреплению законности при вынесении процессуальных решений.

## 2.2 Надзор прокурора за соблюдением законности на стадии предварительного расследования

Для осуществления надзора за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания при производстве по уголовному делу после его возбуждения прокурор обладает полномочиями изложенными преимущественно в ч.2 ст.37 УПК РФ. По отношению к органам дознания и органам предварительного следствия они в настоящее время несколько различаются с учетом обладания органами предварительного следствия большей, в сравнении с органами дознания, процессуальной самостоятельностью. Указанные полномочия можно условно разделить на

средства выявления нарушений закона и на средства прокурорского реагирования.

Исходя из анализа ч.2 ст.37 УПК РФ, к средствам выявления нарушений закона следует отнести следующие полномочия прокурора:

- давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;
- истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решение в соответствии с УПК РФ;
- участвовать в судебных заседаниях при рассмотрении ходатайств дознавателя, следователя об избрании в отношении подозреваемого, обвиняемого меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста и залога; при решении вопросов о продлении сроков содержания обвиняемого под стражей или домашнем арестом;
- при рассмотрении ходатайств о производстве следственных и иных процессуальных действий, которые согласно ч.2 ст.39 УПК РФ допускаются на основании судебного решения, в порядке ст.165 УПК РФ;
- при рассмотрении жалоб на действия и решения дознавателя, следователя в порядке, установленном ст.125 УПК РФ;
- разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также самоотводы;
- утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу.

Для того чтобы прокурор мог убедиться в законности и обоснованности действий и решений органов дознания и предварительного следствия, ему по мотивированному письменному запросу предоставляется возможность

ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела (ч.2.1 ст.37 УПК РФ).

Постоянное внимание прокурором должно уделяться соблюдению правил о подследственности, от чего во многом зависит объективность расследования. Относительно общих условий предварительного расследования необходимо отметить полномочия прокурора при решении вопросов подследственности уголовных дел. Прокурор вправе не только согласно п.11 ч.2 ст.37 УПК РФ изымать в случае необходимости любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю. По его письменному указанию уголовные дела о преступлениях небольшой и средней тяжести, отнесенные в соответствии с предметным признаком подследственности к компетенции следователей, могут передаваться дознавателям для производства дознания (п.2 ч.3 ст.150 УПК РФ). При соединении в одном производстве уголовных дел, подследственность определяется прокурором. Споры о подследственности уголовного дела разрешает прокурор (ч.7,8 ст.151 УПК РФ). Следователь, дознаватель, установив, что уголовное дело ему не подследственно, производит неотложные следственные действия, после чего следователь передает уголовное дело руководителю следственного органа, а дознаватель прокурору для направления по подследственности.

Существенное место в работе по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, занимает надзор за законностью производства следственных действий. Проведение следственных действий возможно только при наличии возбужденного уголовного дела. До возбуждения уголовного дела отступление от данного правила закон (ст. 176, 178, 179 УПК РФ) допускает для производства отдельных следственных действий по закреплению следов преступления и установлению лица, его совершившего (осмотр места

происшествия, осмотр трупа, освидетельствование). На соблюдение данных требований прокурор обращает внимание в первую очередь<sup>1</sup>.

При производстве каждого следственного действия должен соблюдаться в полном объеме установленный законом порядок их проведения. О соблюдении данного требования прокурор судит по протоколу следственного действия. При этом обращается внимание на время производства следственного действия (производство следственного действия в ночное время не допускается, кроме случаев, не терпящих отлагательства), присутствие понятых там, где это предписывается законом (осмотр, освидетельствование, обыск, выемка, следственный эксперимент), наличие постановления следователя (например, при эксгумации трупа), наличие судебного решения (обыск и выемка в жилище, наложение ареста на имущество и др.), соблюдение установленных законом особых условий производства отдельных следственных действий (присутствие при личном обыске понятых того же пола, что и обыскиваемое лицо, исключение опасности для здоровья лиц, участвующих в следственном эксперименте, и т.п.), соблюдение требования о вручении копии протокола под расписку лиц, у которых производились выемка, обыск, наложение ареста на имущество, и т.д.

Осуществляя надзор за соблюдением законов органами, производящими дознание и предварительное следствие, прокурор следит за тем, чтобы органы дознания не подменяли органы предварительного следствия. В частности, чтобы по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, деятельность органов дознания ограничивалась бы только производством неотложных следственных действий, по выполнении которых дело незамедлительно бы направлялось руководителю

---

<sup>1</sup> Басков, В.И. Прокурорский надзор. – М.: Феникс, 2012. - С.312.

следственного органа, причем во всех случаях не позднее десяти суток со дня возбуждения уголовного дела<sup>1</sup>.

Законность прекращения уголовного дела прокурором устанавливается исходя из наличия необходимых для этого оснований. Имеются в виду обстоятельства, указанные в гл. 4 УПК Российской Федерации. Предметом особой заботы прокурора является обеспечение надлежащего качества расследования по прекращенным делам. Оно никоим образом не должно быть ниже уровня следственной работы по делам, направляемым в суд.

По итогам 9 месяцев 2015 г. в целом по России количество отмененных прокурорами решений органов дознания о прекращении уголовного дела увеличилась на 20 % (с 9,2 тыс. до 11 тыс.) и составило почти четвертую часть от общего числа прекращенных дел (9 месяцев 2014 г. - 30 %). Кроме того, прокурорами отменено почти 12 тыс. (-3,4 %) постановлений следователей о прекращении уголовного дела (уголовного преследования), что наполовину больше, чем отменено руководителями следственных органов<sup>2</sup>.

Причинами неоднократной отмены решений о прекращении уголовных дел, помимо непринятия во внимание изложенных в постановлении прокурора конкретных обстоятельств, подлежащих исследованию, являются несвоевременное возобновление производства по уголовным делам, недостаточный уровень профессиональной подготовки следственных работников и отсутствие надлежащего системного контроля за деятельностью подчиненных со стороны руководителей следственных органов.

---

<sup>1</sup> Соловьев, А.Б., Токарева, М.Е., Халиулин, А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. М.: Юрлитинформ., 2011. - С.49.

<sup>2</sup> Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 10.02.2016 №36-11-2016 О состоянии законности при принятии органами предварительного расследования решений об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановления предварительного следствия и прекращении производства по уголовным делам.

В свою очередь данные упущения в работе со стороны органов предварительного расследования вынуждают вносить прокурорами большее количество мер реагирования, а также привлечение к дисциплинарной ответственности должностных лиц, в том числе руководителей.

В ходе осуществления надзорной деятельности органами прокуратуры уделяется внимание законности вносимыми органами дознания и предварительного следствия постановлений о приостановлении предварительного расследования по уголовным делам. В соответствии с Приказом Генпрокуратуры России от 02.06.2011 N 162 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия" органам прокуратуры поручено не реже одного раза в полугодие проводить анализ обоснованности приостановления предварительного следствия в соответствии с пп. 2, 3, 4 ч. 1 ст. 208 УПК РФ с изучением материалов всех уголовных дел данной категории, уделяя внимание наличию оснований для возобновления расследования.

При проверке законности постановлений о приостановлении предварительного следствия по основаниям пп. 1 и 2 ч. 1 ст. 208 УПК РФ необходимо применять комплексный подход к оценке полноты расследования и оперативно-розыскных мероприятий, изучая материалы приостановленных уголовных дел одновременно с соответствующими делами оперативного учета.

В ходе изучения уголовного дела<sup>1</sup>, возбужденного по ч.1 ст.161 УК РФ по факту открытого хищения денежной суммы в размере 100 000 рублей, принадлежащих П.

Старшим дознавателем ОД ОМВД РФ было вынесено постановление о приостановлении дознания по п.1 ч.1 ст.208 УПК РФ, в связи с неустановлением лица, совершившего преступление.

---

<sup>1</sup> Постановление об отмене постановления о приостановлении дознания и возобновлении производства по уголовному делу № 1303049-ОД.

Данное постановление о приостановлении дознания по п.1 ч.1 ст.208 УПК РФ вынесено незаконно и необоснованно, т.к. в нарушение ч.5 ст.208 УПК РФ следственные действия по уголовному делу в полном объеме не выполнены.

Для полного и всестороннего расследования уголовного дела и принятия законного и обоснованного процессуального решения по уголовному делу необходимо выполнить следующие следственные действия:

- Повторно и более подробно допросить по обстоятельствам дела потерпевшего П.
- Устранить следственным путем противоречия в показаниях П., Д., И.
- Приобщить в полном объеме характеризующие материалы, в том числе на Д., И., ответы на отдельные поручения,
- Отработать следственным путем на причастность к совершению преступления лиц, ранее судимых за совершение аналогичных преступлений,
- Принять меры по установлению и допросу дополнительных свидетелей и очевидцев преступления, выполнить иные следственные действия, направленные на установление лица, совершившего преступление.

На основании изложенного руководствуясь п.6 ч.2 ст.37 УПК РФ прокуратура отменила постановление старшего дознавателя ОД ОМВД России о приостановлении дознания по уголовному делу, потребовало возобновить производство предварительного расследования по данному уголовному делу, направив его для производства дополнительного расследования в ОД ОМВД России, установив срок дополнительного дознания по настоящему уголовному делу до 30 суток со дня поступления данного уголовного дела к дознавателю.

Обратимся к статистике: в целом по России в январе-сентябре 2015 года следователями и дознавателями принято 960 тыс. решений о приостановлении предварительного следствия (+ 4 %), при этом свыше 1/3 постановлений о приостановлении предварительного расследования выносятся с грубыми нарушениями закона, что влечет их отмену. Причем

удельный вес числа отмененных прокурором решений о приостановлении предварительного следствия составляет около 28 % от числа принятых, а постановлений, отмененных руководителями следственного органа - 9,1 %.

При этом повсеместно нарушаются требования ч.5 ст.208 УПК РФ об обязанности выполнения следователем до приостановления расследования всех следственных действий, производство которых возможно в отсутствие подозреваемого или обвиняемого, и о принятии мер по его розыску либо установлению лица, совершившего преступление<sup>1</sup>. Таким образом, возложенная на следователя законом (ч.2 ст.21 УПК РФ) функция по принятию мер, направленных на установление события преступления и изобличение виновных лиц, зачастую остается нереализованной. Должное взаимодействие с оперативными подразделениями нередко отсутствует.

Составляющие ядро предмета прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, соблюдение порядка проведения расследования и законность решений органов расследования в качестве одной из наиболее важных составных частей включают в себя исполнение законов, регламентирующих окончание дознания и предварительного следствия. Прокурорский надзор на данном этапе расследования преступлений заключается в проверке и оценке прокурором законности и обоснованности решения следователя о признании следствия законченным, соблюдения прав обвиняемого, потерпевшего, гражданского истца и гражданского ответчика на ознакомление с материалами дела, соблюдения требований закона при составлении обвинительного заключения, обвинительного акта или постановления о прекращении уголовного дела.

Обоснованность и законность признания следователем предварительного следствия законченным и собранных доказательств достаточными для

---

<sup>1</sup> Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 10.02.2016 №36-11-2016 О состоянии законности при принятии органами предварительного расследования решений об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении предварительного следствия и прекращении производства по уголовным делам

составления обвинительного заключения, обвинительного акта прокурор оценивает на основе изучения всех материалов дела, как правило, при поступлении к нему дела с обвинительным заключением (обвинительным актом). При этом достаточность доказательств может быть констатирована только в том случае, если они подтверждают наличие совершения преступления и виновность обвиняемого, других обстоятельств, входящих в предмет доказывания. Неполнота расследования, его односторонность и необъективность указывают на преждевременность его признания завершенным и необходимость продолжения работы по делу<sup>1</sup>.

О соблюдении требований законности при ознакомлении с материалами дела прокурор судит по протоколу объявления об окончании предварительного следствия и о предъявлении обвиняемому и его защитнику материалов дела, жалобам на действия следователя и ходатайствам обвиняемого и его защитника, заявленными в процессе или после ознакомления с материалами дела. Задачей прокурора главным образом является недопущение ущемления права обвиняемого на ознакомление со всеми материалами дела, с одной стороны, и, с другой — исключение возможностей искусственного, необоснованного затягивания обвиняемым и его защитником сроков ознакомления с материалами дела, появления необоснованных жалоб, надуманных ходатайств. Специально прокурором обращается внимание на исполнение следователем требований закона о разъяснении обвиняемому при наличии для этого оснований права ходатайствовать о рассмотрении его уголовного дела судом с участием присяжных заседателей, коллегией из трех судей, о применении особого порядка судебного разбирательства, о проведении предварительного слушания<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Шалумов, М.В. Надзор за следствием, дознанием // Законность. – 2010. – № 10. – С.40.

<sup>2</sup> Радченко, В.И. Уголовно-процессуальное право 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юстицинформ, 2013. - С.784.

Законность прекращения уголовного дела прокурором устанавливается исходя из наличия необходимых для этого оснований. Имеются в виду обстоятельства, указанные в гл. 4 УПК Российской Федерации, о которых частично упоминалось выше. Предметом особой заботы прокурора является обеспечение надлежащего качества расследования по прекращенным делам. Оно никоим образом не должно быть ниже уровня следственной работы по делам, направляемым в суд.

Таким образом, полномочия прокурора в стадии предварительного расследования следует рассматривать применительно к отдельным этапам этой стадии: производству следственных и процессуальных действий; привлечению к уголовной ответственности; применению мер процессуального принуждения и мер пресечения; окончанию предварительного расследования.

Анализ положений ст. 37 УПК позволяет сделать вывод о том, что в ней изложены полномочия прокурора, которыми он обладает как в стадии возбуждения уголовного дела, так и в стадии предварительного расследования.

Прокурор может выявить нарушения закона, допущенные следователем, дознавателем при производстве уголовного дела, путем ознакомления с материалами предварительного расследования, рассмотрения жалоб граждан на действия государственных органов и должностных лиц, ведущих уголовный процесс, непосредственного участия в расследовании преступлений, обобщения практики расследования преступлений.

Однако наиболее эффективной формой прокурорского надзора в этом направлении является непосредственное ознакомление прокурора с материалами уголовного дела.

## 2.3 Акты прокурорского надзора при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание, предварительное следствие

Прокуратурой на постоянной основе осуществляется надзор за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания независимо от их ведомственной принадлежности. Защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а равно защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения является одним из приоритетных направлений в деятельности в прокуратуры.

Выявляя нарушения законов, установив обстоятельства, способствующие нарушениям, и виновных лиц, прокурор принимает меры к их устранению и недопущению в будущем, а также привлечению к установленной законом ответственности виновных лиц. Для этого законодатель предусмотрел ряд специфических полномочий прокурора (права и обязанности, обеспечивающие устранение нарушений законов). Такие полномочия в теории и практике прокурорского надзора принято называть правовыми средствами прокурорского реагирования на нарушения законов или прокурорского надзора. Данные средства прокурорского реагирования реализуются путем письменных или устных актов прокурорского надзора.

Ю.Е. Винокуров под актами прокурорского надзора понимает: "специфические правовые акты, вносимые только прокурором в порядке реализации своих полномочий"<sup>1</sup>.

Все акты прокурорского реагирования, выносимые прокурором при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия носят распорядительный характер, обязывающие поднадзорные органы выполнить определенные действия.

---

<sup>1</sup>Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров, Ю.Е. и др.; Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт-М, 2001. - С.314.

Неотъемлемым условием действенности надзора является правильное составление актов прокурорского надзора, точное и полное выражение в них закрепленных в законе полномочий прокуроров и основанных на них требований.

Анализируя нормы УПК РФ, касающиеся полномочий прокурора, осуществляющего надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия можно обозначить следующие формы прокурорского реагирования на нарушения законов при производстве следственных действий: 1) представление; 2) постановление; 3) предостережение; 4) требование об устранении нарушений федерального законодательства. Рассмотрим подробнее обозначенные акты прокурорского реагирования.

Представление об устранении нарушений закона согласно ст. 24 ФЗ "О прокуратуре" вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению. Являясь универсальным актом прокурорского реагирования, представление позволяет ставить самые разные вопросы, преимущественно правового характера, направленные как на устранение и предупреждение нарушений законов и способствующих им обстоятельств, так и на привлечение к ответственности виновных лиц.

Конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих должны быть приняты в течение месяца со дня внесения представления. О результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Так, городской прокуратурой проведена проверка, в ходе которой установлено, что дознавателями ОД ОМВД при расследовании уголовных дел допускаются факты волокиты и нарушений уголовно-процессуального закона.

В нарушение требований ст. ст. 7, 208, 213 УПК РФ постановления дознавателей по уголовным делам, находящимся в их производстве зачастую являются незаконными, необоснованными и немотивированными, прокуратурой систематически выявляются факты принятия незаконных и необоснованных процессуальных решений о приостановлении предварительного следствия по уголовным делам.

Дознавателями ОД ОМВД игнорируются требования ч.2 ст.21 УПК РФ, не принимаются своевременные меры по установлению события преступления, избличению лиц, виновных в совершении преступления, что приводит к несоблюдению сроков расследования по уголовным делам и влечет за собой нарушения прав граждан, пострадавших от преступных посягательств.

Несмотря на принимаемые горпрокуратурой меры, дознаватели ОД ОМВД продолжают выносить незаконные и необоснованные процессуальные решения по уголовным делам, находящимся в их производстве.

Изучением уголовного дела № 1302311<sup>1</sup>, установлено, что 16 октября 2013 года Севостьянова О.В., находясь в квартире № 65 дома № 2-а по ул. Ретнева в г.Касли Челябинской области, действуя умышленно из личных неприязненных отношений, причинила телесные повреждения несовершеннолетней Сорокиной Е.О., причинив последней физическую боль.

По данному факту 24.10.2013 г. ОД ОМВД возбуждено уголовное дело по ч.1 ст. 116 УК РФ.

Дознавателем ОД ОМВД 23.12.2013 г. вынесено постановление о приостановлении дознания по п.2 ч.1 ст.208 УПК РФ, в связи с розыском подозреваемой Севостьяновой О.В.

---

<sup>1</sup>Представление об устранении нарушений уголовно-процессуального законодательства при расследовании уголовных дел дознавателями ОД ОМВД России по Каслинскому району Челябинской области

Постановление о приостановлении дознания по п.2 ч.1 ст.208 УПК РФ, вынесено незаконно и необоснованно, т.к. в нарушение ч.5 ст.208 УПК РФ следственные действия по уголовному делу в полном объеме не выполнены, его описательно-мотивировочной часть не соответствует резолютивной части, поскольку сделана ссылка на п.1 ч.1 ст.208 УПК РФ.

По делу не допрошены представители учебного заведения, органов опеки и попечительства, сотрудники полиции, в том числе участвовавшие в обследовании материально-бытовых условий семьи об известных им обстоятельствах причинения телесных повреждений несовершеннолетней Сорокиной Е.О., не приобщены в полном объеме характеризующие материалы, ответы на отдельные поручения, представление об устранении причин и условий, способствующих совершению преступления в порядке ст.158 УПК РФ, не приняты меры по установлению и допросу дополнительных свидетелей и очевидцев преступления, не выполнены иные следственные действия, направленные на установление лиц, совершивших преступление. До принятия явно незаконного и преждевременного процессуального решения о приостановлении уголовного дела по вышеуказанному основанию, дознавателем ОД ОМВД России по Каслинскому району Чупруновой Е.С. не были выполнены в полном объеме следственные действия, производство которых возможно в отсутствие подозреваемой.

Аналогичные нарушения уголовно-процессуального законодательства были допущены старшим дознавателем ОД ОМВД при расследовании уголовного дела № 1301940, возбужденного 24.05.2013 года по ч.1 ст.119 УК РФ

06.02.2014 года вышеуказанное уголовное дело возвращено прокуратурой для производства дополнительного расследования в порядке ст.226 УПК РФ. В нарушение ч.2 ст.21 УПК РФ при расследовании уголовного дела дознаватель ОД ОМВД не приняла все меры по установлению события преступления.

Изучение материалов уголовного дела показало, что дознание проведено поверхностно, с грубыми нарушениями уголовно-процессуального законодательства. Обвинительный акт составлен с нарушением требований ст.225 УПК РФ, что исключает возможность постановления судом приговора по делу и является основанием для возвращения уголовного дела прокурору.

В нарушение п.1 ч.1 ст.73 УПК РФ в ходе производства предварительного расследования не установлены все обстоятельства, подлежащие доказыванию, не выполнены в полном объеме ранее данные указания прокуратуры, не установлены дополнительные свидетели и очевидцы преступления, не выполнены иные следственные действия, направленные на принятие законного и обоснованного процессуального решения по уголовному делу.

Факты ненадлежащего исполнения своих должностных обязанностей дознавателями ОД ОМВД при расследовании уголовных дел являются неединичными.

Указанные в представлении нарушения уголовно-процессуального законодательства стали возможными вследствие ненадлежащего исполнения своих должностных обязанностей дознавателями ОД ОМВД и игнорирования ими требований действующего законодательства, а также отсутствия ведомственного контроля со стороны начальника ОД ОМВД, что повлекло за собой нарушение прав потерпевших на защиту от преступных посягательств, не обеспечивает соблюдение принципа неотвратимости наказания.

Начальник подразделения дознания, в нарушение требований ст.40-1 УПК РФ, не приняла своевременно меры по устранению нарушений действующего законодательства подчиненными ей сотрудниками.

Заместитель начальника ОМВД также самоустранился от осуществления контроля деятельности подчиненных ему сотрудников при осуществлении процессуальной деятельности.

Следующим актом прокурорского реагирования в этой сфере надзора является постановление. В случаях, предусмотренных УПК, прокурор наделен правом вынести мотивированное постановление об отмене незаконных процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении, прекращении уголовного дела, возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования, о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства. Прокурор также вправе вынести, в случаях нарушения уголовно-процессуального закона, постановление о признании полученных органами уголовного преследования доказательств не допустимыми.

Указанные постановления прокурора подлежат безусловному и незамедлительному исполнению. По смыслу УПК видно, что они не требуют какого-либо подтверждения или согласия со стороны руководства следственного органа. Направление следователями и руководителями следственных органов каких-либо "возражений" на них законом не предусмотрено<sup>1</sup>.

Изучением материалов уголовного дела №1301796<sup>2</sup>, возбужденного по ч.3 ст.159 УК РФ по факту мошеннических действий и завладения денежными средствами, принадлежащими Пенсионному Фонду РФ, выплаченными Овчинниковой Н.А. по государственному сертификату на материнский капитал в размере 365 698 рублей, установлено, что постановлением следователя СО ОМВД уголовное дело прекращено по основанию, предусмотренному п.1 ч.1 ст.24 УПК РФ в связи с отсутствием события преступления, предусмотренного ч.3 ст.159 УК РФ.

Данное постановление в нарушение ч.4. ст.7 УПК РФ признано в прокуратуре незаконным и необоснованным. В нарушение ст.74 УПК РФ при

---

<sup>1</sup>Васильев, К.Г. Средства прокурорского реагирования // Юрист. – 2008. – №2. – С.72.

<sup>2</sup> Постановление об отмене постановления о прекращении уголовного дела и возобновлении производства по уголовному делу №1301796 СО

производстве предварительного следствия по вышеуказанному уголовному делу не были установлены все обстоятельства, подлежащие доказыванию и имеющие значение для уголовного дела.

Изучением уголовного дела установлено, что постановление о его прекращении вынесено следователем СО ОМВД России в нарушение п.п.3, 8, 9, ч.2 ст. 213 УПК РФ, поскольку в нем отсутствуют сведения о том, что послужило поводом и основанием возбуждения уголовного дела, о наложении ареста на имущество, корреспонденцию и т.д., а также решение о вещественных доказательствах (если таковые имелись).

Изучением материалов уголовного дела установлено, что по нему не дана правовая оценка действиям Овчинниковой Н.А. по ч.3 ст.159 УК РФ, не выполнены в полном объеме ранее данные указания прокуратуры и ГСУ ГУ МВД России по Челябинской области, не приобщены в полном объеме характеризующие материалы и ответы на отдельные поручения, не установлены дополнительные свидетели и очевидцы, которые не допрошены по обстоятельствам дела. в соответствии с п.5-1 ч.2 ст.37 УПК РФ, 214 УПК РФ, прокуратурой в порядке надзора данное постановление отменено.

Предостережение в сфере надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, как мера прокурорского реагирования, на практике применяется очень редко.

Приказ Генерального прокурора РФ от 2.06.2011г. № 162 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия", также п.3. ч.2 ст.37 УПК РФ напрямую регламентируют такую меру прокурорского реагирования, как требование прокурора об устранении допущенных нарушений закона.

После принятия Закона № 87-ФЗ потерю некоторых полномочий контрольного характера прокуратуры компенсировали активностью использования оставшихся форм прокурорского реагирования на негативные явления, допускаемые следователями. Среди них следует выделить требования прокуроров об устранении нарушений федерального

законодательства, допущенных следователями при производстве предварительного следствия (п.3. ч.2 ст.37 УПК РФ).

До принятия Закона № 87-ФЗ требование об устранении нарушений федерального законодательства именовалась "указанием". Такое переименование в "требование" прежде всего преследовало цель преобразовать полномочия с контрольным характером в полномочия, присущее надзорной деятельности. По смыслу ч.3 ст.38 и ч.4 ст.39 УПК может показаться, что сейчас требование прокурора, в отличие от ранее даваемых им указаний, не столь обязательно для следователя и руководителя следственного органа. На самом деле такое переименование указаний прокурора в требования никак не отразилось на уровне обязательности последних для должностных лиц органов предварительного следствия. Чтобы в этом убедиться, проанализируем эту форму прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона.

Для того чтобы понять, насколько распространена на практике эта форма прокурорского реагирования, вначале обратимся к статистическим данным. Они показывают, что по Российской Федерации прокуроры направили в адрес следователей требований об устранении нарушений федерального законодательства в порядке п.3 ч.2 ст.37 УПК в 2011 г. - 83 223, 2012 г. - 115 594, в 2013 г.- 147 337. За 9 месяцев 2014 года таких требований направлено 117 717<sup>1</sup>. Эти цифры свидетельствуют, во-первых, о распространенности этой формы прокурорского реагирования и, во-вторых, о значительном ежегодном росте числа требований, направленных в адрес следователей и их руководителей, что становится уже некой тенденцией. Но не столько количество требований, сколько степень их выполнения теми, кому они адресованы, определяют эффективность формы прокурорского воздействия. Чтобы установить степень обязательности рассматриваемых актов, вновь

---

<sup>1</sup> Основные результаты прокурорской деятельности за 2011-2012 гг, за 2013 г. и за январь-октябрь 2014 года // <http://genproc.gov.ru/stat/data/478364/>

обратимся к статистическим данным, но уже прокуратур субъектов РФ, расположенных в различных федеральных округах

Согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры РФ за январь-сентябрь 2015 г. в результате рассмотрения актов прокурорского реагирования в СК России удовлетворено 94 % требований, в ФСКН России - 96 %, в МВД России - 97 %, при этом число должностных лиц следственных органов, привлеченных по инициативе прокуроров к дисциплинарной ответственности за нарушения, допущенные при приостановлении и прекращении следствия, составило 16,4 тыс., из них руководителей СО - 1,4 тыс.

Вместе с тем необходимо констатировать, что в следственных органах СК России до сих пор не изжиты практика попустительства в отношении сотрудников, уличенных в принятии незаконных, необоснованных решений по уголовным делам. В частности, в анализируемый период 2015 года в указанное ведомство в порядке, установленном п.3 ч.2 ст.37 УПК РФ, направлено свыше 13 тыс., требований об устранении нарушений уголовного и уголовно-процессуального законодательства, что на 14, 8 % больше, чем за 9 месяцев 2014 г. (11,1 тыс.). Однако дисциплинарное наказание понесли немногим более 0,6 тыс., сотрудников (в том числе 86 руководителей СО), то есть всего по 4,6 % внесенных требований<sup>1</sup>.

Приведённые статистические данные показывают, что требования прокуроров следователями удовлетворяются почти в ста процентах случаев. Это позволяет сделать вывод, что переименование указаний в требования вовсе не отразилось на уровне их императивности для следователя.

Так, например, изучением уголовного дела №1303051<sup>2</sup>, возбужденного по ст.159 УК РФ по факту мошеннических действий путем обмана и

---

<sup>1</sup>Решение коллегии Генеральной прокуратуры РФ от 27.07.2015 "Об итогах работы органов прокуратуры в первом полугодии 2015 г. и задачах по повышению эффективности прокурорской деятельности во втором полугодии 2015 г."

<sup>2</sup>Требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных при расследовании уголовного дела №1303051 ОД

злоупотребления доверием и хищения денежных средств в размере 15 000 рублей, принадлежащих Смутину С.В., установлено, что старшим дознавателем ОД ОМВД 18.01.2015 г. вынесено постановление о приостановлении дознания по п.1 ч.1 ст.208 УПК РФ, в связи с неустановлением лица, совершившего преступление.

Данное постановление о приостановлении дознания по п.1 ч.1 ст.208 УПК РФ вынесено незаконно и необоснованно, т.к. в нарушение ч.5 ст.208 УПК РФ следственные действия по уголовному делу в полном объеме не выполнены.

В ходе предварительного расследования не признан потерпевшим и допрошен по обстоятельствам дела Смутин С.В., не выяснено, является ли причиненный ущерб в размере 15 000 рублей для него значительным, не приобщены в полном объеме характеризующие материалы, ответы на отдельные поручения, представление в порядке ст.158 УПК РФ, не отработаны следственным путем на причастность к совершению преступления лица, ранее судимые за совершение аналогичных преступлений, не приняты меры по установлению и допросу дополнительных свидетелей и очевидцев преступления, выполнить иные следственные действия, направленные на установление лица, совершившего преступление.

Изучением уголовного дела установлено, что в нарушение ч.3, ч.4 ст.6-1 УПК РФ дознавателем ОД ОМВД сроки расследования уголовного дела необоснованно затягиваются, следственные действия, направленные на установление лиц, совершивших преступление, до настоящего времени в полном объеме не выполнены.

В нарушение ст.40.1 УПК РФ начальник ОД ОМВД самоустранилась от осуществления ведомственного контроля за ходом расследования уголовного дела.

На основании изложенного руководствуясь п.3 ч.2 ст.37 УПК РФ, прокуратурой по данным фактам от начальника ОД ОМВД потребовано

принять меры, направленные на устранение нарушений уголовно-процессуального законодательства при производстве предварительного расследования по уголовному делу, о результатах рассмотрения настоящего требования сообщить в прокуратуру в срок не позднее 5 суток.

В продолжении нашего анализа такого акта прокурорского реагирования, как требование прокурора, отметим следующий тезис: планка обязательности требований прокурора зависит не от названия процессуального документа, а от его содержания. А вот оно-то как в указаниях, так и в требованиях идентично. Как в том, так и в другом процессуальном документе отражаются сведения о том, какие нормы закона нарушены, в чём это проявлялось и что требуется сделать для устранения нарушений. Поэтому планка обязательности как указаний, так и требований находится в прямой зависимости от вида нарушенной нормы закона и характера предписываемого действия или решения, а не от их наименования. Именно эти факторы определяют и определяют безусловную и условную обязательность этих форм реагирования прокурора на выявленные в деятельности следователя нарушения. Обоснуем этот тезис и приведем примеры с классификациями норм в уголовно-процессуальном праве.

Нормы уголовно-процессуального права принято классифицировать на нормы-определения, нормы-принципы, обязывающие, запрещающие и управомачивающие<sup>1</sup>. Нормы-определения раскрывают понятия терминов, употребляемых в УПК (ст.5). Определения эти имеют ориентирующие значение для уголовно-процессуальной деятельности каждого участника уголовного процесса. Многие из них нарушить невозможно. Например, алиби подозреваемого (п.1) можно опровергнуть или подтвердить, но нарушить содержание этого понятия нельзя. Но есть среди этих норм и такие определения, отход от которых будет означать нарушение уголовно-процессуального закона. Например, незаконным будет решение следователя о привлечении к участию в деле законного представителя лица, не

---

<sup>1</sup> Уголовный процесс / под ред. С.А. Колосовича, Е.А. Зайцевой. М.,2003. - С.28-29.

указанного в п.12 ст.5 УПК. Незаконно исчисление срока задержания с момента составления протокола о задержании, а не с момента фактического задержания лица (п.11 ст.5 УПК). Незаконными могут быть признаны действия и решения следователя, противоречащие и некоторым иным нормам-определениям. Выявить подобные нарушения прокурору не составляет большого труда.

Нормы-принципы определяют сущность и содержание уголовного процесса, уровень защиты личности в уголовном процессе. Это не только правовая, но и нравственная основа всей уголовно-процессуальной деятельности. Поэтому все нормы, помещенные в гл.2 УПК, подлежат обязательному соблюдению и исполнению всеми участниками процесса, и в первую очередь должностными лицами, ведущими производство по уголовному делу. Отход следователя от требования любого из принципов - существенное нарушение уголовно-процессуального закона, и задача прокурора - среагировать на такое нарушение.

В силу особенностей предмета правового регулирования большинство норм уголовно-процессуального права относятся к двум видам - обязывающим и запрещающим. Обязывающие нормы содержат однозначные предписания и закрепляют обязанности всех субъектов уголовно-процессуальной деятельности. Например, ч.2 ст.21 УПК обязывает следователя в каждом случае обнаружения признаков преступления принимать все предусмотренные УПК меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в его совершении. Обязывает она к этому и прокурора. Если следователь бездействует и не проводит работу по находящимся в его производстве делам, значит он нарушает эту норму закона. Нарушением закона будет и бездействие следователя, выразившееся в затягивании процесса предъявления вынесенного постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого свыше срока, установленного законом. Таких обязывающих норм в УПК предостаточно.

Запрещающие нормы содержат запреты на определенные действия либо указывают обстоятельства, исключая участие лица в уголовном процессе. Например, следователю запрещается осуществлять предварительное следствие, если он родственник кого-либо из участников уголовного дела (п.3 ч.1 ст.61 УПК). Несоблюдение им в своей деятельности запрещающих норм права делает ничтожным полученные в результате этой деятельности результаты.

Выявление прокурором всех рассмотренных нарушений и их устранение требуется не только во благо восстановления чьих-то нарушенных прав и законных интересов, но и для обеспечения целей, стоящих перед уголовным судопроизводством, в чём в одинаковой степени заинтересованы прокурор и следователь.

Поэтому, если из представленного прокурором документа, именуемого требованием, явно следует, что допущено нарушение норм-определений, норм-принципов, обязывающих и запрещающих норм уголовно-процессуального закона, то трудно представить причину, по которой следователь мог бы не исполнить требование прокурора. Ведь выявленное нарушение этих норм права становится очевидным для всех, и у следователя в этом случае нет каких-либо оснований отказать исполнить законное требование прокурора. Тем более что каждый следователь заинтересован в положительной оценке его работы, а тяжба с прокурором в явно проигрышной ситуации дивидендов ему не принесет. Кроме того, и руководитель следственного органа заинтересован в качественной работе подчиненных ему следователей. А потому в ситуации, когда прокурор в своем требовании указывает на явное нарушение норм уголовно-процессуального права, он вряд ли согласится принять от следователя письменные возражения на требования прокурора, а тем более направит их прокурору. Поэтому есть все основания считать обязательными для следователя требования прокурора об устранении допущенных в процессе производства предварительного следствия нарушений норм-определений,

норм - принципов, обязывающих и запрещающих норм уголовно-процессуального права<sup>1</sup>.

Если прокурор считает, что следователь без достаточных оснований предъявил лицу обвинение в совершении преступления, то обязан направить в адрес руководителя следственного органа требование об устранении допущенного нарушения уголовно-процессуального закона путём отмены вынесенных следователем постановлений. Вправе прокурор требовать и устранения нарушений уголовного права, если считает, что квалификация деяний, совершенного обвиняемым, неверна. Но требования подобного характера не обязательны для следователя не только по нормам действующего закона, они таковыми были и до принятия Закона от 5.06.2007 г., когда они назывались указаниями. И это правильное положение, направленное на охрану принципа свободы оценки доказательств в уголовном судопроизводстве (ст.17 УПК). Потому наличие по таким требованиям разногласий между прокурором, с одной стороны, и следователем, руководителем следственного органа, с другой, вполне нормальное явление и должно спокойно восприниматься этими должностными лицами. Однако в реализации возможностей использования данного средства прокурорского реагирования при выявлении нарушений законов в деятельности органов предварительного следствия существуют серьезные проблемы. В силу ч.6 ст.37 УПК РФ в случае несогласия руководителя следственного органа либо следователя с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор вправе обратиться с требованием об устранении указанных нарушений к руководителю вышестоящего следственного органа. При несогласии руководителя вышестоящего следственного органа с указанными требованиями прокурор вправе обратиться к Председателю Следственного

---

<sup>1</sup> Терехов, Н.А. Прокурорский надзор. – М.: Феникс, 2007. – 225 с. Усов П.А. Взаимодействие надзирающего прокурора и следствия // Закон. – 2008. – № 5. – С.93-95.

комитета РФ или руководителю следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти). Окончательное решение по поводу возникшего разногласия принадлежит Генеральному прокурору РФ<sup>1</sup>.

Такой громоздкий и сложный правовой механизм выполнения требования прокурора приводит к тому, что допускаемые органами предварительного следствия нарушения федерального законодательства продолжительное время не устраняются, что в свою очередь неблагоприятно отражается как на результативности расследования, так и на обеспечении прав и законных интересов граждан, вовлекаемых в производство по уголовному делу.

Таким образом, мы считаем, что наиболее перспективной формой акта прокурорского реагирования в данной отрасли надзора, осуществляемым прокурором за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия является требование об устранении нарушений федерального законодательства. Сроки рассмотрения требования прокурора сокращены до пяти суток в отличие от представления срок рассмотрения которого составляет один месяц. Эффективность и распространенность применения на практике требований прокурора нежели других актов прокурорского реагирования - очевидна, что можно отследить по приведенным нами статистическим данным.

---

<sup>1</sup>Солин, В.Л. Процессуальные полномочия прокурора // Российская юстиция. – 2007. – №6. – С. 13-15.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Постоянно происходящие в России демократические преобразования, курс на строительство правового государства, провозглашение приоритета личности создают предпосылки для повышения роли прокуратуры как федерального централизованного надзорного органа по укреплению законности и правопорядка в стране. Как уже было выяснено, прокурорский надзор за органами дознания и предварительного следствия занимает ведущее место среди иных направлений прокурорского надзора, так как именно на данной стадии наиболее остро затрагиваются гарантированные Конституцией РФ права и интересы человека.

На основе этого на прокурора возлагается обязанность следить за тем, чтобы нормы закона, регулирующие процессуальную деятельность органов дознания и предварительного следствия, не нарушались, а при обнаружении нарушений – немедленно принимались меры к их устранению, восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, предупреждению нарушений законов. Касаясь конкретно предмета прокурорского надзора на данной стадии, куда отнесены надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, порядка предварительного расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, можно отметить, что роль прокурора достаточна велика.

Прокурор, осуществляя надзор, за органами дознания и предварительного следствия выступает гарантом обеспечения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, преследует цель – неотвратимость ответственности за совершенное преступление, защита лиц, общества и государства от преступных посягательств.

Помимо предмета данная отрасль прокурорского надзора отличается и своеобразием объекта. Как мы выяснили, поднадзорными объектами

являются все те органы, к компетенции которых отнесено проведение предварительного следствия и дознания, и которые для этого наделены специальными полномочиями. Для реализации стоящих перед прокурором целей он наделен рядом полномочий предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством. Хотя в связи с последними изменениями, внесенными в УПК РФ, прокурор и потерял былую власть, но все равно в его руках сосредоточен мощный властно-распорядительный круг полномочий подкрепленных имеющимися у него актами прокурорского реагирования, которые не могут быть проигнорированы органами дознания и предварительного следствия.

Особое значение для эффективности прокурорского надзора имеет его организация, для того, чтобы ни одно нарушение не было оставлено без внимания. Как и в любой другой отрасли прокурорского надзора, организация прокурорского надзора за предварительным расследованием имеет поэтапную структуру, каждый элемент которой не должен быть обделен вниманием. То есть прокурор, осуществляя возложенные на него функции, должен проконтролировать действия органов предварительного следствия и дознания, а также принимаемые ими решения на всех этапах движения уголовного дела, и в случае обнаружения нарушений немедленно отреагировать.

Этот вывод основан на Приказах Генерального прокурора № 137 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» и №162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия», где Генеральный прокурор требует от нижестоящих прокуроров обеспечения единого подхода к осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов всеми органами дознания и предварительного следствия независимо от их ведомственной принадлежности. Они должны, безусловно, реагировать на выявленные нарушения закона на всех этапах процессуальной

деятельности с момента поступления сообщения о преступлении до принятия окончательного решения по уголовному делу.

Результатом проведенного исследования на основе использования базовых знаний теории государства и права, сравнительного анализа уголовно-процессуального законодательства, а также анализа сложившейся правоприменительной практики и статистических данных стал вывод о том, что прокуратура Российской Федерации по-прежнему будет являться «зорким оком» государства, оберегающим единство и целостность Российской Федерации.

Прокуратура Российской Федерации, как показывает системно-логический способ толкования действующего Федерального закона «О прокуратуре РФ» и УПК РФ, по-прежнему остается одновременно как органом надзора, так и органом процессуального руководства процессуальной деятельностью органов предварительного расследования.

Очевидно, что отдельные новые законоположения, в частности, изменившие полномочия прокурора, органа дознания и дознавателя, установившие права начальника подразделения дознания и предусмотревшие новое соотношение процессуальных статусов данных органов и лиц, потребует дальнейшего совершенствования законодательства, в том числе Закона о прокуратуре РФ, УПК РФ, других федеральных законов, регулирующих вопросы организации уголовного преследования при производстве предварительного расследования уголовных дел. Значительная правотворческая работа, безусловно, предстоит со стороны Генеральной прокуратуры РФ.

Прокурорский надзор за исполнением законов является предпочтительной для России формой государственного контроля с точки зрения истории, традиции, общественного восприятия и реального положения дел. Без обеспечения законности и правопорядка невозможно поддержание гражданской дисциплины в обществе.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Раздел I Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. – 1993. – 25 декабря (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)
2. Федеральный закон от 17.01.1992 №2202-1 (ред.от 28.11.2015) "О прокуратуре Российской Федерации". - п.2 ст.30
3. "Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 30.03.2016)
4. Приказ Генпрокуратуры РФ от 06.09.2007 N 137 (ред. от 28.12.2007) "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания"
5. Приказ Генпрокуратуры России от 02.06.2011 N 162 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия"
6. Приказ Генпрокуратуры России от 05.09.2011 N 277 (ред. от 08.06.2015) "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия"
7. Приказ Генпрокуратуры России N 39, МВД России N 1070, МЧС России N 1021, Минюста России N 253, ФСБ России N 780, Минэкономразвития России N 353, ФСКН России N 399 от 29.12.2005 (ред. от 20.02.2014) "О едином учете преступлений" (вместе с "Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях", "Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений", "Инструкцией о порядке заполнения и

представления учетных документов") (Зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2005 N 7339)

8. Приказ Генпрокуратуры РФ, МВД России, ФСБ России, Следственного комитета РФ, ФСКН России, ФТС России, ФСИН России, Минобороны России, ФССП России и МЧС России от 26.03.2014 № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 "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".

### Раздел III Литература

9. Актуальные проблемы прокурорской деятельности. Курс лекций / под ред. доктора юр. наук, профессора О.С. Капинус. - М., 2016. - С.88

10. Андреев, В.С. Уголовное процессуальное право. – М.: Проспект, 2013. - С. 307

11. Артемьев, Р.А. Прокурорский надзор за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях // Закон и право. – 2008. – №8. –С. 22

12. Баев, О. Я. Прокурор как субъект уголовного преследования. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2012.- С.452

13. Басков, В.И. Прокурорский надзор. – М.: Феникс, 2012. - С.312

14. Беркович, Е.Ф. Прокурорский надзор за исполнением законов. – М.: Феникс, 2009. - С.403

15. Бессарабов, В.Г., Кашаев, К.А. Защита Российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина. - М.: Городец, 2007. – С. 101

16. Боброва, А.Р. Прокурорский надзор. М.: Экзамен, 2010. - С.365

17. Бойков, А.Д. К изучению эффективности уголовно-процессуального закона под ред. Н.Ф. Кузнецовой, И.Б. Михайловской. - М.,2009. -С.153

18. Буянский, С.Г. Прокуратура в условиях административно-правовой реформы: монография. – М.: Буквовед, 2006. – С. 38
19. Васильев, К.Г. Средства прокурорского реагирования // Юрист. – 2008. – №2. – С.72
20. Винокурова, Ю.Е. Прокурорский надзор 2008г. 6-е изд., перераб. и доп. - М.: Высшее образование., 2012. - С. 460
21. Голубев, Л.Д. Прокурорский надзор за предварительным следствием // Закон. – 2009. – № 5. – С. 92
22. Гошуляк, В.В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России. М., 2005. - С.85
23. Калиновский, К.Б. Коррекционное толкование отдельных положений законов о внесении изменений и дополнений в уголовно-процессуальный кодекс РФ. – СПб., 2007. – С. 5
24. Каретников, А.С., Коретников, С.А. Сущность полномочий прокурора по надзору за предварительным следствием: прошлое и настоящее. - Российская юстиция, 2015, №5. - С. 49-52
25. Конев, Д.С. Проблемы прокурорского надзора // Закон и право. – 2014. – №3. – С. 36-38
26. Крюков, В.Ф. Прокурорский надзор. - М., 2006. - С.206
27. Крюков, В.Ф. Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации. – Курск: Курская городская типография, 2007. - С. 70
28. Кузьмин, В.А., Китрова, Е.В. Комментарий к федеральному закону от 17 января 1992 №2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации". - М., 2007. – С. 78
29. Лапин, С.Ю. Прокурор-следователь: революция началась. - Эж-Юрист, 2007, № 26. - С.234

30. Лисов, В.В. Надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях // Закон и право. – 2013. – №2. – С.19
31. Мартынчик, Е.Г., Радьков, В.П., Юрченко, В.Е. Охрана прав и законных интересов личности в уголовном судопроизводстве. Кишинев, 1982. - С.70-71
32. Настольная книга прокурора. Под ред. Герасимова, С.И. М.: Щит-М., 2013. - С.840
33. Николаев, В.Б. Проблемы предварительного следствия в уголовном судопроизводстве. – М.: Экзамен, 2007. - С.144
34. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка. / Под ред. Н.Ю Шведовой. – М.: ИТИ Технологии, 2003. - С. 592.
35. Паничева, А.М, Похмелкин А.А, Костанов, Ю.В, Румянцев, В.А, Решетилова, И.С. Верните прокурора.-Российская газета, 2008, 20 мая;
36. Победкин, А.В., Бурцев, С.Н. Нарушение уголовно-процессуальных норм в деятельности органов дознания, средства их предупреждения и устранения. М., 2010. - С.14
37. Прокурорский надзор : учебник / В.Н. Григорьев, А.В. Победкин, В.Н. Яшин, В.Н. Калинин. Москва :Эксмо 2011. - С.153
38. Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др.; Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт-М, 2001
39. Радченко, В.И. Уголовно-процессуальное право 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юстицинформ, 2013.-С. 784
40. Рохлин, В.И. Расследование и прокурорский надзор. – СПб.:Юрайт, 2010. – С.69
41. Савельев, Д.Е. Процессуальная самостоятельность следователя // Государство и право. – 2009. – № 4. – С.64
42. Солин, В.Л. Процессуальные полномочия прокурора // Российская юстиция. – 2007. – №6. – С. 13-15

43. Соловьев, А.Б. и др. Прокурорский надзор за законностью расследования преступлений. М., 2000. - С.82
44. Соловьев, А.Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменениями процессуального статуса прокурора. - Уголовное судопроизводство, 2007, № 3. С.49-54.
45. Соловьев, А.Б., Токарева, М.Е., Халиулин, А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. М.: Юрлитинформ., 2011. - С.49
46. Терехов, Н.А. Прокурорский надзор. – М.: Феникс, 2007. - С.225
47. Ткачев, И.В. О правовом регулировании полномочий прокурора. - Российский следователь, 2008, № 4. - С.28-29
48. Уголовный процесс / под ред. С.А. Колосовича, Е.А. Зайцевой. М., 2003. - С.28-29
49. Усов, П.А. Взаимодействие надзирающего прокурора и следствия // Закон. – 2008. – № 5. – С.93-95
50. Химичева, Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. М., 2003. С. 26-28
51. Шалумов, М.В. Надзор за следствием, дознанием // Законность. – 2010. – № 10. – С. 40
52. Шалумов, М.С. Система функций российской прокуратуры. Кострома, 2002. - С. 5-6
53. Элькинд, П.С. Цели и средства их достижения в советском уголовно-процессуальном праве. Л., 1976. - С.37-39

Раздел III Постановления высших судебных инстанций и материалы юридической практики

54. Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 10.02.2016 №36-11-2016 О состоянии законности при принятии органами

предварительного расследования решений об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановления предварительного следствия и прекращения производства по уголовным делам.

55. Информационное письмо Прокуратуры Челябинской области от 07.03.2016 г. №16-4-2016 О состоянии прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах внутренних дел.

56. Основные результаты прокурорской деятельности за 2011-2012 гг, за 2013г. и за январь октябрь 2014 года // <http://genproc.gov.ru/stat/data/478364/>

57. Постановление об отмене постановления о возбуждении уголовного дела № 132105ОД. Каслинскаягор.прокуратура Челябинской области

58. Постановление об отмене постановления о приостановлении дознания и возобновлении производства по уголовному делу № 1303049-ОД.Каслинскаягор.прокуратура Челябинской области

59. Представление об устранении нарушений уголовно-процессуального законодательства при расследовании уголовных дел дознавателями ОД ОМВД России по Каслинскому району Челябинской области

60. Статистические данные Челябинской областной прокуратуры за 2014-2015 гг. // <http://chelproc.ru/>

61. Требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных при расследовании уголовного дела №1303051 ОД. Каслинскаягор.прокуратура Челябинской области