

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
Институт «Юридический»
Кафедра «Уголовного процесса, криминалистики и судебная экспертиза»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
д.ю.н., профессор
_____С.М. Даровских
_____2017 г.

«Роль прокурора в досудебном производстве: сущность, формы, проблемы»

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ (НИУ)» – 40.03.01.2017.532. ВКР

Руководитель работы
к.ю.н., доцент
_____А.А. Барыгина
_____2017 г.

Автор работы
студент группы Ю-532
_____М.В. Мухин
_____2017 г.

Нормоконтролер,
_____В.В. Гончаренко
_____2017 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
ГЛАВА I ПОНЯТИЕ ПРОКУРОРА В ДОСУДЕБНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ	
1.1 Понятие прокурора и требования, которые предъявляются	9
1.2 Функции прокурора в уголовном судопроизводстве: надзор, обвинение, координация взаимодействия	18
1.3 Процессуальный статус прокурора в уголовном процессе	25
ГЛАВА II АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ	
2.1 Актуальные вопросы участия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела	40
2.2 Актуальные вопросы участия прокурора в стадии предварительного расследования	51
2.3 Проверка прокурором уголовного дела поступившего с итоговым актом	60
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	70
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	75

ВВЕДЕНИЕ

На протяжении всей истории существования института прокуратуры в постсоветской России обсуждается вопрос о ее правовом статусе, месте в системе разделения властей, наборе функций и полномочий.

Дискуссионным вопросом сегодня остается вопрос о назначении прокурора в досудебном производстве, его функциях и полномочиях при принятии решений по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением от следователя.

Прокуратура РФ играет важную роль в охране и защите прав и свобод граждан, интересах общества и государства, укреплении законности и правопорядка, способствуя становлению и развитию демократического правового государства.

Выбранная тема весьма актуальна в настоящее время, потому что споры, касающиеся реализации функций прокурора идут, по сей день. Вопрос о процессуальном положении прокурора в уголовном процессе всегда считался дискуссионным и остается таковым. Много путаницы в вопрос о процессуальном статусе прокурора всегда вносил и законодатель, определяя роль прокурора в уголовном процессе в зависимости от конструкции уголовного процесса на том или ином отрезке исторического развития.

Сегодня выдвигаются новые требования к прокурорам и ставятся более сложные задачи. Масштабные реформы, реализация национальных проектов требуют нового качества прокурорского надзора с тем, чтобы правозащитный и правоохранительный потенциал прокуратуры реально способствовал развитию демократического правового государства.

В числе приоритетных направлений деятельности органов прокуратуры продолжают оставаться борьба с преступностью и коррупцией, защита прав и законных интересов граждан, обеспечение единства правового пространства страны. Проблема, связанная с понятием и практикой применения функций

прокурора, как субъекта уголовного судопроизводства часто становилась предметом научных интересов исследователей.

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

Предметом исследования настоящей работы является действующее законодательство, регулирующее правовое положение прокурора в досудебном производстве.

Объект исследования составляют общественные отношения возникающие из роли прокурора в досудебном производстве.

Целью настоящей работы является исследование сущности, форм, проблем роли прокурора в досудебном производстве.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- Рассмотреть понятие прокурора и требования, которые предъявляются;
- Проанализировать функции прокурора в уголовном судопроизводстве: надзор, обвинение, координация взаимодействия;
- Исследовать процессуальный статус прокурора в уголовном процессе;
- Раскрыть актуальные вопросы участия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела;
- Рассмотреть актуальные вопросы участия прокурора в стадии предварительного расследования;
- Показать проверку прокурором уголовного дела поступившего с итоговым актом.

Методологическую основу исследования составили методы общенаучного познания: диалектический, формально-логический, исторический, системного анализа, индукции и дедукции, структурно-функциональный, аналогии. Использовались также частно-научные методы:

формально-юридический, сравнительно-правовой, системно-структурный, метод толкования правовых норм.

Обусловленная целью и задачами исследования, работа состоит из введения, двух глав, разделенных на параграфы, заключения и библиографического списка.

ГЛАВА I ПОНЯТИЕ ПРОКУРОРА В ДОСУДЕБНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

1.1 Понятие прокурора и требования, которые предъявляются

Анализ 6 главы УПК РФ, закрепляющий систему участников судопроизводства со стороны обвинения, приводит к выводу, что интересы государства в уголовном процессе обеспечивают должностные лица, действующие исключительно на досудебных стадиях процесса. Это такие участники как прокурор, следователь, руководитель следственного органа, дознаватель, начальник подразделения дознания и орган дознания. Создается впечатление, что на судебных стадиях производства сторона обвинения в лице государственных субъектов отсутствует. Вместе с тем требование обязательности участия обвинителя в судебном разбирательстве уголовных дел и детальный анализ отдельных положений ст. 5, 37 УПК РФ показывают ошибочность такого представления. В судебном производстве интересы государства обеспечиваются специальным должностным лицом, именуемым государственным обвинителем. Отсутствие этого участника в главе 6 УПК РФ можно объяснить двумя взаимоисключающими причинами: либо законодатель не различает процессуальные статусы прокурора и государственного обвинителя и рассматривает их в совокупности, либо это ошибка законодателя, которую он должен устранить.

Понятие прокурора содержится в ст. 5 Уголовно-процессуального кодекса РФ и включает в себя Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров, их заместителей и иных должностных лиц органов прокуратуры, участвующих в уголовном судопроизводстве и наделенных соответствующими полномочиями Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 31 ст. 5 УПК РФ), а в качестве государственных обвинителей УПК РФ видит должностных лиц прокуратуры,

поддерживающих в суде от имени государства обвинение по уголовному делу (п. 6 ст. 5 УПК РФ).

Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ в ст. 1 содержит, что прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Статья 40.1 устанавливает требования к прокурорам.

Прокурорами могут быть граждане Российской Федерации, получившие высшее юридическое образование по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности.

Лицо не может быть принято на службу в органы и организации прокуратуры и находиться на указанной службе, если оно:

- имеет гражданство иностранного государства;
- признано решением суда недееспособным или ограниченно дееспособным;
- лишено решением суда права занимать государственные должности государственной службы в течение определенного срока;
- имело или имеет судимость;
- имеет заболевание, препятствующее поступлению на службу в органы и организации прокуратуры и исполнению служебных обязанностей прокурорского работника. Порядок медицинского освидетельствования лица на предмет наличия (отсутствия) заболевания, препятствующего поступлению на службу в органы и организации прокуратуры и исполнению

¹ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366.

служебных обязанностей прокурорского работника, перечень заболеваний, препятствующих поступлению на службу в органы и организации прокуратуры и исполнению служебных обязанностей прокурорского работника, и форма медицинского заключения о наличии (отсутствии) заболевания, препятствующего поступлению на службу в органы и организации прокуратуры и исполнению служебных обязанностей прокурорского работника, утверждаются Правительством Российской Федерации;

– состоит в близком родстве или свойстве (родители, супруги, братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с работником органа или организации прокуратуры, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

– отказывается от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение служебных обязанностей по должности, на которую претендует лицо, связано с использованием таких сведений.

Пытаясь детализировать статус прокурора как участника уголовного судопроизводства, процессуальный закон указывает: «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» (ч. 1 ст. 37 УПК РФ). Из чего следует, что содержание процессуального статуса прокурора составляют государственно-властные полномочия, реализуемых им в интересах государства¹.

¹ Вершинина, С.И. О теории принуждения в правовой науке // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2014. – № 52. – С. 25.

Исходя из понятия прокурора и объема его компетенций, можно говорить о двух видах полномочий, осуществляемых прокурором на разных этапах уголовного судопроизводства:

- 1) полномочия в досудебном производстве;
- 2) полномочия в судебном производстве.

В досудебном производстве, в зависимости от исполняемой прокурором процессуальной функции, полномочия прокурора обеспечивают осуществление уголовного преследования, либо связаны с осуществлением процессуального надзора за органами предварительного расследования.

Позиция законодателя относительно полномочий прокурора при рассмотрении уголовных дел судами Российской Федерации сформулирована им в ч. 3 ст. 37 УПК РФ, где сказано, что в ходе судебного производства по уголовному делу прокурор поддерживает государственное обвинение, обеспечивая его законность и обоснованность. Таким образом, основными направлениями деятельности (функциями) прокурора в уголовном судопроизводстве являются: уголовное преследование, надзор за деятельностью органов расследования и государственное обвинение.

Действующий УПК РФ четко определил направления деятельности прокурора. Вместе с тем, в судебном разбирательстве уголовных дел деятельность прокурора не сводится только к поддержанию государственного обвинения, а реализуется также в иных направлениях. Это исходит из того, что прокуратура в механизме государства выполняет законоохранительную функцию. Прокурор не только вправе, но и обязан реагировать на каждый факт нарушения законности в судебном заседании путем обращения к суду с заявлением об его устранении, тем он отличается от других участников судебного разбирательства. Это не означает, что прокурор осуществляет надзор за судебной деятельностью и контролирует суд. В судебном разбирательстве он действует как государственный обвинитель, изобличая подсудимого в преступлении. Однако если процессуальные нарушения, допущенные при осуществлении производства

по уголовному делу, останутся не устраненными, то и государственное обвинение окажется не реализованным.

О соотношении остальных функций прокурора имеются различные мнения. Некоторые считают, что надзор есть самостоятельная функция прокурора, не совпадающая с функцией уголовного преследования, т.к. оба направления его деятельности имеют разные цели: надзор направлен на обеспечение законности процессуальной деятельности, а уголовное преследование на изобличение виновных лиц. По мнению других, надзорную деятельность прокурора невозможно оторвать от уголовного преследования, так как оно осуществляется именно путем реализации надзорных полномочий. Используя их, прокурор направляет деятельность органов расследования к изобличению виновных лиц, обеспечивая при этом объективность конечных выводов и предотвращая возможные ошибки и нарушения закона. Не вдаваясь в детальный анализ этих позиций, следует заметить, что при любой трактовке процессуальной функции прокурора она, несомненно, включает в себя в стадии расследования его надзорную деятельность, призванную обеспечить эффективную работу следователей и органов дознания, соблюдение ими и всеми другими участниками предварительного расследования требований закона¹.

Дискуссионным является вопрос о соотношении надзорных полномочий прокурора с судебным контролем. Вряд ли можно согласиться с мнением тех исследователей, которые полагают, что с учреждением судебного контроля за предварительным следствием надзорная деятельность прокурора теряет свою актуальность и становится излишней. Как верно замечает С.А. Шейфер, «речь должна идти не о замене прокурорского

¹ Рублева, К.А. О соотношении понятий прокурора и государственного обвинителя // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. – 2013. – № 4 (15). – С. 60.

надзора судебным контролем, а о разграничении предмета контроля и в то же время о взаимодействии различных видов контрольной деятельности»¹.

Таким образом, функция надзора за соблюдением закона - категория более высокого уровня, нежели функция уголовного преследования; они соотносятся друг с другом как первоначальная и производная. При этом функция надзора за соблюдением закона с функцией уголовного преследования связана не «напрямую», а опосредованно, через функцию осуществления надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, которая в сфере уголовного судопроизводства может применяться лишь в той мере, в которой результаты оперативно-розыскной деятельности могут использоваться в этой же сфере².

Учитывая, что деятельность прокурора охватывает весь уголовный процесс и осуществляется на разных стадиях уголовного судопроизводства, можно отметить ее сложный, комплексный характер. Различные процессуальные функции, осуществляемые прокурором на досудебном и судебном производстве, тесно переплетаются между собой, взаимосвязаны и дополняют друг друга. В качестве представителя государства прокурор не только осуществляет обвинительную деятельность, но и выполняет иное социальное назначение – предупреждает незаконное и необоснованное осуждение невиновных.

Таким образом, в уголовном процессе законодатель поставил точку в дискуссии о том, какую деятельность осуществляет прокурор: прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, установленной УПК РФ, осуществлять от имени государства уголовное преследование и процессуальный надзор за деятельностью органов предварительного расследования (ч. 1 ст. 37 УПК РФ). В ходе судебного

¹ Шейфер, С.А. Следственные действия. Основания, процессуальный порядок и доказательственное значение. – Самара: Самарский университет, 2004. – С. 2111.

² Жук, О. Соотношение уголовного преследования и прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса // Уголовное право. – 2013. – № 4. – С. 115.

производства по уголовному делу он поддерживает государственное обвинение, обеспечивая его законность и обоснованность (ч. 4 ст. 37 УПК РФ).

Как уже отмечалось п. 31 ст. 5 УПК РФ относит к понятию «прокурор» должностных лиц, наделенных соответствующими полномочиями Федеральным законом о прокуратуре. Однако часть 5 ст. 37 УПК РФ устанавливает, что полномочия прокурора, предусмотренные настоящей статьей, в том числе и осуществление государственного обвинения, осуществляются прокурорами района, города и их заместителями, приравненными к ним прокурорами и вышестоящими прокурорами. Толкование вышеприведенных правовых норм позволяет прийти к выводу о том, что законодатель фактически ставит знак равенства между государственным обвинителем и руководителями прокуратур района, города, их заместителями и вышестоящими прокурорами.

Несмотря на это, в практической деятельности государственное обвинение по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения в мировых и федеральных судах района, города в большинстве случаев поддерживают помощники соответствующих прокуроров. В противном случае невозможно исполнить требования ч. 2 ст. 246 УПК РФ об обязательном участии государственного обвинителя в судебном разбирательстве по всем уголовным делам.

Проблема участия помощника прокурора в качестве государственного обвинителя активно обсуждалась в юридической литературе, начиная с 2001 г., с момента принятия УПК РФ, в результате чего обозначились три основные точки зрения. Так, по мнению одних ученых помощник прокурора не вправе принимать участие ни в досудебной, ни в судебной стадии уголовного судопроизводства. Такого мнения придерживаются Х. Аликперов¹ и В. Сопин, при этом последний рекомендует заявлять отвод

¹ Аликперов, Х. О процессуальной фигуре государственного обвинителя // Российская юстиция. – 2003. – № 3. – С. 91.

государственному обвинителю в случае, если он - помощник прокурора¹. Согласно второй точке зрения все полномочия прокурора могут исполняться его помощником, так как он входит в категорию «приравненных прокуроров», о которых говорится в ч. 5 ст. 37 УПК РФ². Третья группа ученых считает, что помощник прокурора вправе осуществлять прокурорские полномочия в судебном производстве, но не имеет такого права в досудебном производстве³.

Доводы относительно невозможности исполнения помощником прокурора полномочий государственного обвинителя были опровергнуты Определением Военной коллегии Верховного Суда РФ № 5н-043/03 от 3 апреля 2003 г., в котором отмечено, что закон не содержит запрета на поддержание государственного обвинения помощником прокурора. На этом основании практика перестала испытывать трудности, однако считать проблему разрешенной преждевременно⁴. За время действия УПК РФ законодатель неоднократно вносил изменения в понятие государственного обвинителя. Так, в первоначальной редакции п. 6 ст. 5 указано следующее: «государственный обвинитель – должностное лицо органа прокуратуры, а равно должностное лицо органа дознания по поручению прокурора, поддерживающее от имени государства обвинение в суде по уголовному делу». Федеральным законом от 29.05.2002 г № 58 в п. 6 ст. 5 внесены изменения, в соответствии с которыми под государственным обвинителем понималось «поддерживающее от имени государства обвинение в суде по уголовному делу должностное лицо органа прокуратуры, а по поручению прокурора и в случаях, когда предварительное расследование проведено в форме дознания, также дознаватель либо следователь». В такой редакции,

¹ Сопин, В. Вправе ли помощник прокурора поддерживать государственное обвинение // Российская юстиция. – 2013. – № 10. – С. 65.

² Устинов, А. Компетенция помощника прокурора // Законность. – 2012. – № 6. – С. 31.

³ Королев, Г. Пора внести ясность: помощник прокурора - государственный обвинитель // Законность. – 2013. – № 9. – С. 7.

⁴ Определение Верховного Суда РФ от 03.04.2003 № 5н-043/03 // Законность. – 2004. – № 3.

как можно заметить, законодатель разделил понятия государственный обвинитель и прокурор, включив в круг государственных обвинителей следователя и дознавателя. В действующей редакции ч. 3 ст. 37 УПК РФ, введенной в силу ФЗ № 87 от 05.06.2007 г., в ходе судебного производства по уголовному делу только прокурор может поддерживать государственное обвинение.

Представляется, что решение вопроса о процессуальном статусе помощника прокурора в качестве государственного обвинителя путем внесения в УПК РФ указанных изменений, так и не состоялось. Существующая дефиниция п. 6 ст. 5 УПК РФ не раскрывает сущностные характеристики одного из основных участников уголовного судопроизводства – государственного обвинителя. При таком подходе государственный обвинитель предстает неопределенным субъектом, осуществляющим свою деятельность фрагментарно, на основании разовых поручений прокурора, не имеющих процессуального характера. Все это не способствует системной и плановой работе государственного обвинителя по уголовному делу. Как нам представляется, было бы правильным п. 6 ст. 5 УПК РФ изложить в следующей редакции: «государственный обвинитель – должностное лицо органа прокуратуры, поддерживающее по письменному поручению прокурора, от имени государства обвинение в суде по уголовному делу». При этом необходимо детализировать в процессуальном законе порядок получения статуса государственного обвинителя, с определением времени вступления в производство по уголовному делу и объемом получаемых от прокурора полномочий на участие в судебном разбирательстве.

Таким образом, прокурор – как участник уголовного судопроизводства реализует четыре процессуальные функции: осуществление уголовного преследования, надзор за деятельностью органов предварительного расследования, координацию взаимодействия между правоохранительными органами и поддержание государственного обвинения. Несмотря на различия

в природе правоотношений, возникающих при осуществлении указанных функций, процессуальная деятельность прокурора по всем обозначенным направлениям тесно взаимосвязана и взаимообусловлена. Определение статуса государственного обвинителя более сложная задача, нуждающаяся в скорейшем разрешении. Правильным на наш взгляд, представляется вступление обвинителя в производство по делу на этапе утверждения обвинительного заключения (акта, постановления) и до постановления итогового решения по уголовному делу, оформление его процессуальных полномочий и закрепление его самостоятельности в пределах выданного прокурором письменного поручения.

1.2 Функции прокурора в уголовном судопроизводстве: надзор, обвинение, координация взаимодействия

Начиная с 2007 г., уголовно-процессуальный закон претерпел значительные изменения, непосредственно затрагивающие правовую регламентацию процессуальной деятельности прокурора по надзору за законностью действий и решений органов предварительного расследования. Многочисленность публикаций, посвященных этому вопросу, свидетельствует о том, что законодательные преобразования до сих пор активно обсуждаются и по большей части критикуются юридической общественностью. Основанием для критики в основном являются ослабление прокурорского надзора и снижение эффективности деятельности прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса.

Следует отметить, что лежащая в основе законодательных преобразований идея о фактическом, а не формальном разграничении надзора за предварительным следствием и собственно самого следствия обоснованна, и необходимость такого разграничения у большинства ученых

не вызывала сомнения¹. Тем не менее, практическая реализация законодательных новелл показала наличие явных проблем в плане защиты прав участников уголовного судопроизводства средствами прокурорского надзора. Следствием преобразований уголовно-процессуального закона, по справедливому мнению С. Хлопушина, стал неоправданный формализм при осуществлении надзора за законностью предварительного расследования, а также еще более возросшая неопределенность в определении приоритетности функций, которыми наделен прокурор в уголовном судопроизводстве².

Нельзя не признать, что причина трудностей в разрешении вопроса о функциональном назначении деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве связана с неоднозначностью регламентации его полномочий уголовно-процессуальным законом. Так, согласно положениям УПК РФ, прокурор, с одной стороны, является участником уголовного процесса со стороны обвинения (гл. 6 УПК РФ) и его функциями являются осуществление уголовного преследования (ст. 21 УПК РФ) и процессуального руководства расследованием уголовных дел в форме дознания (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). С другой стороны, согласно ч. 1 ст. 37 УПК РФ, прокурор обязан осуществлять и надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. Поэтому прокурор в уголовном процессе призван осуществлять несколько видов деятельности, чем и обусловлена неоднозначность понимания учеными функционального предназначения его участия в уголовном судопроизводстве. В связи с этим важно остановиться на существовавших и существующих в настоящее время точках зрения ученых на присущие прокурору уголовно-процессуальные функции.

¹ Андриянов, В. Н. Новые направления деятельности прокуратуры России в современных условиях: проблемы и перспективы / В. Н. Андриянов // Сибирский юридический вестник. – 2012. – № 2 (57). – С. 125.

² Хлопушин, С. Применение УПК после внесения изменений / С. Хлопушин // Законность. – 2008. – № 4. – С. 9.

Сторонники первой из них считают, что основной и единственной функцией прокурора в процессе производства по уголовному делу является функция уголовного преследования. В частности, И.Л. Петрухин полагал, что прокурор призван осуществлять публичное преследование, быть только обвинителем, а обвинительная власть не может осуществлять надзор¹.

В подобных утверждениях, на наш взгляд, упускается из виду, что деятельность прокурора регламентируется не только уголовно-процессуальным законом, но и Законом «О прокуратуре Российской Федерации», согласно ст. 1 которого основной функцией прокуратуры является осуществление надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на ее территории.

Представители второй точки зрения, напротив, считают основной и единственной функцией прокурора надзор за соблюдением законности в ходе уголовного судопроизводства².

Сторонники третьей позиции считают функции надзора и процессуального руководства предварительным расследованием производными от обвинительной функции прокурора. Как отмечал И.Я. Фойницкий, «несмотря на чрезвычайно широкий объем заботы об охране закона, лежащей на прокуратуре, в деятельности ее преимущественное значение имеет другая сторона – обвинительная»³, поэтому, с точки зрения представителей данного подхода, «осуществление прокурором надзора за деятельностью органов предварительного расследования есть деятельность, осуществляемая в рамках функции обвинения»⁴.

¹ Петрухин, И. Л. Судебная власть и расследование преступлений / И. Л. Петрухин // Государство и право. – 1993. – № 7. – С. 8.

² Буглаева, Е. А. О новых полномочиях прокурора в досудебном производстве / Е. А. Буглаева, С. В. Тетюев // Российская юстиция. – 2010. – № 1. – С. 40.

³ Фойницкий, И. Я. Курс уголовного судопроизводства. / И. Я. Фойницкий. – СПб.: Сенат, 2001. – С. 112.

⁴ Ягофаров, Ф. М. Механизм реализации функции обвинения при рассмотрении дела судом первой инстанции: автореф. ... канд. юрид. Наук : 12.00.09 / Ф. М. Ягофаров. – Челябинск, 2003. – С. 7.

По мнению четвертой группы ученых, прокурор «совмещает сугубо процессуальную функцию уголовного преследования и государственно-правовую по своему происхождению функцию надзора за соблюдением законов»¹, поэтому функции надзора и уголовного преследования являются равноценными в деятельности прокурора в российском уголовном процессе.

Приведенное разнообразие подходов к определению назначения деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве показывает, что до сих пор проблема соотношения видов деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве не нашла своего разрешения. Между тем, является очевидным, что ее решение имеет принципиальное значение, поскольку содержание и объем полномочий прокурора, как и иных должностных лиц, являющихся участниками уголовного процесса, определяют не только их процессуальный статус, но и особенности выполняемых ими задач.

А.Ф. Смирнов в этой связи верно указывает, что лишь логически обоснованное соотношение функций прокурора позволит правильно определить эффективную структуру и пределы его участия в уголовном судопроизводстве. Анализируя термин «функция», указанный автор выделяет два его значения, первое из которых связано с тем, что под функцией понимается предназначение того или иного органа в механизме государства, а значит, позволяет сформулировать ответ на вопрос, для чего прокуратура создана и действует. Второе – с пониманием видов деятельности государственного органа, но не любых его действий, а сопряженных с его целевой направленностью, поскольку любая функция подчинена цели и работает на нее². Исходя из этого, думается, что основным предназначением процессуальной деятельности прокурора должен быть надзор за

¹ Смирнов, А. В. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. А. В. Смирнова. – М.: Проспект, 2009. – С. 132.

² Смирнов А. Ф. О системе функций прокурора в уголовном судопроизводстве Российской Федерации / А. Ф. Смирнов // Вестник Российской правовой академии. – 2013. – № 1. – С. 67.

соблюдением законности в ходе уголовного судопроизводства¹, поэтому приоритетной должна являться его надзорная функция.

В связи с этим заслуживает поддержки позиция ученых, считающих, что «формулировку УПК РФ, в которой указано, что главная функция прокурора в уголовном судопроизводстве – осуществление от имени государства уголовного преследования в ходе уголовного судопроизводства, следовало бы, с учетом назначения деятельности прокурора, изменить на формулировку «осуществлять от имени государства надзор за соблюдением законодательства в ходе уголовного судопроизводства»².

Думается, что такое предложение не лишено рациональных оснований. Более того, следует согласиться и с мнением А.Ф. Смирнова, о необходимости исключения прокурора из числа участников со стороны обвинения и наделения его «статусом представителя государства, обеспечивающего верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства»³.

Что касается функций уголовного преследования и процессуального руководства расследованием, то, учитывая положения ч. 2 ст. 21 УПК РФ, вменяющей в обязанность прокурора в каждом случае обнаружения признаков преступления принимать предусмотренные законом меры по установлению события преступления, изобличению лица, лиц, виновных в совершении преступления, эти функции обусловлены основной надзорной функцией, соподчинены ей, а потому являются дополнительными функциями прокурора.

¹ Андриянов, В. Н. Контрольная власть в системе разделения властей и ее реализация в современной России / В. Н. Андриянов // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2011. – № 1 (75). – С. 146.

² Железняк, Н. С. Процессуальное положение прокурора в рамках предварительного следствия / Н. С. Железняк, О. Г. Иванова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2012. – № 2. – С. 84.

³ Смирнов, А. Ф. О системе функций прокурора в уголовном судопроизводстве Российской Федерации / А. Ф. Смирнов // Вестник Российской правовой академии. – 2013. – № 1. – С. 71.

В связи с изложенным правомерным представляется вывод Е.Д. Болтошева о том, что прокурор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства является, в первую очередь, лицом, надзирающим за процессуальной деятельностью субъектов, осуществляющих расследование по уголовному делу, и лишь в случаях их бездеятельности и, когда это вызвано необходимостью предупреждения, выявления и устранения нарушений закона и прав граждан со стороны органов предварительного расследования, прокурор может и должен вмешиваться в их процессуальную деятельность, осуществляя функцию уголовного преследования¹.

Кроме этого, по мнению ряда ученых, прокурор не только в досудебных стадиях, но и в суде не выполняет функцию обвинения.

Так, А.С. Барабаш, выражая сомнение в справедливости утверждения о том, что прокурор идет в суд как обвинитель, приводит весьма убедительные аргументы. По его мнению, «позиция юриста по определенному вопросу может базироваться только на внутреннем убеждении, а оно формируется при реализации принципа непосредственности исследования доказательств... Анализ познавательной деятельности прокурора в рамках предварительного расследования позволяет утверждать, что в суд прокурор идет как представитель органа надзора и его позиция в конце судебного разбирательства определяется тем, к какому выводу он придет, участвуя в исследовании доказательств в судебном следствии»².

В.В. Стрельников также полагает, что, даже утверждая обвинительное заключение или акт, прокурор не осуществляет функцию уголовного преследования, поскольку, визируя эти процессуальные документы, он, прежде всего, «исходит из позиций законности и обоснованности действий следователя или дознавателя по уголовному делу. Проверке подлежат только процессуальные аспекты, соответствие всех документов и материалов,

¹ Болтошев, Е. Д. Функции прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Е. Д. Болтошев. – М., 2002. – С. 10.

² Барабаш, А. С. Публичное начало российского уголовного процесса : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09 / А. С. Бара- баш. – Красноярск, 2006. – С. 9.

собранных в результате следствия и дознания, требованиям УПК РФ»¹. Такой же позиции придерживаются С.П. и П.С. Ефимичевы, которые считают, что и утверждение обвинительного заключения, и произнесение обвинительной речи в суде есть реализация прокурором функции надзора, а направление уголовного дела в суд отнюдь не является его требованием к осуждению².

Трудно отрицать справедливость приведенных утверждений. Поэтому именно через призму обеспечения законности должна рассматриваться деятельность прокурора в ходе уголовного судопроизводства: прокурор должен вмешиваться в процесс расследования уголовного дела с единственной целью – предупреждения, выявления и устранения нарушений закона.

В связи с этим представляется целесообразным внесение изменений в уголовно процессуальный закон, которые могут заключаться в следующем:

1) статью 37 «Прокурор» перенести в гл. 5, название которой изменить на «Участники уголовного судопроизводства со стороны государства»;

2) часть 1 ст. 37 УПК РФ изложить в следующей редакции:

«1. Прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной настоящим Кодексом, осуществлять от имени государства надзор за соблюдением законодательства в ходе уголовного судопроизводства».

Представляется, что предложенные изменения будут способствовать необходимой конкретизации роли и назначения прокурора в уголовном судопроизводстве, делая акцент на приоритетности его надзорной функции.

Прокуратура также осуществляет координацию деятельности правоохранительных органов. Координации правоохранительных структур

¹ Стрельников, В. В. К вопросу об осуществлении прокуратурой уголовного преследования / В. В. Стрельников // Право и безопасность. – 2012. – № 1 (41). – С. 64.

² Ефимичев, С. П., Функции в уголовном процессе: понятие, сущность, значение / С. П. Ефимичев, П. С. Ефимичев // Журнал российского права. – 2005. – № 7. – С. 56.

не влечет подчинение других правоохранительных структур прокуратуре. Каждый правоохранительный орган действует в рамках собственных полномочий, но исходя из согласованно принятых решений и планируемых мероприятий. Такая совместная согласованная работа правоохранителей осуществляется на основе принципов законности, открытости (в пределах допустимого законом), равенства, самостоятельности и ответственности каждого правоохранительного органа за качественное и эффективное выполнение согласованных решений.

Выделяют следующие основные формы координации:

- организация и проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов;
- разработка планов координационной деятельности как при расследовании отдельных преступлений, так и проведении отдельных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий;
- обмен информацией и проведение совместных проверок, оказание помощи подразделениям;
- изучение и распространение положительного опыта по вопросам обеспечения правопорядка и борьбы с преступностью;
- создание следственно-оперативных групп для расследования преступлений;
- проведение совместных целевых мероприятий по выявлению и пресечению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению;
- издание совместных приказов, инструкций, рекомендаций по вопросам обеспечения правопорядка и противодействия преступности.

1.3 Процессуальный статус прокурора в уголовном процессе

В ст. 129 Конституции Российской Федерации права и обязанности прокурора в уголовном судопроизводстве сформулированы

неудовлетворительно. Только в одной ч. 1 ст. 129 указывается, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом, а остальные части 2 - 5 этой статьи определяют кратко порядок назначения разного уровня прокуроров.

На наш взгляд, в ч. 1 ст. 129 Конституции РФ законодатель должен был изложить основные права и обязанности прокурора вообще и в уголовном судопроизводстве в частности. Кроме того, ч. 2 ст. 22 Конституции РФ следует изложить в такой редакции: «Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускается только по судебному решению или по постановлению прокурора».

Почему мы считаем, что прокурору следует вернуть право санкционировать арест подозреваемого и обвиняемого. Когда судья принимает такое ответственное и во многом определяющее судьбу подозреваемого или обвиняемого решение, как арест и заключение под стражу, еще до рассмотрения уголовного дела в суде, то возникает опасность, что при вынесении приговора судья будет волей-неволей ориентироваться на уже принятые им решения по данному уголовному делу.

Одними из первых еще до принятия УПК РФ 2001 года А.М. Ларин и В.М. Савицкий справедливо указывали на то, что вовлечение судей в решение наиболее принципиальных вопросов предварительного следствия может способствовать проявлению опасной для правосудия тенденции - обвинительному уклону¹.

Эту же озабоченность высказывал также И.Л. Петрухин, который писал, что «судья, вынесший решение об аресте, обыске и т.п., не должен рассматривать данное уголовное дело по существу. Это дело будет рассматриваться другим судьей»².

¹ Ларин, А.М., Савицкий В.М. Каким быть следственному аппарату // Государство и право. – 1991. – № 1. – С. 37.

² Петрухин, И.Л. Прокурорский надзор и судебный контроль за следствием // Российская юстиция. – 1998. – № 9. – С. 13.

Но некоторые авторы ставят вопрос о дальнейшем расширении прав суда при решении вопросов, возникающих в ходе предварительного следствия. Так, например, А.В. Смирнов полагает, что на предварительном следствии суд должен дополнительно разрешать такие вопросы, как: принятие решений о применении мер процессуального принуждения; легализация представленных сторонами доказательств в качестве судебных; контроль за предъявленным первоначально обвинением¹.

Однако обратимся к исследованию норм ст. 37 УПК РФ, во многом определяющей правовое положение прокурора в уголовном судопроизводстве. В соответствии с ч. 1 ст. 37 УПК РФ прокурор теперь в ходе досудебного производства по уголовному делу имеет следующие полномочия: «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».

Самым первым правом прокурора законодатель указал в п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ право проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.

В соответствии с этой нормой в ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлении. Это требование закона распространяется на всех следователей и органы дознания. При этом во всех следственных органах и органах дознания существуют свои ведомственные приказы, регулирующие порядок приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлении.

Что касается следователей Следственного комитета РФ, то в настоящее время порядок приема и проверки следователем сообщения о преступлении регламентируется Приказом Следственного комитета РФ от 11 октября 2012

¹ Смирнов, А.В. Модели уголовного процесса. – СПб., 2000. – С. 50.

г. № 72 «Об организации приема, регистрации и проверки сообщения о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации»¹.

Этот Приказ установил, что все сообщения о преступлении вне зависимости от места и времени совершения преступного деяния, полноты сообщаемых сведений и формы представления, а также подследственности подлежат обязательному приему во всех следственных органах Следственного комитета.

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК, прокурор теперь получил право: истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа и органов дознания об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решения в соответствии с УПК РФ.

В соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор имеет право также выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства.

Следует иметь в виду, что в соответствии с ч. 1 ст. 144 УПК РФ закон возлагает обязанность проводить проверку сообщения о преступлении только на дознавателя, орган дознания, следователя и руководителя следственного органа. Появление последнего должностного лица в этом списке должностных лиц вполне обоснованно, так как если следователь имеет право на проверку сообщения о преступлении, то это же право должно быть законодателем предоставлено и его начальнику.

Серьезным недостатком действующего закона является то обстоятельство, что прокурор не получил права самостоятельно возбуждать

¹ Приказ СК России от 11.10.2012 № 72 «Об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 25.02.2013 № 27314) // Российская газета. – 2013. – № 48.

уголовное дело. Теперь при необходимости возбуждения уголовного дела по своей инициативе в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор имеет право только вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства.

Однако получение следователем постановления прокурора с соответствующими материалами еще не предрешает положительное решение вопроса о возбуждении уголовного дела. Следователь в возбуждении уголовного дела может и отказать.

При этом в соответствии с ч. 1.1 ст. 148 УПК РФ это решение следователя об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с мотивированным постановлением прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного следствия для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства, вынесенное на основании п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, может быть принято только с согласия руководителя следственного органа.

На наш взгляд, эта норма во многом лишает прокурора права добиться возбуждения уголовного дела по выявленным им фактам нарушения закона, так как окончательное решение о возбуждении уголовного дела принимает руководитель следственного органа.

Следует напомнить положения ч. 1 ст. 37 УПК РФ, в соответствии с которой прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной УПК РФ, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия. И вот теперь и по новому закону прокурор вместо того, чтобы иметь право лично возбудить уголовное дело и направить

следователю для расследования, вынужден просить его о возбуждении уголовного дела.

Получается, что прокурор обращается со своим постановлением о возбуждении уголовного дела и решении вопроса об уголовном преследовании к следователю, за деятельностью которого он сам должен осуществлять надзор. Законодателю, на наш взгляд, следовало предоставить право прокурору самому принимать решения о возбуждении уголовного дела, а не возводить в УПК РФ малообоснованные новые процессуальные конструкции в виде нового повода возбуждения уголовного дела.

В науке уголовного процесса в настоящее время запрет права прокурора на возбуждение уголовного дела активно обсуждается. Так, ряд авторов считают, что прокурор должен иметь право возбуждать уголовное дело. Так, например, Н.С. Манова вполне обоснованно указала, что «без возможности самостоятельно возбудить уголовное дело право прокурора на участие в уголовном преследовании на досудебном производстве превращается больше в формальность, чем в реальную возможность»¹.

Следует согласиться также с А. Соловьевым и М. Токаревой, которые после анализа положений нового закона обоснованно указывают: «Оптимально было бы восстановить имевшиеся у прокурора ранее права по личному усмотрению выявленных им нарушений закона путем возбуждения им уголовного дела и отмене незаконного решения следователя об отказе в возбуждении уголовного дела»².

Если же обратиться к международным документам относительно прав прокурора на возбуждение уголовного дела, то в ст. 2 Рекомендаций № R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы о роли прокуратуры в системе уголовного судопроизводства указывается: «Во всех системах уголовного

¹ Манова, Н.С. Функции и полномочия прокурора в досудебном производстве // Публичное и частное право. – 2014. – № 11. – С. 183.

² Соловьев, А., Токарева М. Необходимо восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства // Уголовное право. – 2011. – № 4. – С. 102.

судопроизводства прокуроры решают вопрос, возбуждать или продолжить ли дело».

А в ст. 16 этого же документа также указывается, что: «Прокуроры должны в любом случае иметь возможность беспрепятственно возбуждать дела против государственных должностных лиц, в особенности за дачу или получение взяток, незаконное использование полномочий, грубое нарушение прав человека и за другие правонарушения, признанные международным правом»¹.

На наш взгляд, российскому законодателю следует использовать рекомендации Совета Европы и дополнить УПК РФ указанием на право прокурора лично возбуждать уголовное дело. Однако в процессуальной литературе высказываются и другие, противоположные точки зрения. Так, например, А.М. Багмет считает, что «возвращение полномочий прокурора на возбуждение уголовных дел, за которое ратуют отдельные специалисты, фактически сведет на «нет» всю проводимую последние годы реформу предварительного следствия»².

А вот другое мнение о решении проблемы возбуждения уголовного дела прокурором. Так, И. Маслов считает, что «именно прокурор, а не следователь должен принимать решения о движении дела: о возбуждении предварительного расследования либо возбуждения публичного обвинения, если уголовное дело возбуждается в отношении конкретного лица; на основании доказательств, собранных в ходе следствия, составлять обвинительное заключение и направлять уголовное дело в суд либо прекращать его»³.

¹ Сборник документов Совета Европы «Защита прав человека и борьба с преступностью». 2-е дополненное издание. – М.: Вердикт, 2005. – С. 196.

² Багмет А.М. Процессуальная самостоятельность следователя в ходе уголовного процесса как гарантия соблюдения конституционных прав граждан // Конституция Российской Федерации как гарант прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений: Материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 14 ноября 2013 г.): В 3 ч. / Под ред. А.И. Бастрыкина. – М., 2013. Ч. 1. – С. 22.

³ Маслов И. Реформа досудебного производства // Законность. – 2008. – № 7. – С. 20.

На наш взгляд, это предложение нам представляется не вполне необоснованным, так как ведет к подмене выполнения функций следователя прокурором. Если прокурор в настоящее время законодателем лишен права возбуждать уголовное дело, то следователь в соответствии с ч. 1 ст. 146 УПК РФ имеет право самостоятельно в пределах своей компетенции возбудить уголовное дело, о чем он выносит соответствующее постановление. При этом ч. 4 ст. 146 УПК РФ в новой редакции требует, чтобы следователь копию постановления о возбуждении уголовного дела незамедлительно направил прокурору.

В соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор имеет право требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия. Это общая норма предоставляет право прокурору требовать от органов дознания и следственных органов соблюдения федерального законодательства. В силу своей неконкретности она представляет собой просто общее пожелание, так как не возлагает на участников уголовного процесса конкретных прав и обязанностей и является просто призывом. Такого рода процессуальные нормы законодателю следует решительно удалять из УПК РФ.

В соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор имеет право давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве следственных действий (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Недостатком данной нормы, на наш взгляд, является то обстоятельство, что законодатель предоставляет право прокурору давать указания о направлении, расследовании и производстве следственных действий только дознавателю. На наш взгляд, эта норма должна быть дополнена указанием, что прокурор имеет право давать такие же указания и следователю.

Прокурор также в соответствии с п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ имеет право 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. Однако законодатель по какой-то причине лишил права прокурора давать такое же согласие следователю при принятии им решений, которые требуют решения суда. То обстоятельство, что законодатель в п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК РФ предоставил такое же право руководителю следственного органа, на наш взгляд, дело не меняет. Следует иметь в виду, что законодатель в целом возложил ответственность за соблюдение законов в сфере уголовно-процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия именно на прокурора.

Очень важное дополнение в ст. 37 УПК РФ сделал законодатель, введя Федеральным законом РФ от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ п. 5.1 в ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Теперь в соответствии с этой нормой прокурор получил следующие полномочия: 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 настоящим Кодексом. И это изменение закона нам представляется совершенно обоснованным.

В соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ изменена редакция нормы в п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Теперь прокурор имеет право отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя в порядке, установленном УПК РФ.

В связи с этой нормой возникает такой вопрос: а почему такие же права прокурору законодатель не предоставил в отношении постановлений следователя и руководителя следственного органа, вынесенных ими по уголовному делу? Трудно себе представить, что без такого права прокурора при осуществлении предварительного следствия и дознания по всем уголовным делам будет существовать единый режим законности и обоснованности принимаемых решений.

В соответствии с п. 7 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор имеет право рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора и принимать по ней решения. На наш взгляд, в законе должно быть также указано, что прокурор имеет право рассматривать и принимать решения по информации следователя о несогласии с указанием руководителя следственного органа и принимать по ней решения.

В соответствии с п. 8 ч. 2 ст. 37 УПК прокурор вправе участвовать в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения, а также при рассмотрении ходатайств о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, и при рассмотрении жалоб в порядке, установленном ст. 125 УПК РФ.

А в п. 8.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ указывается, что прокурор имеет право при наличии оснований возбуждать перед судом ходатайство о продлении срока домашнего ареста или срока содержания под стражей по уголовному делу, направляемому в суд с обвинительным заключением или обвинительным актом.

В этих нормах закона речь идет о так называемом «судебном контроле» за деятельностью и решениями следователя на предварительном следствии. Мы полагаем, что законодателю следует отменить судебный контроль за деятельностью и решениями следователя, так как существует опасность, что, принимая решения вместо следователя на предварительном следствии, суд затем при рассмотрении уголовного дела в суде будет находиться в плену уже принятых им по делу судебных решений, которые могут оказаться ошибочными¹.

¹ Быков, В.М. Следователь в уголовном процессе России: Монография. – М.: Юрлитинформ, 2014. – С. 40.

В соответствии с п. 9 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор имеет также право разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы. На наш взгляд, это право для правового положения прокурора является избыточным. Законодатель вполне мог бы доверить решение вопроса об отводе дознавателя начальнику органа дознания.

В п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурору законодателем предоставлено право отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ. На наш взгляд, прокурору законом должно быть предоставлено право также при нарушении следователем норм УПК РФ отстранять последнего от дальнейшего расследования преступления. Кроме того, в соответствии с п. 11 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор имеет право изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи.

Очень важное положение закона закреплено в п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК. Согласно этой норме закона прокурор теперь имеет право передавать уголовное дело или материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами, установленными ст. 151 УПК РФ, изымать любое уголовное дело или любые материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передавать его (их) следователю Следственного комитета РФ с обязательным указанием оснований такой передачи.

В соответствии с п. 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор имеет право утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу. И здесь неизбежно возникает вопрос: а почему прокурор не наделен по закону правом утверждать постановление следователя о

прекращении уголовного дела? Казалось бы, что следователи расследуют наиболее сложные уголовные дела о тяжких преступлениях, и когда следователь такое уголовное дело прекращает, то надзор за законностью прекращения такого уголовного дела со стороны прокурора нам представляется просто необходимым.

А вот в п. 14 ч. 2 ст. 37 УПК РФ содержится очень обоснованная норма, которая предоставила прокурору право утверждать обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление по уголовному делу. При этом в п. 15 ч. 2 ст. 37 УПК РФ предусмотрено право прокурора возвращать уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков.

В п. 16 ч. 2 ст. 37 УПК РФ указывается, что прокурору предоставлено право осуществлять иные полномочия, предоставленные по УПК РФ. При этом совершенно неясно, о каких иных полномочиях прокурора идет речь и где в УПК РФ о них можно прочитать? На наш взгляд, этот пункт из ст. 37 УПК РФ законодателю следует просто удалить.

В ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ указывается, что по мотивированному письменному запросу прокурора ему предоставляется возможность ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела.

В научной литературе это положение закона вызвало обоснованную критику. Так, например, А.П. Кругликов справедливо замечает: «Отсюда логичен следующий вывод: следователь может признать письменный запрос прокурора немотивированным и отказать ему в предоставлении материалов дела»¹.

¹ Кругликов, А.П. Проблемы процессуальных отношений прокурора со следователем и руководителем следственного органа // Российская юстиция. – 2016. – № 10. – С. 30.

Установленный законом порядок представляется нам не очень эффективным, так как полностью исключает возможность проводить прокурору внезапные проверки уголовных дел, находящихся в производстве у следователя, что явно не соответствует задачам надзорной деятельности прокурора.

В соответствии с ч. 3 ст. 37 УПК РФ в ходе судебного производства по уголовному делу прокурор поддерживает государственное обвинение, обеспечивая его законность и обоснованность. К этому положению закона следует добавить одно слово: «и справедливость». Дело в том, что в ч. 1 ст. 297 УПК РФ законодатель выдвигает такое требование: «Приговор суда должен быть законным, обоснованным и справедливым».

Не вполне удачное положение закона сформулировано в ч. 4 ст. 37 УПК РФ: «Прокурор вправе в порядке и по основаниям, которые установлены настоящим Кодексом, отказаться от осуществления уголовного преследования с обязательным указанием мотивов своего решения». Однако в законе не указаны ни порядок, ни основания отказа прокурора от уголовного преследования. Полагаем, что в связи с этим прокурору исполнять эту норму закона весьма трудно, и законодателю следует дополнительно дать разъяснения о применении указанной нормы.

В ч. 5 ст. 37 УПК РФ указано, что полномочия прокурора, предусмотренные настоящей статьей, осуществляются прокурорами района, города, их заместителями, приравненными к ним прокурором и вышестоящими прокурорами. В этой норме много непонятного. Так, например, что это за «приравненные прокуроры»? Можно ли к ним отнести военных прокуроров? Видимо, эта норма нуждается в дополнительных разъяснениях.

Статья 37 УПК РФ заканчивается ч. 6, которая посвящена очень важному вопросу - отношениям прокурора с руководителем следственного органа и следователем:

«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.

В случае несогласия руководителя вышестоящего следственного органа с указанными требованиями прокурора, прокурор вправе обратиться к Председателю Следственного комитета Российской Федерации или руководителю следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти).

В случае несогласия Председателя Следственного комитета Российской Федерации или руководителя следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) с требованием прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор вправе обратиться к Генеральному прокурору Российской Федерации, решение которого является окончательным».

Эта норма ч. 6 ст. 37 УПК РФ, на наш взгляд, представляет собой реальный рабочий механизм устранения разногласий, возникших между прокурорской и следственной властью.

Положительно оценивая эту норму, следует согласиться и с мнением известного процессуалиста профессора С.А. Шейфера, который пишет, что «Законом № 404-ФЗ предприняты заметные шаги на пути укрепления нормативной основы осуществляемой прокурором функции уголовного преследования и его роли как главного носителя обвинительной власти, тем самым фактически признается неоправданная поспешность и непродуманность некоторых мер по реформированию предварительного следствия, проведенных Законом № 87-ФЗ»¹.

¹ Шейфер, С.А. Досудебное производство в России: этапы развития следственной, судебной и прокурорской власти. – М.: Норма; ИНФРА-М, 2013. – С. 105.

Таковы основные проблемы прокурорской власти на предварительном следствии в России.

ГЛАВА II АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УЧАСТИЯ ПРОКУРОРА В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

2.1 Актуальные вопросы участия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела

В соответствии со ст. 7 УПК РФ постановления органов расследования, в том числе принимаемые в стадии возбуждения уголовного дела, должны быть обоснованными. Проблема заключается в возможности и допустимости неоднократной отмены процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, в том числе и по истечении длительного времени. Практика неоднократных отмен свидетельствует об ущемлении прав лиц, в отношении которых было принято такое решение, в силу неопределенности ситуации «возобновления проверки» и о нарушениях сроков проверки. Под видом дополнительной проверки, по сути, ведется «расследование», направленное большей частью на исключение признаков преступления. И объясняется это тем, что возбуждение уголовного дела, по материалам проверки по которому прокурор отменил решение об отказе в возбуждении уголовного дела, является укрытым преступлением. В таких случаях ведомственный интерес органов расследования в статистических отчетных показателях становится приоритетным (в силу субъективных ведомственных влияний).

По данным Генеральной прокуратуры, прослеживается тенденция роста незаконных процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела. Так, отменено прокурором и по его инициативе постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела: за 2015 г. - 2 516 501, за 2016 г. - 2 494 172¹.

В докладе Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания о состоянии законности и

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. Статистические данные // <http://genproc.gov.ru/stat/data/>

правопорядка в 2015 году¹ отмечается, что прокурорами до сих пор продолжают выявляться факты укрытия от учета преступлений. В 2015 г. установлено свыше 165 тыс. криминальных посягательств, по разным причинам не учтенных. Это на 6,5% больше, чем в 2014 г.

Верно замечено в юридической литературе, что распространенный характер носит порочная практика принятия органами расследования решений об отказе в возбуждении уголовного дела по надуманным, реально не существующим основаниям, т.е. принятие незаконных процессуальных решений².

Изложенные статистические данные также свидетельствуют о необходимости оптимизации полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела.

Требование ч. 4 ст. 148 УПК РФ, согласно которой копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения направляется прокурору, является лишь информационным обеспечением прокурора. Проблемной является проверка законности такого постановления до поступления материала, на основании которого оно принято. УПК РФ не регламентирует сроки представления «отказанных» материалов прокурору. Довольно остро стоит проблема (своевременного, видимо, не совсем точное слово, поскольку в законе нет сроков) представления материалов для проверки в разумные сроки, в том числе и по требованиям (запросам) прокурора из следственных органов. Сложность заключается в том, что после принятия решения материал проверяется руководителем следственного органа, после чего направляется в вышестоящий орган ведомственного контроля, и на каждом уровне контроля не исключено принятие решения об отмене ранее принятого решения,

¹ Доклад Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания о состоянии законности и правопорядка в 2015 году // <http://procrf.ru/news/420546-doklad-generalnogo-prokurora-rf.html>

² Шадрин, В.С. Судьба стадии возбуждения уголовного дела // Законность. – 2015. – № 1. – С. 49.

причем такой цикл может повториться неоднократно. В то же время представление материалов проверки в течение конкретно определенного срока тоже не является элементом, обеспечивающим законность и стабильность принятого решения. Для лица, в отношении которого принято процессуальное решение об отказе в возбуждении уголовного дела, не существенно, каким органом отменяется такое решение: органом ведомственного контроля или прокурором.

В статье 37 УПК РФ в качестве полномочия прокурора не предусмотрена и отмена процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, принятых органами предварительного следствия (ч. 6 ст. 148 УПК РФ). Если прокурор, в соответствии со своими полномочиями отменяя незаконное решение об отказе в возбуждении уголовного дела органа дознания, дает конкретные указания и устанавливает срок их исполнения (ч. 6 ст. 148 УПК РФ), то остается неясным вопрос, кем и на основании каких норм закона устанавливается срок проверки следователю или руководителю следственного органа после возобновления проверки на основании соответствующего постановления прокурора. Несогласованной представляется возможность установления дополнительных сроков в порядке ч. 6 ст. 148 УПК РФ, если предельные сроки, предусмотренные ч. 3 ст. 144 УПК РФ, истекли.

По этим же основаниям противоречивы положения п. 1.6 Приказа Председателя Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. № 1 «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации»¹, согласно которому руководитель следственного подразделения, получив постановление прокурора об отмене решения об отказе в возбуждении уголовного дела, обязан направлять материал следователю для дополнительной проверки, установив при этом срок

¹ Приказ Следственного комитета РФ от 15.01.2011 № 1 «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации» // СПС Консультант плюс.

проверки. Если предельные сроки, предусмотренные ч. 3 ст. 144 УПК РФ, истекли, какой срок и на основании какой нормы закона должен установить руководитель следственного органа? Если это его усмотрение, то сроки, предусмотренные ч. 3 ст. 144 УПК, являются «переменной категорией» применительно к конкретному сообщению проверки и не являются императивным требованием закона.

Имеется несогласованность сроков процессуальной проверки, предусмотренных в ст. 144 и 148 УПК РФ: если в ст. 144 в качестве предельного срока проверки предусмотрены 30 суток, то в ст. 148 предусмотрена и возможность установления срока проверки за пределами указанных сроков при возобновлении проверки¹.

Неопределенными являются и вопросы процессуальной формы установления сроков руководителем следственного органа по материалу, поступившему с возобновлением проверки от прокурора. Неясно, нужно ли вынести самостоятельное постановление об установлении сроков? Если да, на основании каких норм УПК, особенно в случаях использования предельных сроков проверки (ч. 3 ст. 144 УПК РФ)? А если нет, то внепроцессуальная форма установления сроков - в виде резолюции руководителя типа «в срок до... принять обоснованное решение», как имеет место в правоприменительной практике, - является выходом из тупика, требующим правовой регламентации.

Постановления прокурора или руководителя ведомственного контроля об отмене незаконных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, в связи с которым возобновляется проверка, не могут быть правовыми актами, порождающими установление не предусмотренных законом сроков выполнения проверочных и процессуальных действий, а в действующей

¹ Исмаилов, Ч.М. Стадия возбуждения уголовного дела в уголовном процессе России: проблемы теории и практики // Уголовный процесс: от прошлого к будущему: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. 21 марта 2014 г. – М., 2014. Ч. 1. – С. 173.

системе уголовно-процессуальных отношений и в практике именно такими они становятся (выглядят).

Предписание упомянутого выше п. 1.6 Приказа Председателя СК РФ о принятии мер об обжаловании постановления прокурора об отмене процессуального решения следователя в случае несогласия с его решением также является неопределенным и неисполнимым, поскольку такое обжалование законом не предусмотрено. В практике имеются отдельные случаи обжалования таких решений другими заинтересованными лицами вышестоящему прокурору или в суд, по инициативе следственных органов. Формально-юридически указанные лица - самостоятельные субъекты обжалования.

На недопустимость обжалования следователем и руководителем следственного органа постановлений прокурора об отмене постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела обращали внимание и Б.В. Доржиев и В.В. Горюнов. По их мнению, законом не предусмотрена процедура обжалования рассматриваемых постановлений прокурора, в силу этого они окончательны и отвечают требованиям императивности, поэтому промедление в возобновлении проверки является незаконным¹.

Кроме того, право обжалования, в том числе и в суд, в порядке ст. 123 - 125 УПК РФ на органы следствия не распространяется, т.к. в них речь идет о лицах, затрагивающих интересы в процессуальном плане, а не в административно-управленческом аспекте. Если исходить из противоположного, что у следователя и его руководителя есть собственный процессуальный интерес, т.е. заинтересованность в ходе проверки и в его исходе, то в таком случае они не могут участвовать в проверке.

Представляется, что порочная система практики отмен, неоднократные возобновления проверки являлись порождением советского периода развития, когда интересы государства, ведомства были приоритетнее, чем

¹ Доржиев, Б.В., Горюнов, В.В. Статус Следственного комитета и новые полномочия прокурора // Законность. – 2011. – № 11. – С. 14.

интересы личности. Хотя УПК РСФСР не предусматривал отмену с направлением на дополнительную проверку, но эта была устоявшаяся практика. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 116 УПК РСФСР прокурор был наделен следующими полномочиями: «В случае неосновательности отказа в возбуждении дела прокурор своим постановлением отменяет состоявшееся об этом постановление следователя или органа дознания и возбуждает дело»¹.

В ныне действующем УПК РФ сделана попытка правовой регламентации института дополнительной проверки, возобновления проверки. Но положения УПК РФ в этой сфере недостаточно проработаны в нормах права и нуждаются в совершенствовании.

С учетом полномочий руководителей следственных органов, являющихся органами ведомственного процессуального контроля, по отмене незаконных постановлений следователя об отказе в возбуждении уголовного дела представляется допустимым наделить прокурора полномочиями по возбуждению уголовного дела в связи с отменой им постановления следователя. Кроме того, хотя прокурор и отменяет незаконное постановление следователя, по сути, оно является «совместным» документом следственного органа как прошедшее процедуру проверки в подразделениях ведомственного контроля. Независимый от ведомственных влияний прокурорский надзор должен не только обращать внимание органов следствия на допущенные нарушения, отменяя незаконное постановление следователя, но и устранять нарушения радикальным образом - путем возбуждения дела. В противном случае, не обладая полномочиями по радикальному устранению нарушений закона, прокурорский надзор выглядит как придаток ведомственного контроля. В пользу этого можно привести еще ряд аргументов.

¹ Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (утратил силу) // СПС Консультант плюс.

Так, когда прокурор возбуждает производство об административном правонарушении, не приходится говорить о совмещении им функции органа административной юрисдикции. В случаях, когда прокурор отменяет постановление следователя о возбуждении уголовного дела, прошедшее процедуру ведомственного контроля, также не говорим о совмещении функции следствия и надзора. Подобно этому в случае наделения прокурора полномочиями по возбуждению уголовного дела в связи с отменой необоснованного постановления их необходимо расценивать не как совмещение функций надзора и следствия, а как действенное процессуальное полномочие, выступающее, с одной стороны, способом реально устранить допущенные нарушения, а с другой - превентивной мерой повышения ответственности следователя и руководителя следственного органа.

В литературе обоснованно отмечено, что около 40% процессуальных решений следователей и дознавателей об отказе в возбуждении уголовного дела ежегодно отменяются, в том числе и неоднократно, как незаконные. При этом нарушаются конституционные права граждан - участников досудебного уголовного судопроизводства. Только в 2012 г. отменены такие решения в более 11 млн случаях, что эквивалентно затратам труда (на государственном уровне нигде не учитываемым) порядка 30 тыс. сотрудников органов расследования¹. То есть такая деятельность неэффективна и с точки зрения затрат федерального бюджета. Это еще один аргумент в пользу оптимизации полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела.

В правовых позициях Конституционного Суда РФ по вопросам законности неоднократной отмены осталась незавершенность, некоторые из них нуждаются в разъяснениях. Поэтому совершенствование норм, регулирующих разрешение сообщений о преступлениях, и оптимизация надзорных полномочий в этой стадии должны быть направлены на формирование единообразной практики.

¹ Гаврилов, Б.Я. Современные проблемы досудебного производства и меры по их разрешению // Российский следователь. – 2013. – № 21. – С. 5.

Так, в правовых позициях Конституционного Суда РФ указано, что уголовно-процессуальные нормы, регламентирующие основания отмены незаконных постановлений органов расследования об отказе в возбуждении уголовного дела, а также устанавливающие сроки дополнительной проверки (ч. 3 ст. 144, ч. 6 ст. 148 УПК РФ), сами по себе не нарушают права заявителей, а их применение в конкретном случае не входит в предмет конституционного судебного контроля, т.е. имеет место незавершенность, открытость позиции Суда для полемики.

В Определении Конституционного Суда РФ от 27 декабря 2002 г. № 300-О¹ отмечается, что необходимость и возможность отмены необоснованного постановления о прекращении уголовного дела и возобновления производства по делу вытекают из конституционных предписаний, возлагающих на государство обязанность обеспечивать потерпевшим от преступлений доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба (ст. 52). В то же время указывается на недопустимость сохранения постоянной угрозы уголовного преследования для лица, в отношении которого дело было прекращено, поэтому недопустимо и многократное возобновление по одному и тому же основанию, в том числе и по причине неполноты проведенного расследования прекращенного уголовного дела, которая является ограничением его прав и свобод.

Из указанной позиции ясно, что право отмены необоснованного постановления является конституционным, а многократная отмена недопустимой. Но количество допустимых отмен и их сроки законодательно не установлены. Поэтому, чтобы указанные вопросы не были неограниченным усмотрением должностных лиц, необходимо более четкое правовое регулирование.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 27.12.2002 № 300-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 116, 211, 218, 219 и 220 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросом Президиума Верховного Суда Российской Федерации и жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2003. – № 1.

Недостаточно убедительна и правовая позиция по затронутому вопросу, содержащаяся в Определении Конституционного Суда РФ от 20.12.2005 № 477-О¹, согласно которой выносимые в связи с проверкой сообщения о преступлении постановления должны быть законными (ст. 7 УПК РФ), поэтому не предполагается неоднократная отмена прокурором по одним и тем же основаниям постановления об отказе в возбуждении уголовного дела с целью проведения дополнительной проверки сообщения о преступлении.

Во-первых, законодатель допускает, что эти и другие постановления могут быть и необоснованными, поэтому наделяет должностных лиц полномочиями по их отмене (ч. 6 ст. 148 УПК РФ); во-вторых, отмена руководителями ведомственного контроля необоснованных постановлений следователя имеет место в связи с необеспечением полноты проверки. Естественно, целью отмены не является дополнительная проверка, скорее, это средство достижения цели. С точки зрения защиты прав лиц необходимо отметить, что лица, в отношении которых сохраняется угроза «отмены» принятого процессуального решения, по сути, находятся в состоянии неопределенного статуса - в качестве участника досудебного уголовного судопроизводства. Поэтому актуальным является сам факт отмены состоявшегося решения и сохранение в дальнейшем такой возможности.

Недопустимость отмены таких решений по одним и тем же основаниям не исключает их отмену по другим основаниям. В случаях же, когда органом расследования в полном объеме не выполнены требования, изложенные в предыдущем постановлении об отмене процессуального решения, отмена по одним и тем же основаниям является вынужденной.

В Определении от 23.09.2010 № 1125-О-О Конституционный Суд РФ указал, что нормы статей 7, 11, 144 - 145, 148 УПК РФ в их системном

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2005 № 477-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лазарева Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав частью шестой статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС Консультант плюс.

единстве не предполагают принятия необоснованного решения об отказе в возбуждении уголовного дела, напротив, они прямо предусматривают обязанность следователя выносить по результатам рассмотрения сообщения о преступлении мотивированное постановление, а также право заявителя на обжалование принятого по результатам рассмотрения решения¹.

Из данной позиции также следует, что орган расследования должен исполнить свои обязанности добросовестно и ответственно, не оставляя места сомнениям, противоречиям и догадкам в принятом процессуальном решении. С учетом сокращенных сроков проверки обеспечить полноту проверки и ее обоснованность не всегда удается. Потому неоднократная отмена постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела должна быть ограничена законом. Только при подобном подходе можно говорить о реализации конституционно значимых целей уголовного преследования, а также о реальности гарантий и действительности защиты прав лиц от неправомерного ограничения, упоминаемого в вышеназванных правовых позициях Конституционного Суда РФ.

Следует отметить, что неограниченное возобновление проверки и для заявителя, и для лица, в отношении которого было принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела, является ограничением прав. А неопределенно длительное ограничение прав, допускающее неоднократные отмены (ч. 6 ст. 148 УПК РФ) принятых решений, даже исходя из благих намерений, равнозначно отмене права, что не допускается в силу Конституции РФ (ст. 55).

Поэтому установление жестких сроков, допускающих отмену процессуальных решений с возобновлением проверки по сообщению о преступлении (безвестном исчезновении), соблюдение их, принятие

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 23.09.2010 № 1125-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карелина Михаила Юрьевича на нарушение его конституционных прав частями первой и третьей статьи 144, пунктом 2 части первой статьи 145 и частью первой статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС Консультант плюс.

обоснованных решений должны стать гарантией защиты прав лиц в стадии возбуждения уголовного дела. Представляется, что в законе должны быть предусмотрены нормы, согласно которым органы ведомственного процессуального контроля могут отменить необоснованные решения, в том числе и неоднократно, в рамках предельных процессуальных сроков проверки сообщения о преступлении, - 30 суток (ч. 3 ст. 144 УПК РФ).

По истечении указанных сроков материалы для проверки должны быть представлены прокурору незамедлительно. Наделение при этом прокурора полномочиями по возбуждению уголовного дела в связи с отменой состоявшегося процессуального решения послужит дополнительной гарантией защиты прав участников процессуальной проверки сообщения о преступлении (безвестном исчезновении). При таком подходе разрешится и проблема сроков представления материалов проверки, а не только постановления, как это предусмотрено в ч. 4 ст. 148 УПК РФ.

Подводя итог, можно отметить, что система полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, претерпела существенные изменения. Однако некоторые новеллы представляются недостаточно продуманными и последовательными. Упразднение права прокурора возбуждать уголовные дела лишает его возможности осуществлять возложенную на него УПК РФ и Федеральным законом «О прокуратуре РФ» функцию уголовного преследования. Необходимость трансформации полномочий прокурора на стадии возбуждения не вызывает сомнений. Полагаем, что следует выстраивать собственную, отечественную модель прокурорской деятельности при принятии решения об инициации уголовного процесса - принимая во внимание ранее существовавшую практику, зарубежный опыт, а также реалии современного периода. Было бы логичным расширить полномочия прокурора путем предоставления ему права самостоятельного возбуждения уголовных дел по фактам выявленных им в ходе прокурорских проверок преступлений. Для остальных случаев за прокурором необходимо сохранить надзорные полномочия, позволяющие эффективно, а не только на

декларативном уровне, реагировать на незаконные решения органов предварительного расследования о возбуждении уголовного дела.

2.2 Актуальные вопросы участия прокурора в стадии предварительного расследования

Существенные изменения полномочий прокурора в досудебном производстве направлены на создание условий для процессуальной и административной независимости органов предварительного следствия от прокурора, на активизацию его надзорной деятельности. В то же время внесение изменений привело к существенному затруднению осуществления прокуратурой надзорной функции. Это связано с тем, что прокурор как участник уголовного судопроизводства лишился практически всех полномочий, обеспечивающих возможность эффективно осуществлять надзор за исполнением законов при проведении предварительного следствия.

Оставив прокурору надзор за процессуальной деятельностью органов следствия, законодатель противопоставил ему процессуальный контроль со стороны руководителя следственного органа, лишив прокурора возможности эффективного реагирования на допущенные нарушения закона органами предварительного следствия, поскольку праву прокурора внести представление об устранении нарушений закона не соответствует обязанность руководителя следственного органа их устранить.

Существенное сокращение процессуальных полномочий прокурора в досудебном производстве препятствует осуществлению им своевременной защиты прав и законных интересов граждан, выполнению назначения уголовного судопроизводства.

В соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор уполномочен требовать от органов дознания и органов предварительного следствия устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства по уголовному делу, а в п. 7 предусмотрено

полномочие прокурора рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора и принимать по ней решение.

Требование как форма реагирования прокурора на нарушения закона является относительно новой для уголовного процесса и вызывает множество споров среди ученых-процессуалистов и трудности на практике. Сама формулировка ст. 37 УПК РФ позволяет сделать вывод, что требование может быть внесено как дознавателю, так и следователю. И здесь возникает вопрос об отличии требования, внесенного в орган дознания, от письменных указаний, а также от представления прокурора.

В науке уголовного процесса высказано суждение, согласно которому законодатель необоснованно расширил полномочие прокурора требовать устранения нарушений федерального законодательства от органа дознания.

Так, А.В. Гриненко полагает, что в части органов дознания «прокурор наделен более широкими полномочиями - давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий... При обнаружении любых нарушений закона прокурор дознавателю письменных требований не направляет, поскольку постановления и указания прокурора являются для дознавателя обязательными. Таким образом, полномочия прокурора, закрепленные п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК, должны быть скорректированы и могут применяться лишь при осуществлении прокурором надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»¹.

Вместе с тем, сравнительный анализ положений п. 3 и п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ позволяет говорить об основном отличии требования от указания прокурора: при вынесении требования прокурор указывает на уже состоявшееся нарушение федерального законодательства, указание же носит более предупредительный характер, имеет превентивное значение и помогает

¹ Гриненко, А.В. Полномочия прокурора должны быть конкретизированы // Законность. – 2011. – № 2. – С. 23.

дознанию всесторонне, полно и объективно расследовать уголовное дело, правильно выбрать тактику и методику расследования¹.

В настоящее время несколько стерты различия между требованием и представлением прокурора. Общим у них является следующее:

- 1) представление и требование являются актами реагирования на допущенные нарушения закона;
- 2) вносятся прокурором в орган или должностному лицу, которые уполномочены устранить допущенные нарушения;
- 3) о результатах принятых мер сообщается прокурору в письменной форме;
- 4) все чаще предлагается в требованиях (как и в представлениях) ставить вопрос о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, действия или бездействие которых привели к нарушениям требований УПК РФ и прав участников уголовного судопроизводства².

Вместе с тем, видится правильным, что требование вносится при выявлении нарушений федерального законодательства в ходе расследования конкретного уголовного дела. Тогда как представление является более комплексным актом прокурорского реагирования, в котором анализируются, как правило, системные нарушения, ставится вопрос не только об устранении самих нарушений закона, но и причин и условий, им способствующих.

Практика использования такой меры прокурорского реагирования как внесение требований обозначила еще несколько спорных моментов.

По мнению А. Соколова, требование может применяться только по возбужденному уголовному делу, а не по материалу проверки сообщения о преступлении. Автор предлагает направлять в следственные органы письма с

¹ Азаров, В.А., Терехин, А. А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве. – М., 2014. – С. 77.

² Горюнов, В.В. Надзор за следствием в органах прокуратуры // Законность. – 2009. – № 2. – С. 34.

анализом нарушений, допущенных в стадии возбуждения уголовного дела, в том числе по фактам нарушения учетно-регистрационной дисциплины¹.

К.А. Таболина также считает, что «требовать от органов предварительного расследования устранения нарушений, допущенных в стадии возбуждения уголовного дела, в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор не имеет права, поскольку это возможно только в ходе дознания или предварительного следствия, т.е. на стадии предварительного расследования².

В связи с этим следует поддержать мнение К.А. Таболиной, Ю. Городкова³ и других ученых, предлагающих законодательно распространить возможность направления требования об устранении нарушений федерального законодательства в случае выявления таких нарушений, допущенных на стадии возбуждения уголовного дела. В качестве обоснования такого предложения приводятся положения ч. 4 ст. 39 УПК РФ, где законодатель прямо упоминает о возможном рассмотрении руководителем следственного органа требований об устранении нарушений, допущенных в ходе досудебного производства, а значит, в том числе на этапе проверки сообщения о преступлении.

Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 5 сентября 2011 г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия»⁴ также вменяет в обязанность прокурорам при

¹ Соколов, А. Проблемы и практика применения прокурором требования об устранении нарушений федерального законодательства в уголовном процессе // Уголовное право. – 2009. – № 2. – С. 124.

² Таболина, К.А. О недостаточности полномочий прокурора для обеспечения эффективного надзора в стадии возбуждения уголовного дела // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 6. – С. 12.

³ Городков, Ю. Надзор за законностью регистрации и разрешения сообщений о преступлениях в органах Следственного комитета // Законность. – 2008. – № 8. – С. 16.

⁴ Приказ Генпрокуратуры России от 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // Законность. – 2011. – № 12.

осуществлении надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях требовать полного устранения нарушения закона, используя формы прокурорского реагирования, в том числе предусмотренные п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Закон не регламентирует, в какой форме - письменной или устной, излагается данное требование прокурора. В.Ф. Крюков предлагает исходить из наличия двух возможных вариантов, при которых осуществляется выражение данного требования.

В первом случае, при реализации прокурором своего полномочия по непосредственному организационному участию в расследовании преступлений путем присутствия при выполнении следователем важных следственных действий, при установлении нарушений федерального закона вправе в устной форме выразить требование следователю об их устранении, которое следователь обязан в соответствии со ст. 166 УПК РФ отразить в протоколе следственного действия. Это требование прокурор вправе изложить в протоколе собственноручно. В любом случае содержание требования удостоверяется подписью прокурора, как это предусмотрено ч. 6 ст. 166 УПК РФ.

При втором варианте, реализуя такую форму надзора, как ознакомление с материалами расследования по представленным материалам уголовного дела, прокурор устанавливает факты нарушения федеральных законов. В этом случае прокурор также обязан выразить требование об устранении нарушений федерального законодательства. Однако учитывая, что указанное полномочие прокурора выражается в принятии им процессуального решения по смыслу ст.ст. 38, 39 УПК РФ, предполагается, что изложение такого требования прокурора производится в письменной форме¹.

¹ Крюков, В.Ф. Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора. – М., 2010. – С. 163.

Мы, однако, придерживаемся иной точки зрения. Такая мера прокурорского реагирования как требование об устранении нарушений федерального законодательства может быть вынесена исключительно в письменной форме, что косвенно подтверждается положениями ч. 4 ст. 39 УПК РФ, согласно которой руководитель следственного органа рассматривает в срок не позднее 5 суток требования прокурора и письменные возражения следователя на указанные требования и сообщает прокурору об отмене незаконного или необоснованного постановления следователя, устранении допущенных нарушений либо выносит (то есть изготавливает в письменном виде) мотивированное постановление о несогласии с требованиями прокурора, которое направляет прокурору.

В настоящее время структура и содержание требования прокурора об устранении допущенных нарушений закона не установлены ни в УПК РФ, ни в ведомственных приказах Генеральной прокуратуры РФ, что является недостатком и создает дополнительные сложности в правоприменительной практике. При этом ряд мер прокурорского реагирования подробно разработаны (как, например, предостережение прокурора). В связи с этим назрела необходимость более детального нормативного регулирования, пусть даже на ведомственном уровне, формы требования, порядка его рассмотрения органами следствия и дознания, сроков для подготовки и направления проекта требования вышестоящему прокурору в случае несогласия руководителя следственного органа с требованием прокурора.

Следует согласиться с В.Ф. Крюковым, что в описательной части требования прокурора перечисляются нарушенные правовые предписания материального и процессуального федерального законодательства с указанием последствий, которые наступили или могут наступить в результате допущенных нарушений (признание доказательств недопустимыми; возвращение уголовного дела на дополнительное расследование; постановка оправдательного приговора лицу, причастному к совершению преступления; незаконное возбуждение или привлечение к

уголовной ответственности и т.д.). В требовании прокурора должны излагаться конкретные предложения по устранению допущенного нарушения¹.

В то же время, возникает вопрос - от кого прокурор должен требовать устранения нарушений? Прокурор направляет требование следователю, руководителю следственного органа (по уголовному делу, производство которого проводится в форме предварительного следствия), начальнику органа дознания, начальнику подразделения дознания (органу дознания) (по уголовному делу, производство которого проводится в форме дознания).

Вместе с тем, сравнительный анализ самой нормы, изложенной в п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ: требовать от органов дознания и следственных органов (а не от следователя и дознавателя), а также положений ч. 4 ст. 39 УПК РФ, согласно которой ответ на требование готовит руководитель следственного органа, а следователь может лишь представить ему свои письменные возражения на требование, позволяют сделать вывод, что свои требования прокурор адресует руководителям как органа следствия, так и органа дознания.

В соответствии с ч. 3 ст. 38, ч. 4 ст. 39 УПК РФ требование прокурора обязательно для рассмотрения руководителем следственного органа в 5-суточный срок, но необязательно для исполнения. Оно может быть отклонено, что оформляется соответствующим мотивированным постановлением руководителя следственного органа. При отклонении требования прокурор вправе обратиться к руководителю вышестоящего следственного органа, а в случае несогласия последнего - к Председателю Следственного комитета РФ (руководителю следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти)), а затем - к Генеральному прокурору РФ, решение которого является окончательным (ч. 6 ст. 37 УПК РФ).

¹ Крюков, В.Ф. Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора. – М., 2010. – С. 165.

УПК РФ устанавливает особую форму реагирования прокурора на неисполнение следователем и руководителем следственного органа его требования об устранении нарушений закона - обращение к вышестоящему руководителю следственного органа, а затем к Генеральному прокурору РФ и не предусматривает какой-либо ответственности следователя, руководителя следственного органа за неисполнение требований прокурора. Единственной процессуальной формой реагирования прокурора на нарушение закона и неисполнение его требований может быть принятие в соответствии с п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ решения об изъятии уголовного дела (материалов проверки сообщения о преступлении) у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передаче их следователю Следственного комитета РФ. Иным образом решен этот вопрос применительно к дознавателю, который может быть отстранен прокурором от производства расследования в связи с нарушением требований УПК РФ (п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Считаем, что руководитель следственного органа вместе со следователем не связаны обязанностью исполнения требований прокурора, который правомочен лишь через своего руководителя поднимать проблему на более высокий уровень. Следует признать правильным предложение Н.В. Булановой, учитывающей сущность общественных отношений в сфере уголовного судопроизводства, процессуальное положение прокурора, сложившуюся правоприменительную практику по рассмотрению требований прокурора, и предлагающей внести изменения в действующее уголовно-процессуальное законодательство, установив, что «требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в досудебном производстве по делу, подлежат исполнению, но могут быть обжалованы следователем, руководителем следственного органа в

установленном уголовно-процессуальном законодательством порядке, т.е. вышестоящему прокурору»¹.

Представляется, что требование прокурора в сфере уголовного судопроизводства обладает рядом признаков:

1) регламентировано в УПК РФ и не указано в качестве самостоятельного акта прокурорского реагирования в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации»;

2) при буквальном прочтении п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ можно сделать вывод о применении требования лишь на стадии предварительного расследования;

3) направлено на устранение нарушений федерального законодательства, допущенных при осуществлении дознания и предварительного следствия, которые не могут быть устранены посредством вынесения постановления;

4) адресуется руководителям органов дознания и предварительного следствия;

5) обязательно для исполнения органами дознания, но не обязательно для органов следствия;

6) для органов следствия регламентирована процедура рассмотрения требования, форма отказа в удовлетворении требований прокурора (постановление), предусмотрен механизм дальнейшего обжалования прокурором отказа в удовлетворении требования.

Применительно к надзору прокурором за соблюдением процессуальных сроков требование является основной формой реагирования на выявленные нарушения. Так, п. 1.5 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 12 июля 2010 г. обязывает прокуроров «признавая обоснованными доводы заявителя о несоблюдении органами предварительного следствия разумных

¹ Буланова, Н.В. Обеспечение прав человека в уголовном судопроизводстве средствами прокурорского надзора. // Российская юстиция. – 2016. – № 6. – С. 76.

сроков, направлять требование руководителю следственного органа об устранении выявленных нарушений»¹.

В итоге отметим, что необязательность требований для органов предварительного следствия, с фрагментарной регламентацией и усложненной процедурой обжалования прокурорами отказов в их удовлетворении, снижает эффективность и оперативность этой меры прокурорского реагирования.

2.3 Проверка прокурором уголовного дела поступившего с итоговым актом

Предварительное расследование является самостоятельной стадией уголовного процесса, содержанием которой является деятельность органов дознания, дознавателя, следователя по собиранию, проверке и оценке доказательств, на основе которых устанавливаются имеющие значение для дела обстоятельства, изобличаются и привлекаются в качестве обвиняемого лицо, совершившее преступление, принимаются меры по выявлению обстоятельств, способствующих совершению преступления, меры по возмещению ущерба, нанесенного преступлением. При этом момент окончания стадии предварительного расследования определяется, как правило, моментом утверждения прокурором обвинительного заключения.

На этапе окончания предварительного расследования обычно утверждается обвинительное заключение (обвинительный акт) или прекращается уголовное дело (в отношении невменяемых - уголовное дело направляется в суд для применения принудительных мер медицинского характера). Завершение стадии предварительного расследования

¹ Приказ Генпрокуратуры РФ от 12.07.2010 № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства» // Законность. – 2010. – № 10.

определяется моментом рассмотрения дела прокурором; принятия по нему решения и направления дела в суд.

Большинство мнений, высказанных в отношении утверждения прокурором обвинительного заключения как завершающего этапа стадии предварительного расследования, были даны в период действия норм, разрешающих прокурору, наряду со следователем и дознавателем, осуществлять производство по уголовному делу. Утверждение прокурором обвинительного заключения в этом случае можно рассматривать как «ведомственное согласование» итогового документа предварительного следствия и обоснованно рассматривать его как часть стадии предварительного расследования.

Федеральным законом от 5 июня 2007 года из полномочий органов прокуратуры была исключена функция расследования уголовных дел. За прокурором осталось согласно ч. 1 ст. 37 функция надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Осуществляя надзор за процессуальной деятельностью органов расследования, прокурор по-прежнему утверждает обвинительное заключение (акт, постановление). Но при этом он уже выступает как самостоятельный субъект органа, обособленного от органов расследования, а его решение относительно итоговых документов органов предварительного расследования следует рассматривать как определяющее в рамках реализации им надзорной функции за органами дознания и следствия.

Что касается позиции законодателя, то и здесь имеет место неопределенность. Глава 31 УПК РФ «Действия и решения прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением», ст. 226 и 226.8 УПК РФ включены в раздел 8 УПК РФ, которая называется «Предварительное расследование». В то же время в ч. 2 ст. 162 УПК РФ указано, что в срок предварительного следствия включается время со дня возбуждения уголовного дела и до момента направления его прокурору с обвинительным заключением или постановлением о передаче дела в суд для

рассмотрения вопроса о применении принудительных мер медицинского характера либо до дня вынесения постановления о прекращении уголовного дела. Согласно ч. 1 ст. 226.8 УПК РФ в срок дознания в сокращенной форме включается время со дня вынесения постановления о производстве дознания в сокращенной форме до дня направления уголовного дела прокурору с обвинительным постановлением. Кроме того, если рассматривать утверждение прокурором обвинительного заключения (акта, постановления) как последний этап стадии предварительного расследования, то можно сделать вывод о нарушении уголовно-процессуальной формы в стадии предварительного расследования, так как при утверждении указанных документов прокурор может направить уголовное дело для производства дополнительного предварительного следствия или дознания.

Возникает вопрос о том, каков момент окончания стадии предварительного расследования, совпадают ли по срокам стадия предварительного расследования и предварительное расследование как уголовно-процессуальная деятельность, является ли утверждение обвинительного заключения (акта, постановления) частью стадии предварительного расследования или же это самостоятельная третья стадия досудебного производства?

Утверждение прокурором обвинительного заключения (акта, постановления) является самостоятельной стадией процесса, так как этому этапу уголовно-процессуальной деятельности присущи все признаки, характерные для стадии процесса. Каждой стадии процесса свойственны:

- 1) непосредственные задачи, вытекающие из назначения судопроизводства;
- 2) определенный круг участвующих в ней органов и лиц;
- 3) порядок (процессуальная форма) деятельности;
- 4) специфический характер уголовно-процессуальных отношений, возникающих между субъектами в процессе производства по делу;

5) итоговый процессуальный акт (решение), завершающий цикл процессуальных действий и отношений и влекущий переход дела на следующую ступень (если не прекращается уголовное дело или уголовное преследование)¹.

Утверждение прокурором обвинительного заключения (акта, постановления) является необходимой, обязательной частью уголовного судопроизводства. Ни одно уголовное дело не может миновать этот этап процесса. Обвинительное заключение (акт, постановление) должны быть утверждены прокурором, и только после этого уголовное дело может быть предметом судебного разбирательства. Согласно п. 14 Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О применении судами норм уголовно-процессуального законодательства, регулирующих подготовку уголовного дела к судебному разбирательству»² при решении вопроса о возвращении уголовного дела прокурору по основаниям, указанным в ст. 237 УПК РФ, под допущенным при составлении обвинительного заключения акта нарушениями требований уголовно-процессуального закона следует понимать такие нарушения, изложенные в ст. 220, 225 УПК РФ положений, которые служат препятствием для принятия судом решения по существу дела на основании данного заключения или акта. В частности, основанием возвращения уголовного дела прокурору является не утверждение обвинительного заключения или обвинительного акта прокурором.

Стадии уголовного процесса чередуются, сменяя одна другую в строгой последовательности. Утверждение прокурором обвинительного заключения занимает определенное место в системе стадий уголовного процесса в соответствии со своей очередностью. Данный этап является

¹ Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / Под ред. П.А. Лупинской. – М.: Юристъ, 2003. – С. 23.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.12.2009 № 28 «О применении судами норм уголовно-процессуального законодательства, регулирующих подготовку уголовного дела к судебному разбирательству» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2010. – № 2.

предшествующим стадии подготовки дела к судебному разбирательству и проверочным по отношению к предыдущему этапу производства по делу предварительному расследованию. Об этом свидетельствует и тот факт, что при наличии оснований, предусмотренных ст. 237 УПК РФ, уголовное дело со стадии подготовки дела к судебному заседанию возвращается именно прокурору, а не к следователю и дознавателю, например для производства следственных действий.

Перед данным этапом уголовного процесса стоят самостоятельные задачи: проверка законности возбуждения уголовного дела, проведенного предварительного следствия и дознания, выявление нарушений, допущенных в ходе производства по делу и передача дела для дополнительного производства для их устранения; проверка наличия достаточности собранных доказательств для обоснованного вывода о событии преступления, характере и размере причиненного вреда, о виновности лица в совершении преступления; проверка отсутствия процессуальных препятствий для дальнейшего движения уголовного дела; создание условий для обеспечения прав и законных интересов субъектов уголовного процесса.

Субъектами процессуальной деятельности на рассматриваемом этапе производства по делу является прокурор, вышестоящий прокурор, в случае если уголовное дело подсудно вышестоящему суду.

Для выполнения вышеназванных задач предусмотрен специальный процессуальный порядок, предусмотренный главой 31 УПК РФ. Прокурор изучает поступившее от следователя, дознавателя уголовное дело с обвинительным заключением (актом, постановлением). В зависимости от результатов изучения дела принимает одно из решений, предусмотренных уголовно-процессуальным законом. После утверждения обвинительного заключения направляет уголовное дело в суд, о чем уведомляет обвиняемого, его защитника, потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика и (или) представителей и разъясняет им право заявлять ходатайство о проведении предварительного слушания. Копия обвинительного заключения

с приложениями вручается прокурором обвиняемому. Если защитник и потерпевший ходатайствуют о вручении им копии обвинительного заключения, то документ вручается и им.

Решение по уголовному делу в этой стадии принимается по делам следствия в срок не позднее 10 суток со дня поступления дела от следователя. В случае сложности или большого объема уголовного дела данный срок может быть продлен по мотивированному ходатайству прокурора вышестоящим прокурором до 30 суток. По делам дознания, проведенным в обычной форме, решение по уголовному делу принимается прокурором в течение 2 суток, а по делам дознания, проведенным в сокращенной форме, в течение 3 суток.

Для рассматриваемой стадии характерны особые решения и составляемые документы. По существу, «утверждение» есть выражение решения прокурора, которое имеет своим основанием то обвинительное заключение, с которым соглашается или которое утверждает прокурор¹.

В частности, в ходе данного этапа прокурором принимаются решения об утверждении обвинительного заключения (акта, постановления) и о направлении уголовного дела в суд, возвращении уголовного дела для дополнительного следствия, дознания, о чем выносятся соответствующие процессуальные документы, по делам следствия - о направлении уголовного дела вышестоящему прокурору для утверждения обвинительного заключения, если дело подсудно вышестоящему суду, по делам дознания - прекращение уголовного дела, исключение из обвинительного акта или обвинительного постановления отдельных пунктов обвинения либо переквалификация обвинения на менее тяжкое, о чем выносятся соответствующие постановления, принимаются иные итоговые процессуальные решения, исчерпывающий перечень которых указан в ст. 221, 226, 226.8 УПК РФ.

¹ Lupinskaya, P.A. Resheniya v ugolovnom sudoproizvodstve: teoriya, zakonodatel'stvo i praktika. – M: Norma, 2010. – S. 208.

Наиболее дискуссионным, является вопрос о разграничении функций надзора и осуществления уголовного преследования на этапе окончания предварительного расследования у прокурора.

Так, при получении уголовного дела с обвинительным заключением он может принять решение о возвращении его следователю, в частности, для изменения объема обвинения или квалификации действий обвиняемых (п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ). В таком случае прокурор, действуя в рамках надзора за предварительным следствием, дает указание об осуществлении уголовного преследования - чистом виде надзор.

В случаях же, когда прокурор получает уголовное дела с обвинительным актом (обвинительным постановлением) от дознавателя, он вообще вправе лично вынести постановление об исключении из него отдельных пунктов обвинения или переквалификации обвинения на менее тяжкое (ч. 2 ст. 225 УПК РФ). Исходя из этого, в рамках проверки законности и обоснованности при окончании производства по уголовному делу прокурор, по сути, осуществляет уголовное преследование. Надзор смешивается с контролем.

Если сопоставить указанные полномочия прокурора, то можно выявить не только различие в принимаемых решениях прокурора по уголовному делу в отношении следователя и дознавателя, но и взаимосвязь таких его функций, как прокурорский надзор и осуществление уголовного преследования.

Полагаем, что в рассматриваемой ситуации законодатель не совсем четко определил те моменты, когда прокурор начинает осуществление уголовного преследования. Несмотря на это, считаем, что в отношении обвиняемого на этапе окончания предварительного расследования с момента направления следователем прокурору уголовного дела с обвинительным заключением и до назначения судебного разбирательства, где уже прокурор в полной мере осуществляет уголовное преследование, уголовное преследование должно быть реализовано конкретным участником

уголовного судопроизводства. Необходимо считать, что со стороны обвинения таким лицом является прокурор.

Сделав такой вывод, возникает закономерный вопрос: почему при получении обвинительного акта прокурор вправе исключить отдельные пункты обвинения или переквалифицировать обвинение на менее тяжкое, но при получении обвинительного заключения таких полномочий у него нет? Полагаем, нет никаких оснований для сохранения в тексте УПК РФ этого разногласия. Считаем, что аналогичные полномочия должны быть сохранены у прокурора и в отношении обвинительного заключения.

Полагаем, что если прокурор усмотрел необходимость принятия решения об исключении отдельных пунктов обвинения или переквалификации обвинения на менее тяжкое, то он может, не возвращая при этом уголовное дело следователю, вынести постановление подобно аналогичному решению по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом. Однако необходимо учитывать, что это возможно лишь в тех случаях, когда отсутствует необходимость производства дополнительного расследования.

Более того, на судебной стадии, выступая в качестве государственного обвинителя, прокурор обладает такими полномочиями (ч. 7, 8 ст. 246 УПК РФ) по любым уголовным делам, вне зависимости от того, на основе какого итогового процессуального документа, завершающего предварительное расследование, поддерживается обвинение.

Полагаем, что если прокурор может осуществлять такие полномочия в рамках судебного заседания, то нет никаких препятствий наделить его ими и на досудебной стадии. Рассматриваемое решение также исключит дополнительную волокиту при возвращении уголовного дела, его возможном обжаловании следователем, рассмотрении поступившей жалобы вышестоящим прокурором и т. п., что ставит прокурора в зависимость от решений поднадзорных ему должностных лиц. Ведь в итоге, если прокурор направил следователю уголовное дело для переквалификации, а последний с

этим не согласен и будет обжаловать это решение, ничто не мешает прокурору осуществить такую переквалификацию уже на судебной стадии. Но мы таким образом достигнем некой процессуальной экономии, что также очень важно.

Поскольку предполагается, что следователь, получив уголовное дело с таким указанием прокурора, должен возобновить производство, ознакомить участников уголовного судопроизводства с материалами уголовного дела, составить новое обвинительное заключение, процедура окончания предварительного следствия с составлением обвинительного заключения неоправданно усложняется и затягивается.

Отметим, что при вынесении вышеупомянутого постановления прокурором не нарушается и сама процедура окончания предварительного расследования. Поскольку все участники на момент принятия прокурором такого решения уже будут ознакомлены с материалами уголовного дела, ходатайства и жалобы разрешены, обвинительное заключение составлено.

При вручении копии обвинительного заключения прокурор по аналогии с действиями по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом, передает обвиняемому и вынесенное им постановление об исключении отдельных пунктов обвинения или переквалификации обвинения на менее тяжкое. Также он обязан разъяснить последствия такого решения, исполняя при этом функцию надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Более того, принятие прокурором такого решения не нарушит и право обвиняемого на защиту, что важно, поскольку этим не ухудшается процессуальное положение обвиняемого.

Достаточно весомые аргументы приводятся в литературе относительно того, что прокурор вообще не должен никаким образом осуществлять предварительное расследование, в частности, он не должен иметь право при поступлении к нему обвинительного акта вносить в него коррективы, например, изменять пункты статьи обвинения или же квалификацию на

менее тяжкую¹. Ведь даже этимологически существует доктринально признанное различие понятий «надзор» и «контроль». Надзор в его правильном понимании предполагает наблюдение за законностью осуществления действий поднадзорного субъекта, но не возможность надзирающего вмешиваться в такую деятельность. Вмешательство в деятельность предполагается при осуществлении контроля.

Полагаем, что, несмотря на то, какая из этих двух позиций в итоге будет принята, в любом случае мы должны унифицировать нормы УПК РФ относительно полномочий прокурора при поступлении к нему обвинительного заключения или обвинительного акта. Либо это в обоих случаях - надзор в его собственном смысле, т. е. возможность прокурора лишь возвращать дело следователю или дознавателю в случае его несогласия с формулировкой обвинительного акта или заключения. Либо мы должны в конечном счете расширить полномочия прокурора при поступлении к нему обвинительного заключения.

¹ Химичева, Г. П. О реализации процессуальных функций прокурора на досудебном производстве по уголовному делу // Вестник Московского университета МВД России. – 2011. – № 12. – С. 17.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Прокурор – как участник уголовного судопроизводства реализует три процессуальные функции: осуществление уголовного преследования, надзор за деятельностью органов предварительного расследования и поддержание государственного обвинения. Несмотря на различия в природе правоотношений, возникающих при осуществлении указанных функций, процессуальная деятельность прокурора по всем обозначенным направлениям тесно взаимосвязана и взаимообусловлена. Определение статуса государственного обвинителя более сложная задача, нуждающаяся в скорейшем разрешении. Правильным на наш взгляд, представляется вступление обвинителя в производство по делу на этапе утверждения обвинительного заключения (акта, постановления) и до постановления итогового решения по уголовному делу, оформление его процессуальных полномочий и закрепление его самостоятельности в пределах выданного прокурором письменного поручения.

До сих пор в литературе четко не определены место и роль прокурора в осуществлении уголовного преследования на досудебном производстве. Большинство теоретиков полагают, что при производстве предварительного расследования прокурор осуществляет некое процессуальное руководство, надзор за органами предварительного расследования. Действительно, в настоящее время прокурор на досудебном производстве участвует в осуществлении уголовного судопроизводства, но при этом не осуществляет его. Следует учитывать, что, реализуя данную функцию, прокурор осуществляет надзор за законностью и обоснованностью действий и решений органов предварительного расследования.

Через призму обеспечения законности должна рассматриваться деятельность прокурора в ходе уголовного судопроизводства: прокурор должен вмешиваться в процесс расследования уголовного дела с

единственной целью – предупреждения, выявления и устранения нарушений закона.

В связи с этим представляется целесообразным внесение изменений в уголовно процессуальный закон, которые могут заключаться в следующем:

1) статью 37 «Прокурор» перенести в гл. 5, название которой изменить на «Участники уголовного судопроизводства со стороны государства»;

2) часть 1 ст. 37 УПК РФ изложить в следующей редакции:

«1. Прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной настоящим Кодексом, осуществлять от имени государства надзор за соблюдением законодательства в ходе уголовного судопроизводства».

Представляется, что предложенные изменения будут способствовать необходимой конкретизации роли и назначения прокурора в уголовном судопроизводстве, делая акцент на приоритетности его надзорной функции.

Следует отметить, что неограниченное возобновление проверки и для заявителя, и для лица, в отношении которого было принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела, является ограничением прав. А неопределенно длительное ограничение прав, допускающее неоднократные отмены (ч. 6 ст. 148 УПК РФ) принятых решений, даже исходя из благих намерений, равнозначно отмене права, что не допускается в силу Конституции РФ (ст. 55).

Поэтому установление жестких сроков, допускающих отмену процессуальных решений с возобновлением проверки по сообщению о преступлении (безвестном исчезновении), соблюдение их, принятие обоснованных решений должны стать гарантией защиты прав лиц в стадии возбуждения уголовного дела.

Представляется, что в законе должны быть предусмотрены нормы, согласно которым органы ведомственного процессуального контроля могут отменить необоснованные решения, в том числе и неоднократно, в рамках

предельных процессуальных сроков проверки сообщения о преступлении, - 30 суток (ч. 3 ст. 144 УПК РФ).

По истечении указанных сроков материалы для проверки должны быть представлены прокурору незамедлительно. Наделение при этом прокурора полномочиями по возбуждению уголовного дела в связи с отменой состоявшегося процессуального решения послужит дополнительной гарантией защиты прав участников процессуальной проверки сообщения о преступлении (безвестном исчезновении). При таком подходе разрешится и проблема сроков представления материалов проверки, а не только постановления, как это предусмотрено в ч. 4 ст. 148 УПК РФ.

Необходимо восстановить право прокурора возбуждать уголовные дела. Во всех системах уголовного судопроизводства прокуроры решают вопрос о возбуждении дело. Также это послужит дополнительной гарантией защиты прав участников процессуальной проверки сообщения о преступлении.

Орган расследования должен исполнить свои обязанности добросовестно и ответственно, не оставляя места сомнениям, противоречиям и догадкам в принятом процессуальном решении. С учетом сокращенных сроков проверки обеспечить полноту проверки и ее обоснованность не всегда удастся. Потому неоднократная отмена постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела должна быть ограничена законом. Неограниченное возобновление проверки и для заявителя, и для лица, в отношении которого было принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела, является ограничением прав. Поэтому установление жестких сроков, допускающих отмену процессуальных решений с возобновлением проверки по сообщению о преступлении, соблюдение их, принятие обоснованных решений должны стать гарантией защиты прав лиц в стадии возбуждения уголовного дела. Представляется, что в законе должны быть предусмотрены нормы, согласно которым органы ведомственного процессуального контроля могут отменить необоснованные решения, в том

числе и неоднократно, в рамках предельных процессуальных сроков проверки сообщения о преступлении, - 30 суток (ч. 3 ст. 144 УПК РФ).

В настоящее время требования прокурора для следователя не являются обязательными. Но учитывая сущность уголовного судопроизводства, место прокурора в нем прокурора, необходимо внести изменения в действующее законодательство, установив, что «требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в досудебном производстве по делу, подлежат исполнению, но могут быть обжалованы следователем, руководителем следственного органа в установленном уголовно-процессуальном законодательством порядке, т.е. вышестоящему прокурору».

Дискуссионным, является вопрос о разграничении функций надзора и осуществления уголовного преследования на этапе окончания предварительного расследования у прокурора. Надзор осуществляется при проверке обвинительного заключения, при его возвращении для изменения объема обвинения или квалификации. В случаях проверки обвинительного акта (обвинительного постановления) от дознавателя, прокурор может самостоятельно исключить из него отдельные пункты обвинения или переквалифицировать обвинение. В данном случае прокурор осуществляет уголовное преследование. Взаимосвязь функций надзора и уголовного преследования позволяет наделить прокурора полномочиями по управлению обвинением и закреплением не только права на самостоятельное возбуждение уголовных дел, но и наделение обязанности требований в отношении следователей и правом на изменение квалификации и объема обвинения.

Следует вернуть в УПК РФ полномочия прокурора по самостоятельному определению пределов уголовного преследования на этапе утверждения обвинительного заключения.

В УПК РФ должна быть статья с закрепленными в ней основаниями возвращения дела для дополнительного расследования. Сейчас УПК РФ не

устанавливает оснований возвращения дела для дополнительного расследования прокурором. Анализ развития и становления института возвращения уголовного дела на дополнительное расследование позволяет говорить о преждевременном исключении, без учета объективных потребностей правоприменительной практики, исторически сложившихся оснований дополнительного расследования, изложенных в ст. 232 УПК РСФСР 1960 г. Необходимо их восстановление в тексте закона и дальнейшее совершенствование на основе дифференциации инициативы сторон по возвращению уголовного дела из судебных стадий с учетом современных реалий состязательного уголовного процесса.

В ст. 221 УПК РФ закреплено его полномочие «возвращать уголовное дело следователю для дополнительного следствия» путем вынесения постановления об этом – без требования указать в постановлении основания, дающие право принять такое решение. В связи с этим представляется целесообразным в действующем уголовно-процессуальном законе в ст. 221 УПК РФ внести соответствующие изменения.

С целью достижения правовой определенности необходимо более четкое закрепление полномочий прокуроров различных уровней непосредственно в уголовно-процессуальном законодательстве.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Раздел I Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. – 1993. – № 237.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174 // Собрание Законодательства РФ. – 2001. – № 52. – Ст. 4921. (в ред. от 21.04.2017г.)
3. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366.
4. Приказ Генпрокуратуры РФ от 12.07.2010 № 276 «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства» // Законность. – 2010. – № 10.
5. Приказ Генпрокуратуры России от 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // Законность. – 2011. – № 12.
6. Приказ Следственного комитета РФ от 15.01.2011 № 1 «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации» // СПС Консультант плюс.
7. Приказ Следственного комитета России от 11.10.2012 № 72 «Об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 25.02.2013 № 27314) // Российская газета. – 2013. – № 48.

Раздел II Литература

8. Азаров, В.А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве / В.А. Азаров, А.А. Терехин. – М.: Закон, 2014. – 523 с.
9. Аликперов, Х. О процессуальной фигуре государственного обвинителя / Х. Аликперов // Российская юстиция. – 2003. – № 3. – С. 91-96.
10. Амирбеков, К.И. Следственный судья, следователь, дознаватель и прокурор в досудебном производстве современного уголовного процесса: статус и полномочия / К.И. Амирбеков // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2015. – Т. 48. – № 4. – С. 29-35.
11. Андриянов, В.Н. Контрольная власть в системе разделения властей и ее реализация в современной России / В.Н. Андриянов // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2011. – № 1 (75). – С. 146-152.
12. Андриянов, В. Н. Новые направления деятельности прокуратуры России в современных условиях: проблемы и перспективы / В. Н. Андриянов // Сибирский юридический вестник. – 2012. – № 2 (57). – С. 125-135.
13. Асанов, А.Ю. Функция уголовного преследования в деятельности прокурора и полномочия по её реализации на досудебном производстве / А.Ю. Асанов // Приоритетные научные направления: от теории к практике. – 2016. – № 26-2. – С. 129-132.
14. Багмет, А.М. Процессуальная самостоятельность следователя в ходе уголовного процесса как гарантия соблюдения конституционных прав граждан // Конституция Российской Федерации как гарант прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений: Материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 14 ноября 2013 г.): В 3 ч. / Под ред. А.И. Бастрыкина. – М., 2013. Ч. 1. – С. 22-29.

15. Баев, О.Я. Функция следователя и прокурора - уголовное преследование / О.Я. Баев // Судебная власть и уголовный процесс. – 2016. – № 1. – С. 120-127.
16. Барабаш, А. С. Публичное начало российского уголовного процесса : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.09 / А. С. Барабаш. – Красноярск, 2006. – 45 с.
17. Болтошев, Е. Д. Функции прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Е. Д. Болтошев. – М., 2002. – 244 с.
18. Буглаева, Е. А. О новых полномочиях прокурора в досудебном производстве / Е. А. Буглаева, С. В. Тетюев // Российская юстиция. – 2010. – № 1. – С. 40-45.
19. Буланова, Н.В. Обеспечение прав человека в уголовном судопроизводстве средствами прокурорского надзора. / Н.В. Буланова // Российская юстиция. – 2016. – № 6. – С. 76-79.
20. Буров, Ю.В. Процессуальная деятельность прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением: проблемы и пути их решения / Ю.В. Буров // Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии. – 2015. – № 1-1. – С. 176-184.
21. Быков, В.М. Правовое положение прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства / В.М. Быков // Российская юстиция. – 2016. – № 11. – С. 30 - 34.
22. Быков, В.М. Следователь в уголовном процессе России: Монография. / В.М. Быков – М.: Юрлитинформ, 2014. – 638 с.
23. Векшин, В.П. Правовой статус вышестоящего прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства / В.П. Векшин // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2016. – № 1 (51). – С. 65-74.

24. Вершинина, С.И. О теории принуждения в правовой науке / С.И. Вершинина // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2014. – № 52. – С. 25-38.

25. Гаврилов, Б.Я. Современные проблемы досудебного производства и меры по их разрешению / Б.Я. Гаврилов // Российский следователь. – 2013. – № 21. – С. 5-14.

26. Городков, Ю. Надзор за законностью регистрации и разрешения сообщений о преступлениях в органах Следственного комитета / Ю. Городков // Законность. – 2008. – № 8. – С. 16-21.

27. Горюнов, В.В. Надзор за следствием в органах прокуратуры / В.В. Горюнов // Законность. – 2009. – № 2. – С. 34.

28. Грек, А.И. К вопросу о реализации функций прокурора на досудебных стадиях расследования уголовного дела / А.И. Грек, В.В. Гуфельд // В сборнике: Проблемы отправления правосудия по уголовным делам в современной России: теория и практика. Сборник научных статей IV-ой Международной научно-практической конференции: в 2 частях. – 2015. – С. 22-25.

29. Гриненко, А.В. Полномочия прокурора должны быть конкретизированы / А.В. Гриненко // Законность. – 2011. – № 2. – С. 23-29.

30. Гринюк, Е.Н. Функциональная направленность деятельности прокурора на стадии предварительного расследования: вопросы теории и нормативного регулирования / Е.Н. Гринюк // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2016. – № 1 (36). – С. 84-89.

31. Гуфельд, В.В. Функции прокурора на досудебных стадиях расследования уголовного дела и проблемы их реализации // В сборнике: Территория права Заочная научно-практическая конференция: сборник научных статей. Ответственный редактор: В.Н. Сусликов. 2015. – С. 55-57.

32. Доклад Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания о состоянии законности и

правопорядка в 2015 году // <http://procrf.ru/news/420546-doklad-generalnogo-prokurora-rf.html>

33. Доржиев, Б.В. Статус Следственного комитета и новые полномочия прокурора / Б.В. Доржиев, В.В. Горюнов // Законность. – 2011. – № 11. – С. 14-21.

34. Ефимичев, С. П. Функции в уголовном процессе: понятие, сущность, значение / С. П. Ефимичев, П. С. Ефимичев // Журнал российского права. – 2005. – № 7. – С. 56-62.

35. Железняк, Н. С. Процессуальное положение прокурора в рамках предварительного следствия / Н. С. Железняк, О. Г. Иванова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2012. – № 2. – С. 84-89.

36. Жук, О. Соотношение уголовного преследования и прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса / О. Жук // Уголовное право. – 2013. – № 4. – С. 115-121.

37. Закирова, Э.Ф. Утверждение прокурором обвинительного заключения (обвинительного акта, обвинительного постановления) как самостоятельная стадия уголовного процесса / Э.Ф. Закирова // Ученые записки Казанского филиала «Российского государственного университета правосудия». – 2015. – Т. 11. – С. 179-185.

38. Зяблина, М.В. Прокурорский надзор в системе гарантий соблюдения прав и свобод участников уголовного судопроизводства / М.В. Зяблина // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2016. – № 6. – С. 90 - 94.

39. Исмаилов, Ч.М. Оптимизация полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела / Ч.М. Исмаилов // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – № 3. – С. 168 - 174.

40. Исмаилов, Ч.М. Стадия возбуждения уголовного дела в уголовном процессе России: проблемы теории и практики / Ч.М. Исмаилов // Уголовный процесс: от прошлого к будущему: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. 21 марта 2014 г. – М., 2014. Ч. 1. – С. 173-185.

41. Каххоров, Д.Г. Характеристика прокурорской деятельности в досудебном уголовном производстве / Д.Г. Каххоров // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2014. – № 4. – С. 175-177.

42. Климова, Я.А. Полномочия прокурора на завершающих этапах досудебного производства: понятие и классификация / Я.А. Климова // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2015. – № 3 (34). – С. 88-95.

43. Климова, Я.А. Трансформация полномочий прокурора на завершающем этапе досудебного производства, оканчивающемся прекращением уголовного дела / Я.А. Климова // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2016. – № 2 (37). – С. 88-93.

44. Климова, Я.А. Трансформация полномочий прокурора на стадии возбуждения уголовного дела / Я.А. Климова, Е.А. Зайцева // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. – 2015. – № 2 (8). – С. 234-242.

45. Корнакова, С.В. Надзор за соблюдением законности - основная функция прокурора в российском уголовном судопроизводстве / С.В. Корнакова // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. – 2016. – № 4 (12). – С. 16-23.

46. Королев, Г. Пора внести ясность: помощник прокурора - государственный обвинитель / Г. Королев // Законность. – 2013. – № 9. – С. 7-12.

47. Кошман, А.В. Сравнительный анализ полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве в странах СНГ / А.В. Кошман // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки. – 2014. – Т. 27 (66). – № 4. – С. 178-183.

48. Кругликов, А.П. Проблемы процессуальных отношений прокурора со следователем и руководителем следственного органа / А.П. Кругликов // Российская юстиция. – 2016. – № 10. – С. 30-41.

49. Крюков, В.Ф. Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора. / В.Ф. Крюков – М.: Норма, 2010. – 523 с.
50. Ларин, А.М. Каким быть следственному аппарату / А.М. Ларин, В.М. Савицкий // Государство и право. – 1991. – № 1. – С. 37-41.
51. Лупинская, П.А. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство и практика. / П.А. Лупинская – М.: Норма, 2010. – 528 с.
52. Магомадов, М.Р. Уголовно-процессуальные функции и правовой статус прокурора в досудебном производстве / М.Р. Магомадов // Евразийский союз ученых. – 2016. – № 3-4 (24). – С. 27-28.
53. Манова, Н.С. Функции и полномочия прокурора в досудебном производстве / Н.С. Манова // Публичное и частное право. – 2014. – № 11. – С. 183-195.
54. Мартынюк, М.В. Реализация прокурором полномочия по возбуждению уголовного дела / М.В. Мартынюк // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2015. – № 11-1 (61). – С. 105-107.
55. Маслов, И. Реформа досудебного производства / И. Маслов // Законность. – 2008. – № 7. – С. 20-29.
56. Мозголов, П.Н. О некоторых проблемах двойственных функций прокурора (надзор и уголовное преследование) / П.Н. Мозголов // Новая наука: Теоретический и практический взгляд. – 2016. – № 11-1. – С. 181-184.
57. Наумец, А.Ю. О правовом статусе прокурора в досудебном производстве // В сборнике: Молодёжь Сибири - науке России Материалы международной научно-практической конференции. Составитель: Т.А. Кравченко, Главный редактор: Забуга В.Ф. – 2015. – С. 249-252.
58. Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. Статистические данные // <http://genproc.gov.ru/stat/data/>

59. Петрухин, И. Л. Судебная власть и расследование преступлений / И. Л. Петрухин // Государство и право. – 1993. – № 7. – С. 8-14.
60. Петрухин, И.Л. Прокурорский надзор и судебный контроль за следствием / И. Л. Петрухин // Российская юстиция. – 1998. – № 9. – С. 13-19.
61. Рублева, К.А. О соотношении понятий прокурора и государственного обвинителя / К.А. Рублева // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Юридические науки. – 2013. – № 4 (15). – С. 60-62.
62. Савельева, М.В. Уголовное преследование как функция прокурора // В сборнике: Территория права Заочная научно-практическая конференция: сборник научных статей. Ответственный редактор: В.Н. Сусликов. – 2015. – С. 202-206.
63. Сборник документов Совета Европы «Защита прав человека и борьба с преступностью». 2-е дополненное издание. – М.: Вердикт, 2005. – 663 с.
64. Семенова, П.А. Полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела / П.А. Семенова // В сборнике: Научные исследования и разработки в эпоху глобализации. Сборник статей международной научно-практической конференции. – 2016. – С. 168-171.
65. Смирнов, А. В. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под ред. А. В. Смирнова. – М.: Проспект, 2009. – 524 с.
66. Смирнов, А. Ф. О системе функций прокурора в уголовном судопроизводстве Российской Федерации / А. Ф. Смирнов // Вестник Российской правовой академии. – 2013. – № 1. – С. 67-74.
67. Смирнов, А.В. Модели уголовного процесса / А. Ф. Смирнов – СПб.: Проспект, 2000. – 662 с.
68. Соколов, А. Проблемы и практика применения прокурором требования об устранении нарушений федерального законодательства в

уголовном процессе / А. Соколов // Уголовное право. – 2009. – № 2. – С. 124-129.

69. Соловьев, А. Необходимо восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства / А. Соколов, М. Токарева // Уголовное право. – 2011. – № 4. – С. 102-108.

70. Сопин, В. Вправе ли помощник прокурора поддерживать государственное обвинение / В. Сопин // Российская юстиция. – 2013. – № 10. – С. 65-69.

71. Степанов, В.А. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами предварительного расследования / В.А. Степанов // Новая наука: Современное состояние и пути развития. – 2016. – № 4-3. – С. 216-221.

72. Стрельников, В. В. К вопросу об осуществлении прокуратурой уголовного преследования / В. В. Стрельников // Право и безопасность. – 2012. – № 1 (41). – С. 64-71.

73. Стуконог, И.В. Требование прокурора как акт реагирования на нарушения, допущенные в ходе предварительного расследования / И.В. Стуконог // В сборнике: Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. – 2016. – С. 217-225.

74. Сычев, Д.А. Соотношение функций уголовного преследования и надзора с другими направлениями деятельности прокурора на досудебных стадиях производства / Д.А. Сычев // Социология и право. – 2014. – № 4 (26). – С. 68-76.

75. Таболина, К.А. О недостаточности полномочий прокурора для обеспечения эффективного надзора в стадии возбуждения уголовного дела /

К.А. Таболина // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 6. – С. 12-18.

76. Тарасов, А.И. Действия и решения прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением / А.И. Тарасов // Отечественная юриспруденция. – 2016. – № 2 (4). – С. 21-23.

77. Тарасов, А.И. Деятельность по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, как самостоятельная стадия уголовного процесса Российской Федерации / А.И. Тарасов // Отечественная юриспруденция. – 2016. – № 12 (14). – С. 61-62.

78. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / Под ред. П.А. Лупинской. – М.: Юристъ, 2003. – 814 с.

79. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) (утратил силу) // СПС Консультант плюс.

80. Устинов, А. Компетенция помощника прокурора / А. Устинов // Законность. – 2012. – № 6. – С. 31-42.

81. Фойницкий, И. Я. Курс уголовного судопроизводства. / И. Я. Фойницкий. – СПб.: Сенат, 2001. – 751 с.

82. Химичева, Г. П. О реализации процессуальных функций прокурора на досудебном производстве по уголовному делу / Г. П. Химичева // Вестник Московского университета МВД России. – 2011. – № 12. – С. 17-21.

83. Хлопушин, С. Применение УПК после внесения изменений / С. Хлопушин // Законность. – 2008. – № 4. – С. 9-14.

84. Чурилов, С.Н. О полномочиях прокурора на стадии возбуждения уголовного дела / С.Н. Чурилов // Nauka-Rastudent.ru. – 2015. – № 2 (14). – С. 24-32.

85. Шадрин, В.С. Судьба стадии возбуждения уголовного дела / В.С. Шадрин // Законность. – 2015. – № 1. – С. 49-52.

86. Шейфер, С.А. Досудебное производство в России: этапы развития следственной, судебной и прокурорской власти / С.А. Шейфер – М.: Норма; ИНФРА-М, 2013. – 557 с.

87. Шейфер, С.А. Следственные действия. Основания, процессуальный порядок и доказательственное значение. / С.А. Шейфер – Самара: Самарский университет, 2004. – 965 с.

88. Ягофаров, Ф. М. Механизм реализации функции обвинения при рассмотрении дела судом первой инстанции: автореф. ... канд. юрид. Наук : 12.00.09 / Ф. М. Ягофаров. – Челябинск, 2003. – 44 с.

Раздел III Постановление высших судебных инстанций и материалы юридической практики

89. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 22.12.2009 № 28 «О применении судами норм уголовно-процессуального законодательства, регулирующих подготовку уголовного дела к судебному разбирательству» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2010. – № 2.

90. Определение Конституционного Суда РФ от 27.12.2002 № 300-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 116, 211, 218, 219 и 220 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросом Президиума Верховного Суда Российской Федерации и жалобами ряда граждан» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2003. – № 1.

91. Определение Верховного Суда РФ от 03.04.2003 № 5н-043/03 // Законность. – 2004. – № 3.

92. Определение Конституционного Суда РФ от 20.12.2005 № 477-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лазарева Владимира Ивановича на нарушение его конституционных прав частью шестой статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС Консультант плюс.

93. Определение Конституционного Суда РФ от 23.09.2010 № 1125-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Карелина Михаила Юрьевича на нарушение его конституционных прав частями первой и третьей статьи 144, пунктом 2 части первой статьи 145 и частью первой статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // СПС Консультант плюс.