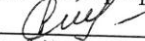


Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Факультет «Юридический»
Кафедра «Уголовного процесса и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

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой

д.ю.н., профессор

 С.М. Даровских

27.05 2016 г.

«Роль прокурора на досудебной стадии: понятие, сущность, значение»

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

Руководитель работы

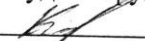
к.ю.н., доцент кафедры

 Р.А. Хашимов

28 мая 2016 г.

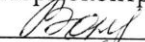
Автор работы

студент группы Ю-414

 И.А. Кравцов

28 мая 2016 г.


Нормоконтролер, лаборант

 В.В. Гончаренко

27.05 2016 г.

Челябинск, 2016

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

УТВЕРЖДАЮ
Заведующая кафедрой
д.ю.н., профессор
 С.М. Даровских
8.10. 2015 г.

ЗАДАНИЕ
на выпускную квалификационную работу студента
Кравцова Ивана Анатольевича
Ю-414

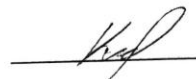
1. Тема работы: «Роль прокурора на досудебной стадии: понятие, сущность, значение», утверждена приказом по университету: от «15» апреля 2016 г. №661
2. Срок сдачи законченной работы «27» мая 2016 г.
3. Исходные данные к работе: Уголовно-процессуальное законодательство, учебники, статьи, монографии, материалы судебной практики.
4. Перечень вопросов, подлежащих разработке:
История развития института прокуратуры в России;
Особенности прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела;
Взаимодействие прокурора с основными участниками досудебного производства по уголовному делу;
Полномочия прокурора по надзору за деятельностью следователя и дознавателя в ходе предварительного расследования.
5. Дата выдачи задания «08» октября 2015 г.

Руководитель, к.ю.н., доцент кафедры



Р. А.Хашимов

Задание принял к исполнению



И.А. Кравцов


КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН

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

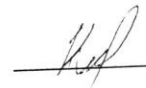
Заведующий кафедрой, д.ю.н., профессор

 С.М. Даровских

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

 Р.А. Хашимов

Студент

 И.А. Кравцов

АННОТАЦИЯ

Кравцов, И.А.
Выпускная квалификационная работа
«Роль прокурора на досудебной стадии:
понятие, сущность, значение»
ЮУрГУ, Ю-414, 100 с., библиогр.
список-65 наим.

Актуальность настоящего исследования обусловлена необходимостью повышения эффективности уголовного судопроизводства, включая законодательную оптимизацию правового статуса прокурора в уголовном судопроизводстве. Организация уголовного преследования и его эффективность зависит от целого ряда факторов, среди которых на одно из первых мест выдвигается процессуальная и надзорная деятельность прокурора.

Целью настоящей работы является анализ роли прокурора в досудебном производстве. Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- Проанализировать историю развития института прокуратуры в РФ;
- Исследовать особенности организации прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела;
- Раскрыть соотношение статуса прокурора с процессуальным положением основных участников досудебного производства;
- Рассмотреть полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью следователя;
- Рассмотреть полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью дознавателя.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА I ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ПРОКУРОРА В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ	
1.1 История развития института прокуратуры в РФ	9
1.2 Особенности организации прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела.....	23
1.3 Взаимодействие прокурора с основными участниками досудебного производства по уголовному делу	37
ГЛАВА II РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОКУРОРОМ ФУНКЦИЙ НАДЗОРА НА ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ	
2.1 Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью следователя.....	62
2.2 Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью дознавателя.....	75
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	84
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	87
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	95

ВВЕДЕНИЕ

Значимость настоящего исследования обусловлена необходимостью повышения эффективности уголовного судопроизводства, включая законодательную оптимизацию правового статуса прокурора в уголовном преследовании. Актуальность темы исследования обусловлена проходящими процессами осуществления правовой реформы, которая испытывает дефицит фундаментальных научных исследований, в том числе и в сфере уголовно-процессуального права.

Общепризнано, что в уголовном судопроизводстве важное место занимает правовой статус прокурора. Вместе с тем, следует отметить, что в современный период недостаточная разработанность теоретической проблемы назначения правового статуса прокурора в уголовном преследовании приводит к неэффективному правовому регулированию порядка участия прокурора в данной процессуальной деятельности и не достижению, как следствие, наряду с другими причинами, ожидаемой результативности проводимой государством уголовно-правовой политики.

Организация уголовного преследования и его эффективность зависит от целого ряда факторов, среди которых на одно их первых мест выдвигается процессуальная и надзорная деятельность прокурора.

Проблема обеспечения законности предварительного расследования преступлений остается одной из наиболее острых. Уголовно-процессуальным законодательством предусмотрен ряд механизмов, позволяющих выявлять и устранять возможные нарушения закона. Одним из наиболее действенных, позволяющих наиболее оперативно восстановить нарушенные права и законные интересы, является институт прокурорского надзора и ведомственного процессуального контроля. Рассматриваемые институты порождают комплекс разнородных правоотношений - как с вовлеченными в уголовное судопроизводство лицами, так и между профессиональными

участниками уголовного процесса. Анализ основных теоретических разработок в указанной области, а также правоприменительной практики показывает, что правовое регулирование рассматриваемых отношений страдает существенной неполнотой. Так, отсутствует правовое регулирование механизма обжалования отдельных решений прокурора, что вызывает существенные различия в правоприменительной практике. Сложившаяся ситуация отрицательно сказывается как на оптимизации процессуальных отношений между властными субъектами уголовного процесса, так и на соблюдении прав и свобод лиц, вовлеченных в уголовное судопроизводство.

Целью настоящей работы является анализ роли прокурора в досудебном производстве: сущность, формы, проблемы.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- Проанализировать историю развития института прокуратуры в РФ;
- Исследовать особенности организацию прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела;
- Раскрыть соотношение статуса прокурора с процессуальным положением основных участников досудебного производства;
- Рассмотреть полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью следователя;
- Показать полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью дознавателя.

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

Объект исследования составляют общественные отношения, возникающие из сущности, форм и проблем участия прокурора в досудебном производстве.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы познания, а также общие, специальные и частные методы

исследования: формально-юридический, сравнительно-правовой, системный, комплексный, правового моделирования, нормативный.

Теоретической основой исследования являются труды российских ученых по уголовно-процессуальному праву. Использовались работы таких авторов как В.Ф. Крюкова, А.В. Спирина, А.К. Ташибаевой, А.А. Тушева, А.Г. Халиулина, С.М. Ягофарова и других.

Обусловленная целью и задачами исследования, работа состоит из введения, двух глав, разделенных на параграфы, заключения, списка источников и литературы, приложений (итоги анкетирования).

ГЛАВА I ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ПРОКУРОРА В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

1.1 История развития института прокуратуры в РФ

Развитие функции надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел неразрывно связана с историей становления уголовно-процессуального права и прокурорского надзора в России. Основные тенденции в развитии уголовного и уголовно-процессуального права обуславливается развитием российской государственности в досоветский (до октября 1917 г.), советский (с октября 1917 г. до конца 1991 г.) и постсоветский (с конца 1991 г. по настоящее время) периоды¹. Подобную периодизацию вполне возможно распространить и на тенденции развития надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел, связанные с принятием основных источников уголовно-процессуального права: Устава уголовного судопроизводства 1864 г. (далее - УУС), УПК РСФСР 1922, 1923 и 1960 гг., УПК РФ 2001 г.

Досоветский период. Роль прокурора в досоветский период неоднократно менялась, однако с момента образования прокуратуры императором Петром I в 1722 г. и до наших дней неизменным оставалось предназначение прокуратуры – надзор за исполнением законов в государстве, в том числе при расследовании уголовных дел. Так, еще в XVIII в. прокуроры наблюдали за ходом расследования дел и имели «попечение» о «колоднических» делах, то есть осуществляли надзор по арестантским делам. По уголовным делам прокуроры следили за сроками их расследования, вникали в самое существо дела и давали оценку собранным доказательствам виновности того или иного лица².

¹Масленникова Л.Н. Публичное и диспозитивное начала в уголовном судопроизводстве России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 18.

²Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. М.: Проспект: ТК Велби, 2008. С. 21.

В 1767 г. впервые в России был провозглашен принцип государственного преследования преступлений, осуществление которого возлагалось на прокуратуру. В этой связи прокуроры были обязаны возбуждать преследование по публичным преступлениям, а также наблюдать за производством предварительного следствия.

Надзор прокурора за производством предварительного расследования впервые утверждается в Циркулярном порядке 22 сентября 1802 г. Генерал-прокурором и министром юстиции Г.Р. Державиным. В порядке были сформулированы основные принципы деятельности губернской прокуратуры. В соответствии с п. 5 Циркулярного порядка: «По производству уголовных дел прокуроры наблюдают, с одной стороны, чтобы не происходило где кому пристрастных допросов, бесчеловечных истязаний и притеснений всякого рода на обвинения невинности, а с другой – упущения и послабления преступления»¹.

8 июля 1860 г. было принято «Учреждение судебных следователей», в котором определялись надзорные полномочия прокурора по отношению к следствию. В документе устанавливалось, что судебный следователь приступал к производству следствия и к исполнению отдельных по нему действий по письменным требованиям губернского прокурора и стряпчих (помощников и одновременно советников прокурора). Кроме того, о следствии, начатом по собственному усмотрению, а также об отправлении дела в надлежащее судебное место по окончании следствия следователь уведомлял стряпчего.

Назначение прокуратуры в России было определено 29 сентября 1862 г. «Основными положениями о прокуратуре» как: «наблюдение за точным и единообразным исполнением законов в Российской империи». Это назначение прокуратуры не потеряло своей актуальности и сегодня.

¹Буглаева Е.А., Веницкий Л.В. Участие прокурора в ходе предварительного следствия. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 7.

Тем не менее до судебной-правовой реформы 1860-х гг. институт надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел только зарождался, период его становления связан с принятием 20 ноября 1864 г. УУС.

УУС впервые определил в уголовном судопроизводстве за прокурором функцию надзора, а также деятельность в форме уголовного преследования как составляющий элемент надзорной функции прокурора. В соответствии с УУС (ст. 278, 279), «прокуроры и их товарищи предварительных следствий сами не производят, но дают только предложения о том судебным следователям и наблюдают постоянно за производством сих следствий. По производству дознания о преступных деяниях полицейские чины состоят в непосредственной зависимости от прокуроров и их товарищей». Орган дознания находился в прямом подчинении прокурору, и действия полиции, производящей дознание, соответственно обжаловались прокурору (ст. 493 УУС). Полиция и судебные следователи обязаны были уведомлять прокурора о начале расследования уголовного дела (ст. 250, 263 УУС). Кроме того, полицейские чины должны были доносить прокурору обо всех дознаниях, переданных ими судебным следователям (ст. 255 УУС). Прокуроры могли присутствовать при производстве всех следственных действий, не останавливая хода следствия (ст. 280 УУС). Законные требования прокурора, относящиеся к расследованию преступления и собиранию доказательств, были обязательны для следователя (ст. 281 УУС). При заключении обвиняемого под стражу следователь должен был немедленно уведомить об этом прокурора, который мог требовать применения менее строгой меры принуждения (ст. 283 УУС). Судебный следователь уведомлял прокурора и о причинах, по которым не взят под стражу или освобожден из-под стражи обвиняемый (ст. 284 УУС). Также прокурор имел право предложить следователю задержать обвиняемого, оставленного на свободе или освобожденного из-под стражи, спорные вопросы между прокурором и следователем рассматривались в судебном порядке (ст. 285 УУС). По

окончании расследования уголовного дела прокурор обладал полномочием требовать дополнения предварительного следствия, то есть мог направить дело на доследование (ст. 286, 512 УУС). В общем, объем полномочий прокурора по надзору за следствием и дознанием практически ничем не отличался. Кроме того, прокурор и при производстве дознания, и при производстве следствия был наделен полномочиями, позволявшими влиять на ход расследования, то есть осуществлял уголовное преследование.

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

Таким образом, УУС усилил прокурорский надзор за дознанием и предварительным следствием и наделил прокурора функцией уголовного преследования. Необходимость уголовного преследования как составляющей надзорной деятельности прокурора прекрасно обосновал в свое время известный дореволюционный юрист Н.В. Муравьев: «являясь обвинителем, прокурор как орган правительства обязан преследовать преступления в общественных интересах; но будучи в то же время блюстителем закона, он ведет это преследование, во имя закона, исключительно для раскрытия истины, и притом так, что до суда на нем лежит беспристрастное участие в предварительном исследовании, а на суде, где прокурор уже действует в качестве настоящего обвинителя, права его уравниваются правами подсудимого, хотя и здесь прокурору воспрещается всякая односторонность

и всякое увлечение в пользу обвинения»¹. Не утратила актуальности и позиция Н.В. Муравьева, что «уголовная деятельность прокурорского надзора основана: а) на соединении задач обвинительной с законоохранительной; б) на обязанности беспристрастия; в) на преобладании начала следственного с многими, впрочем, проявлениями состязательного начала; г) на господстве общественного или публичного начала в известном, впрочем, соотношении с частными элементами процесса, и наконец д) на применении начала закономерности, смягченном его уместностью или целесообразностью»².

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

Советский период. После Октябрьской революции деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве была упразднена. Декретом о суде № 1 от 24 ноября 1917 г. был изменен порядок возбуждения и расследования уголовных дел, при котором прокурору не отводилась какая-либо роль, поскольку сама прокуратура ликвидировалась. Таким образом, в течение почти пяти лет в системе государственных органов прокуратура вообще не существовала, соответственно, надзор в досудебном производстве тоже не осуществлялся.

28 мая 1922 г. III сессия Всероссийского центрального исполнительного комитета утвердила Положение о прокурорском надзоре. В соответствии с Положением были определены функции прокуратуры, в том

¹Муравьев Н.В. Общие основания прокурорской деятельности по уголовным делам // Дореволюционные юристы о прокуратуре: сб. ст. СПб.: Юрид. Центр Пресс, 2001. С. 102.

²Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства: в 2 т. Т.1. СПб.: Альфа, 1996. С. 274.

числе и непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов и дознания в области раскрытия преступлений¹.

Более детально роль прокурора при возбуждении и расследовании уголовных дел была определена УПК РСФСР 1922 г. По мнению О.В. Химичевой, УПК РСФСР 1922 г. в основном воспринял концептуальные идеи разработчиков УУС, учтя при этом некоторые недостатки дореволюционного процесса².

Согласно УПК РСФСР 1922 г., общий надзор за производством дознания принадлежал прокуратуре, которая имела право знакомиться со всеми материалами дознания в любой момент и по любому делу, давать указания органам дознания о производстве процессуальных действий. Жалобы на действия органов дознания также приносились прокурору и разрешались им (ст. 109 УПК РСФСР 1922 г.). Прокурором осуществлялся надзор и за производством предварительного следствия. Прокурор был вправе знакомиться с актами предварительного следствия и давать обязательные для исполнения указания следователю о направлении и дополнении следствия (ст. 121 УПК РСФСР 1922 г.). Прокурор контролировал возбуждение уголовных дел органами предварительного расследования (ст. 101 и 112 УПК РСФСР 1922 г.). Кроме того, прокуратура обязана была возбуждать уголовное преследование перед судебными и следственными органами по всякому совершившемуся и подлежащему наказанию преступлению (ст. 9 УПК РСФСР 1922 г.), поводом к возбуждению уголовного дела являлось предложение прокурора (ст. 96 УПК РСФСР 1922 г.). Прокурор мог отказать в производстве дознания или предварительного следствия, усмотрев из заявления или сообщения о преступлении отсутствие в деле признаков преступления (ст. 100 УПК РСФСР 1922 г.). Об избрании в качестве меры пресечения заключения под

¹Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Юрид. Центр Пресс, 2013. С. 81.

²Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М.: Юнити, 2004. С. 58.

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

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

В 1923 г. был принят новый УПК РСФСР, который фактически представлял собой новую редакцию УПК РСФСР 1922 г.

В соответствии с УПК РСФСР 1923 г.16 прокурору по-прежнему принадлежал общий надзор за производством дознания (ст. 107 УПК РСФСР 1923 г.) и надзор за производством предварительного следствия (ст. 118 УПК РСФСР 1923 г.). Кроме того, прокуратура также обязана была возбуждать уголовное преследование по всякому совершившемуся и подлежащему наказанию преступлению (ст. 9 УПК РСФСР 1923 г.).

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

Так, например, к прокурору перешли ранее принадлежавшие суду полномочия по решению вопроса о подследственности (ст. 124 УПК РСФСР 1923 г.), а также по разрешению споров о подследственности (ст. 127 УПК РСФСР 1923 г.). О принятии мер пресечения немедленно сообщалось прокурору (ст. 146 УПК РСФСР 1923 г.), при этом предложение прокурора об изменении меры пресечения на более легкую стало обязательным для следователя (ст. 148 УПК РСФСР 1923 г.). Продление срока содержания под стражей зависело уже не от суда, а от прокурора (ст. 162 УПК РСФСР 1923 г.). В отличие от ранее действовавшего УПК РСФСР 1922 г., в УПК РСФСР 1923 г. (ст. 212) прокурор был уполномочен рассматривать все жалобы на действия следователя, нарушающие или стесняющие права лиц, вовлеченных в уголовно-процессуальную деятельность. Кроме того, становится обязательным присутствие прокурора при производстве обыска или выемки в помещениях дипломатических представителей иностранных государств (ст. 178 УПК РСФСР 1923 г.)¹.

Нормы УПК РСФСР 1923 г., регулирующие порядок надзора прокурора за предварительным расследованием, подверглись серьезным

¹Халиулин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации (проблемы осуществления в условиях правовой реформы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 24.

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

В период действия УПК РСФСР 1923 г. вплоть до 1950-х гг. роль прокурора по надзору за предварительным расследованием динамично увеличивалась. Конституция СССР 1936 г. (ст. 113) впервые наделила прокуратуру компетенцией осуществления высшего надзора за точным исполнением законов в государстве, а также предоставила прокурору полномочие санкционирования заключения под стражу: «Никто не может быть подвергнут аресту, иначе как по постановлению суда или с санкции прокурора» (ст. 127). Затем в 1955 г. было принято Положение о прокурорском надзоре в СССР²⁰ (далее – Положение), которое определяло за прокурором наряду с другими задачами привлечение к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении преступления, а также надзор за соблюдением законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия (ст. 3). Согласно Положению (гл. III), прокурорский надзор в досудебном производстве был единым и не зависел от формы предварительного расследования. На прокуроров возлагалась обязанность привлекать к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении преступлений, принимать меры к тому, чтобы ни одно преступление не осталось нераскрытым и ни один преступник не уклонился от ответственности; строго следить за тем, чтобы ни один гражданин не подвергался незаконному и необоснованному привлечению к уголовной

ответственности или иному незаконному ограничению в правах; следить за неуклонным соблюдением органами дознания и предварительного следствия установленного законом порядка расследования преступлений (ст. 17 Положения). Прокурор осуществлял надзор за тем, чтобы никто не был подвергнут аресту, иначе как по постановлению суда или с санкции прокурора; при решении вопроса о санкции на арест прокурор обязан был тщательно ознакомиться со всеми обосновывающими материалами, а в необходимых случаях лично допросить обвиняемого или подозреваемого (ст. 18 Положения). На прокурора также возлагалась обязанность рассматривать жалобы на действия органов дознания и предварительного следствия (ст. 21 Положения).

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

Принципиально важное значение для надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел приобрело принятие УПК РСФСР 1960 г.

В соответствии с УПК РСФСР 1960 г. (ст. 116), прокурор осуществлял надзор за законностью возбуждения уголовного дела, обладая полномочием отмены соответствующего постановления следователя или органа дознания и отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращения дела, если по нему были произведены следственные действия. В случае неосновательности

отказа в возбуждении дела прокурор своим постановлением отменял состоявшееся об этом постановление органа предварительного расследования и возбуждал уголовное дело (ст. 116 УПК РСФСР 1960 г.). Также прокурор обязан был в пределах своей компетенции возбудить уголовное дело в каждом случае обнаружения признаков преступления, принять все предусмотренные законом меры к раскрытию преступления (ст. 3 УПК РСФСР 1960 г.). Осуществляя надзор за исполнением законов при производстве дознания и предварительного следствия, прокурор имел право давать указания о производстве дознания и предварительного следствия, в том числе об избрании, изменении или отмене в отношении подозреваемого и обвиняемого меры пресечения, о квалификации преступления; требовать от органа дознания и следователя для проверки уголовные дела, документы, материалы и иные сведения о совершенных преступлениях; участвовать в производстве дознания и предварительного следствия и в необходимых случаях лично производить предварительное следствие или отдельные следственные действия по любому делу; отменять незаконные и необоснованные постановления органа дознания и следователя; прекращать уголовные дела, а также осуществлять иные полномочия, предусмотренные законом (ст. 211 УПК РСФСР 1960 г.). По уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, прокурор имел право утвердить обвинительное заключение и направить дело в суд; возвратить дело органу дознания или следователю со своими письменными указаниями для производства дополнительного расследования или пересоставления обвинительного заключения; прекратить дело, составив о том постановление; составить новое обвинительное заключение, а ранее составленное – из дела изъять и возвратить органу дознания или следователю с указанием обнаруженных неправильностей (ст. 214 УПК РСФСР 1960 г.)¹.

Таким образом, УПК РСФСР 1960 г. предусматривал надзор прокурора за законностью возбуждения уголовного дела и надзор за исполнением

¹Смирнов А.В. Модели уголовного процесса. СПб.: Альфа, 2000. С. 65.

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

Постсоветский период. Концепция надзора прокурора, включающая не только надзор, но и уголовное преследование, впервые была подвергнута критике в Концепции судебной реформы в РСФСР¹ (далее – Концепция). В Концепции указывалось, что соединение в лице прокурора функций расследования преступлений и надзора за расследованием противоречит системному подходу и вызывает опасные перекосы в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Концепция предусматривала признание в прокурорской деятельности функции уголовного преследования доминирующей, а также отказ от эпитета «высший» по отношению к прокурорскому надзору. В Концепции предполагалось наделение прокурора достаточно широким объемом полномочий в досудебном производстве, в том числе правом возбуждения уголовного дела; ознакомления с материалами уголовного дела; присутствия при производстве следственных действий; дачи указаний органу дознания и следователю о направлении расследования, выяснении определенных обстоятельств, дополнении расследования; обоснования перед судом необходимости производства следственных

¹Концепция судебной реформы в РСФСР, утвержденная Постановлением ВС РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

действий, требующих судебной санкции. Концепция признания в прокурорской деятельности функции уголовного преследования доминирующей не нашла своего закрепления в уголовно-процессуальном законодательстве.

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

Тем не менее в 2007 г. из общего объема полномочий прокурора, определяющих прокурорский надзор и уголовное преследование, были исключены те полномочия, которые обеспечивали процессуальное руководство следствием, то есть уголовное преследование по делам,

подследственным следователям, что вряд ли можно признать обоснованным. Без какой-либо глубокой научной аргументации прокурор был лишен полномочий возбуждения уголовных дел, отмены незаконных или необоснованных постановлений следователя, а также многих иных полномочий. Подобное лишение прокурора полномочий не позволяет ему максимально эффективно осуществлять прокурорский надзор, поскольку он не может влиять на устранение выявленных нарушений.

В соответствии с нормативным регулированием, действовавшим до принятия Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ, прокурор являлся полноправным процессуальным руководителем следователя, имел обширный перечень прав, позволяющих полностью контролировать предварительное следствие. В то же время закон предусматривал право следователя обжаловать неограниченный круг действий и решений прокурора, а также его бездействие (ч. 3 ст. 38 УПК РФ). Более того, исполнение определенного круга решений и указаний в случае их обжалования приостанавливалось. Также законодателем был установлен единый порядок и сроки рассмотрения возражений следователя, который регламентировался ст. 124 УПК РФ.

В настоящее время данный правовой механизм утрачен. В соответствии с ч. 4 ст. 124 УПК РФ следователь вправе обжаловать действия (бездействие) и решения прокурора в случаях, предусмотренных данным Кодексом. При этом УПК РФ не охватывает все решения прокурора, которые на практике встречаются возражения следователей или руководителей следственных органов. В наибольшей степени это касается таких решений, как отмена постановления об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела. Данные полномочия появились у прокурора в связи с изменениями УПК РФ, внесенными Федеральным законом от 28.12.2010 № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия».

Однако изменения не коснулись правового статуса субъектов, ведущих уголовный процесс, в связи с чем право обжалования данных решений прокурора со стороны следователя и руководителя следственного органа предусмотрено не было.

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

1.2 Особенности организации прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела

Прокуратура Российской Федерации относится к числу правоохранительных органов, которые непосредственно выполняют обязанность государства по соблюдению и защите прав и свобод человека. Прокуратура призвана добиваться такого состояния, при котором, с одной стороны, права и свободы человека и гражданина действительно соблюдались бы всеми органами и должностными лицами, а с другой, - гражданин был бы убежден в том, что его права и свободы находятся под

надежной охраной и в случае нарушения, он вправе обратиться за защитой к компетентным правоохранительным органам (их должностным лицам).

При принятии УПК РФ в 2001 г. законодатель закрепил за прокурором право в ходе досудебного производства по уголовному делу проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.

Прокурор не указан в перечне должностных лиц, уполномоченных проверять сообщения о преступлении и принимать по нему решения, в соответствии со ст. 144 УПК РФ на стадии возбуждения уголовного дела, он вправе:

- проверять исполнение требований закона при приёме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

- отменять незаконное или необоснованное постановление дознавателя, следователя о возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК РФ);

- отменять незаконное постановление следователя, руководителя следственного органа, органа дознания или дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела (ч. 6 ст. 148 УПК РФ).

Первоначально прокурорский надзор осуществляется при принятии решения о возбуждении либо отказе в возбуждении уголовного дела. Постановление о возбуждении уголовного дела дознаватель выносят при наличии повода и основания, предусмотренных ст. 140 УПК РФ. Копия постановления о возбуждении уголовного дела дознавателем в соответствии с ч. 4 ст. 146 УПК РФ должна незамедлительно направляться прокурору. В тех случаях, когда прокурор, исходя из текста копии постановления о возбуждении уголовного дела, не может сделать однозначный вывод о законности возбуждения уголовного дела, следует незамедлительно истребовать материалы, обосновывающие принятое решение.

Как нарушение прав участников уголовного судопроизводства следует рассматривать случаи принятия решений о возбуждении уголовного дела по

факту при наличии в материалах проверки данных, указывающих на конкретное лицо, и дающих основание подозревать это лицо в совершении преступления.

Признав принятое решение о возбуждении уголовного дела незаконным либо необоснованным, прокурор в срок не позднее 24 часов с момента поступления материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, отменяет такое постановление своим мотивированным постановлением, копия которого направляется должностному лицу органа дознания, принявшему решение о возбуждении уголовного дела. Срок дополнительной проверки по материалу, по которому прокурор отменил постановление о возбуждении уголовного дела, в УПК РФ не регламентирован, но в приказе Генпрокурора РФ от 06.09.2007 г. N 137¹ указано, что при отмене постановления о возбуждении уголовного дела и возвращении его дознавателю прокурор устанавливает конкретный срок проведения дополнительной проверки с учетом объема производства необходимых проверочных действий. Срок дополнительной проверки должен быть установлен в пределах сроков, предусмотренных для проверки сообщения о преступлении ч. 1 и 3 ст. 144 УПК РФ.

Вынесение незаконных решений об отказе в возбуждении уголовного дела - наиболее распространенный способ укрытия преступлений от учета. Осуществляя надзор за законностью принятия решений об отказе в возбуждении уголовного дела, прокурору следует помнить, что перечень оснований отказа в возбуждении уголовного дела четко определен в ст. 24 УПК РФ и не подлежит расширительному толкованию, а отказ в возбуждении уголовного дела по основанию, предусмотренному п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, допускается только в отношении конкретного лица.

¹Приказ Генпрокуратуры РФ от 28.12.2007 N 213 «О внесении изменений в Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 06.09.2007 N 137 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» // Законность. 2008. N 2.

УПК РФ не устанавливает срок, в течение которого прокурор должен проверить законность принятого дознавателем решения об отказе в возбуждении уголовного дела. Однако прокуроры проводят проверку законности постановлений и материалов об отказе в возбуждении уголовного дела в течение пяти суток с момента поступления соответствующего постановления и материалов в прокуратуру. При проверке принятого решения в случае возникновения сомнений в его законности и обоснованности возникает необходимость незамедлительно истребовать обосновывающие его материалы. При наличии в материалах проверки противоречий прокурор получает объяснения от заявителя, в том числе и о причинах изменения им своих первоначальных объяснений.

После признания постановления об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор отменяет его и направляет соответствующее постановление начальнику органа дознания со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения, который не должен превышать сроки, указанные в ст. 144 УПК РФ. Указание прокурора о возбуждении уголовного дела, данное дознавателю одновременно с отменой постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, носит обязательный характер и подлежит безусловному исполнению.

При проверке законности принятого решения необходимо обращать внимание на исполнение требований закона о необходимости опубликования в СМИ сведений об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки сообщения о преступлении, распространенного СМИ, а также о необходимости рассмотрения вопроса об уголовной ответственности за заведомо ложный донос в отношении лица, заявившего или распространившего ложное сообщение о преступлении.

При оценке законности решения о передаче сообщения о преступлении по подследственности (по подсудности) прокурору следует учитывать, что в случае его принятия дознаватель обязан обеспечить сохранение следов преступления, а при угрозе утраты следов преступления, сокрытия лица, его

совершившего, и других неотложных обстоятельств, орган дознания обязан возбудить уголовное дело, произвести неотложные следственные действия и направить уголовное дело прокурору для передачи по подследственности.

Заявление о преступлении, уголовное преследование за совершение которого осуществляется в порядке частного обвинения, подлежит передаче в суд в соответствии со ст. 318 УПК РФ. Однако при этом орган дознания должен проверить, не находится ли пострадавшее лицо в зависимом, беспомощном или ином состоянии, в силу чего оно не может самостоятельно защищать свои права и законные интересы.

В случае установления фактов невыполнения данных прокурором указаний при проверке им порядка приема, регистрации и принятия решения по сообщениям о преступлениях по каждому такому факту следует принимать меры прокурорского реагирования.

В пределах предоставленных прокурору полномочий необходимо сосредоточить внимание на устранении причин и условий, способствующих сокрытию органом дознания преступлений от регистрации и учета, принятию незаконных решений по сообщениям о преступлениях. По выявленным нарушениям закона нужно добиваться привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности¹.

В юридической литературе содержание и объем полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела расценивается по-разному. Так, одни считают, что «полномочия прокурора нельзя признать достаточными для осуществления эффективного надзора». Другие отмечают, что представленные прокурору в данной стадии полномочия являются достаточными, а грамотное их использование в полной мере обеспечивает качество прокурорского надзора².

¹Кехлеров С.Г., Капинус О.С. Настольная книга прокурора. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Юрайт, 2012. С. 18.

²Толстых А.В. О подготовке и реализации постановления прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Российский юридический журнал. 2014. № 6. С. 142.

Еще одним предметом постоянной дискуссии в современной научно-правовой литературе является полномочие прокурора на возбуждение уголовного дела.

В соответствии с УПК РФ полномочием на возбуждение уголовного дела наделены орган дознания, дознаватель, руководитель следственного органа, следователь (ст. 146 и др.). Прокурор из числа таких субъектов исключен. В силу п. 2 ч. 2 ст. 37 и п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ прокурор может вынести лишь постановление о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании, что является поводом для возбуждения уголовного дела.

Подавляющее большинство современных авторов не одобряют лишение прокурора полномочий возбуждать уголовные дела. Ученые и практики все чаще задаются вопросом о том, есть ли у прокурора возможность осуществлять уголовное преследование при отсутствии у него таких полномочий. При этом непонятна позиция законодателя по данному вопросу. Лишение прокурора полномочий на возбуждение уголовного дела не согласуется, во-первых, с закрепленной в ч. 2 Закона о прокуратуре функцией органов прокуратуры Российской Федерации по осуществлению уголовного преследования; во-вторых, с международными стандартами деятельности прокуратур; в-третьих, с целями и задачами данных органов в уголовном судопроизводстве.

Анализируя сложившуюся ситуацию, В. А. Лазарева верно полагает, что такое массовое явление, как «необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела, требует более эффективного средства прокурорского реагирования, чем бесконечная переписка прокурора с руководителем следственного органа. Поэтому включение постановления прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного

расследования для решения вопроса об уголовном преследовании в число поводов к возбуждению уголовного дела проблемы никак не решает»¹.

Вместе с тем в настоящее время по-прежнему не исключена вероятность принятия органами следствия незаконных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, что приводит к сокрытию совершенных преступлений от регистрации и учета. Предоставление прокурору полномочий возбуждать уголовные дела положительно отразится на состоянии законности, в том числе на уровне защиты прав личности. Я. П. Ряполова также отмечает, что данное полномочие «могло бы стать наиболее эффективным процессуальным действием». «Прокурор должен быть наделен таким правом исключительно в отношении поступивших в порядке ст. 148 УПК РФ материалов проверки сообщения о преступлении, по которым в возбуждении уголовного дела было отказано. С одной стороны, это создаст надлежащие правовые условия для незамедлительного принятия мер по устранению выявленных нарушений законодательства, если при проверке законности и обоснованности принятого решения об отказе в возбуждении уголовного дела, ознакомлении с отказными материалами доследственной проверки прокурор придет к выводу о достаточности в них данных, указывающих на признаки преступления, а с другой - не будет допущено смешения с функциями органов предварительного расследования»². Данной точки зрения придерживаются ряд других современных ученых и практиков, однако, на основании анкетирования можно сделать вывод, что большинство опрошенных считают, что нет необходимости наделять прокурора функцией возбуждения уголовного дела (см. Приложение).

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время прокурор необоснованно лишен законодателем полномочия возбуждать

¹Лазарева В. А. Долгожданное изменение в статусе прокурора (Закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ) // Уголовное судопроизводство. 2011. № 3. С. 84.

²Ряполова Я. П. Процессуальные действия прокурора по надзору за законностью и обоснованностью действий и решений на стадии возбуждения уголовного дела // Российский следователь. 2012. № 14. С. 23.

уголовные дела. Это негативно влияет на состояние законности и предопределяет необходимость скорейшего внесения соответствующих изменений в УПК РФ.

Однако следует отметить, что вместо императивного полномочия прокурора на возбуждение уголовного дела законодатель наделил его новыми, ограниченно властными полномочиями. В соответствии с УПК РФ надзирающий прокурор вправе вносить мотивированное постановление о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства, требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия, а также рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора и принимать по ней решение.

Особенную актуальность полномочия прокурора приобретают в свете принятия изменений в УПК РФ, внесенных Федеральным законом от 4 марта 2013 года № 23-ФЗ и Федеральным законом от 22 октября 2014 г. № 308-ФЗ. Согласно указанным новеллам, был расширен перечень процессуальных действий, проводимых до возбуждения уголовного дела. Это свидетельствует о том, что законодатель обратил свое внимание на необходимость повышения эффективности проверки сообщения о преступлении и недопущения нарушений именно до начала производства по уголовному делу, с целью избежать как необоснованное возбуждение уголовного дела, так и необоснованный отказ в его возбуждении. Тем самым в настоящее время возрастает значение самой стадии возбуждения уголовного дела и, соответственно, полномочий прокурора на этой стадии, в связи с чем еще острее ощущается необходимость возвращения реального прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного расследования.

В последнее время между процессуалистами в литературе ведется спор о необходимости возврата прав прокурору на возбуждение уголовного дела. Ранее ему принадлежали данные права, но в 2007 году в Уголовно-процессуальный кодекс (УПК) РФ и Федеральный закон «О прокуратуре РФ» законодатель внес изменения, согласно которым прокурор может возбудить только дело об административном производстве.

О проблемах достаточности полномочий в ходе проверки сообщений о преступлениях либо на стадии возбуждения уголовного дела говорится достаточно давно и государство старается эффективно реагировать на мнения научной и практической общественности. На настоящий момент по-прежнему остаются не решенными многие проблемные аспекты, например, фактическая роль прокуратуры на стадии возбуждения уголовного дела. При этом от того, насколько своевременным явилось возбуждение уголовного дела, напрямую зависят результаты дальнейшего расследования.

Прокуратура Российской Федерации оставалась одним из нетронутых в реформируемой системе правоохранительным органом, но с сентября 2007 года и ее коснулись достаточно серьезные изменения, относительно выполняемой деятельности. Было внесено значительное количество изменений в нормативные правовые акты, составляющие правовую основу деятельности прокуратуры в уголовном процессе. В связи с этим, периодически обостряются и без того не прекращающиеся дискуссии о месте и роли прокуратуры в уголовном судопроизводстве.

В связи с принятием Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ, прокуроры лишились ряда своих полномочий в сфере уголовного преследования, которые были переданы руководителям следственных органов. При этом самым существенным изменением, по нашему мнению, явилось лишение прокурора полномочий на самостоятельное возбуждение уголовного дела. Как справедливо указывает В. Балакшин, теперь прокурор, оставаясь должностным лицом, на которое возложен надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования,

лишен одного из эффективных средств устранения нарушений закона, каковым было предоставленное ему право при наличии соответствующих оснований возбудить уголовное дело¹.

Такая точка зрения разделяется не всеми учеными. Так, по мнению И.С. Дикарева, напротив, лишение прокурора права возбуждать уголовное дело является логическим продолжением осуществляемой судебной реформы, следствием которой стало отстранение прокурора от выполнения обязанностей, непосредственно связанных с осуществлением уголовного преследования на досудебных стадиях уголовного судопроизводства².

Говоря о внесенных изменениях, считаем необходимым сказать о международно-правовых стандартах. Так, в соответствии с Рекомендациями № R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» - «Во всех системах уголовного правосудия прокуроры: решают вопрос о возбуждении или продолжении уголовного преследования...»³. В связи с этим, считаем, внесенные в УПК РФ изменения противоречащими данным стандартам. Также можно выявить и несоответствия с российским законодательством. В соответствии с Концепцией судебной реформы в РФ, за прокурором сохранены функции процессуального руководства расследованием, где среди полномочий называют и возбуждение уголовного дела.

Так, статьей 140 УПК РФ предусмотрены поводы и основания для возбуждения уголовного дела. И прокурор наделен полномочием выносить мотивированное постановление о направлении в следственный орган или орган дознания соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного

¹Балакшин В. Возбуждение уголовного дела прокурором // Законность. - 2008. - № 8. – С. 22.

²Сущность и актуальные проблемы стадии возбуждения уголовного дела / Под ред. И. С. Дикарева. - Волгоград, 2011. – С. 124.

³Рекомендация № R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы государствам-членам «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» (принята Комитетом министров Совета Европы 06 октября 2000 г. на 724-м заседании представителей министров) // Журнал российского права. - 2001. - № 8. - С. 65 - 70.

законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Данное постановление прокурора получило значение четвертого повода к возбуждению уголовного дела, введенного Федеральным законом от 28.10.2010 № 404-ФЗ и включенного в ч. 1 ст. 140 УПК РФ.

При этом, одни ученые считают, что «законодатель принял совершенно правильное решение, выделив рассматриваемое постановление прокурора в качестве самостоятельного повода для возбуждения уголовного дела»¹. Другие же считают, что правовое положение прокурора законодателем сведено до положения обычного заявителя, просителя. По нашему мнению, наделение прокурора таким полномочием призвано компенсировать лишение его права возбуждать уголовные дела. В современных условиях следует признать, что положение, когда прокурор, выявляя в ходе проверки признаки совершенного преступления, не может немедленно возбудить уголовное дело и направить его для расследования, а вынужден направить материалы в следственный орган, препятствует реализации назначения уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ).

Помимо этого, этим же законом дополняется статья 37 УПК РФ, и в п. 5.1 части 2 данной статьи говорится, что «истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решение в соответствии с УПК РФ». Данное изменение не менее критично было встречено в научном мире. В частности, В. А. Лазарева отмечает, что «дополнение, надо сказать, весьма сомнительное как с точки зрения формулировки, так как законодатель не потрудился согласовать слова в этом предложении (получилось, что прокурор может «истребовать законность и обоснованность решений»), так и по существу. Право прокурора истребовать названные решения следователя или руководителя следственного органа с неизбежностью вытекает из

¹Чубыкин А. В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2014. – С. 21.

невыполнения органами расследования обязанности незамедлительно направить прокурору копию постановления...»¹.

На необходимость повышения эффективности надзора на заседании коллегии Генеральной прокуратуры, состоявшейся 24 марта 2015 года, указал президент России Владимир Путин. Безосновательный отказ в регистрации преступлений, неоправданное затягивание сроков расследований нарушает такой базовый правовой принцип, как неотвратимость наказания, дает основания пострадавшим людям усомниться в эффективности правоохранительной системы, в силе закона и в целом в возможности государства восстановить справедливость, защитить их права, безопасность, личное достоинство и имущество, отметил президент России Владимир Путин².

Решение этой проблемы мы видим в возвращении прокурору права самостоятельного возбуждения уголовного дела. Это характерное, исторически присущее прокуратуре полномочие, положительно зарекомендовавшее себя как в отечественном, так и в зарубежном уголовном процессе. Реализация этого полномочия прокурором будет способствовать обеспечению законности и защите прав человека и гражданина в стадии возбуждения уголовного дела. За возвращение прокурору полномочия возбуждать уголовные дела высказываются большинство ученых - процессуалистов и практиков³.

Однако, как справедливо отмечает Э.Р. Исламова, в действующем уголовно-процессуальном законе до сих пор отсутствует должная правовая

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

²Информационный портал «РИАновости» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ria.ru/incidents/20150324/1054204020.html#ixzz3YgWxzrJc> (дата обращения: 17.04.2016).

³Крюков В.Ф. Правовой статус прокурора в уголовном преследовании (досудебное и судебное производство) :автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 15.

регламентация процессуальных полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела¹.

Мы разделяем точку зрения А. Б Соловьева, полагающего, что отдельные полномочия прокурора сформулированы недостаточно четко и это затрудняет их единообразное понимание и обуславливает некорректное применение определенных средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона. Например, неясно, что имеет в виду законодатель под мотивированным постановлением о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании. Согласно п. 25 ст. 5 УПК РФ постановление - это решение прокурора, следователя, дознавателя, вынесенное при производстве предварительного расследования. Сегодня если прокурор выявляет нарушение закона, он из-за изменений, внесенных в УПК РФ, уже не вправе лично его устранить, решить вопрос по существу, а должен направить материал для этого дознавателю, следователю, которые будут принимать соответствующее решение. Поэтому составляемый прокурором документ уже нельзя называть постановлением. Это сопроводительное письмо либо еще что-то, но не постановление². Отсюда вывод: необходимо вносить поправки в закон.

Самым верным решением в данном случае является возвращение прокурору права самостоятельно возбуждать уголовное дело, естественно при наличии поводов и оснований, предусмотренных ст. 140 УПК РФ. Это позволило бы существенно повысить статус прокурора в современном уголовном процессе, дало бы возможность реагировать на выявляемые прокурором нарушения и преступления более оперативно и эффективно, позволило бы избавиться от такой ненужной процедуры, как перепроверки

¹Исламова Э.Р. Проблемы обеспечения законности в стадии возбуждения уголовного дела // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения : сб. науч. тр. Иркутск, 2014. Вып. 2 (6). С. 58-64.

²Соловьев А. Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора // Уголовное судопроизводство. 2007. № 3. С. 71.

следователем установленных прокурором фактов, указывающих на признаки преступления.

Таким образом, 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.

1.3 Взаимодействие прокурора с основными участниками досудебного производства по уголовному делу

Российское уголовное судопроизводство традиционно имеет публичный характер, обусловленный приоритетом защиты государственных интересов. Несмотря на то, что субъектный состав должностных лиц, наделенных публичными полномочиями в российском уголовном судопроизводстве длительное время является традиционным, содержание процессуального статуса данных участников и их процессуальная роль подвергается постоянным изменениям. Такое обстоятельство объясняется необходимостью адаптации процессуального статуса указанных субъектов к тем общественным отношениям, которые существовали и существуют в определенный для России период. Исследование правового положения должностных лиц, наделенных публичными полномочиями, целесообразно проводить с точки зрения их процессуального взаимодействия, поскольку

оно является не только формой движения и развития уголовно-процессуальной системы, но и тем фактором, который оказывает значительное влияние на формирование и содержание процессуального статуса участников уголовного судопроизводства.

Следует отметить, что содержание процессуальных взаимоотношений должностных лиц в рамках уголовного дела имеет особый характер, поскольку подразумевает процессуальный контакт субъектов, обладающих властными полномочиями различной степени, но преследующих одну цель. Уменьшение или увеличение процессуальной свободы одного из участников данного взаимодействия, непосредственно влияет на содержание процессуальной власти в вопросе обеспечения прав всех иных участников уголовного судопроизводства, что при недобросовестном отношении может повлечь самые отрицательные последствия для участников процесса, прежде всего, в области их личных конституционных свобод и интересов. Вместе с тем, согласованная и целенаправленная деятельность должностных лиц поможет достичь эффективных результатов в решении задач уголовного судопроизводства. Ф. Кобзарев справедливо отмечает, что «позитивное взаимодействие участников уголовного судопроизводства имеет место и тогда, когда при совместной деятельности действия одного из участников соотносятся с потребностями, учитывают интересы и приносят пользу другому. Причем получаемая выгода от взаимных действий может выражаться в решении собственных задач одним участником взаимодействия за счет потенциала, возможностей другого участника»¹.

В настоящее время прокуратура представляет собой уникальный правоохранительный орган, который наделен значительными полномочиями в вопросе обеспечения общечеловеческих прав и свобод человека и гражданина. Уникальность этого участника обусловлена особенным

¹Кобзарев, Ф. Взаимодействие основных участников уголовного судопроизводства: новые процессуальные условия и организационные потребности // Российская юстиция. – 2003. – № 12. С. 36.

содержанием его процессуального статуса. Во-первых, законодатель устанавливает исключительную юрисдикцию прокурора в области уголовного судопроизводства – надзор и уголовное преследование, фактически уполномочивая данного субъекта на два различных вида функциональной деятельности, пусть и взаимосвязанных между собой. Во-вторых, столь разные процессуальные функции имеют императивный характер, что в большинстве случаев делает невозможным игнорирование решений этого участника. На основании проведенного анкетирования можно сделать вывод, что большинство опрошенных считают, что основное направление деятельности прокуратуры - защита прав и законных интересов граждан (см. Приложение).

Следует иметь в виду, что деятельность и иных должностных лиц уголовного судопроизводства обусловлена сочетанием процессуальных функций, что характерно для руководителя следственного органа (ведомственный контроль и предварительное следствие), начальника подразделения органа дознания (ведомственный контроль и дознание), судьи (судебный контроль и правосудие). Однако функциональное усложнение процессуальной деятельности любого участника уголовного процесса не всегда способствует ясности в оценке содержания его процессуального статуса. Ну, а функциональное усложнение правового положения должностных лиц, обладающих властью, способствует процессуальным конфликтам не только в отношениях с иными субъектами уголовного процесса, но и между участниками, непосредственно формирующими обвинительную позицию по уголовному делу, что следует расценивать как процессуальный вред. Такие ситуации не всегда обусловлены профессиональной неграмотностью должностных лиц, в ряде случаев они возникают вследствие хаоса и противоречия в законодательной регламентации процессуального положения прокурора, следователя, дознавателя.

1. Взаимодействие прокурора со следователем и дознавателем.

Следственный орган возглавляет руководитель, определяемый как должностное лицо, возглавляющее соответствующее следственное подразделение, а также его заместитель (п. 38-1 ст. 5 УПК РФ); группу дознавателей - руководитель группы дознавателей (ст. 223-2 УПК РФ); следственную группу - руководитель следственной группы (ст.163 УПК РФ).

Указания руководителя следственного органа по уголовному делу даются в письменном виде и обязательны для исполнения следователем. Указания руководителя следственного органа могут быть обжалованы им руководителю вышестоящего следственного органа (ч.3 ст. 39 УПК РФ).

Таковыми же полномочиями наделен и начальник подразделения дознания, который вправе давать дознавателю указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, об избрании в отношении подозреваемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения (ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ).

Указания начальника подразделения дознания по уголовному делу даются в письменном виде и обязательны для исполнения дознавателем, но могут быть обжалованы им начальнику органа дознания или прокурору (ч. 4 ст. 40.1 УПК РФ).

Полномочия прокурора по руководству расследованием уголовного дела, в отличие от лиц, осуществляющих ведомственный процессуальный контроль, неоднородны. Применительно к расследованию в форме дознания они те же, что и у начальника подразделения дознания, - давать письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Эти указания обязательны для дознавателя, но они могут быть обжалованы вышестоящему прокурору (ч. 4 ст. 41 УПК РФ).

Формулировки ч.1 ст. 40.1 и п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ о том, что указания прокурора касаются производства процессуальных действий, а указания начальника подразделения дознания - следственных действий, имеют, на наш взгляд, терминологическое, но не содержательное различие.

Надзорные полномочия прокурора по руководству процессуальной деятельностью следователя законодатель дифференцировал в зависимости от этапа расследования уголовного дела.

На завершающем этапе расследования прокурор при рассмотрении уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением, вправе его вернуть следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков со своими письменными указаниями (п. 2 части 1 ст. 221 УПК РФ).

В отношении принятых следователем решений об отказе в возбуждении уголовного дела, его приостановлении или прекращении прокурор вправе их истребовать и проверить (п. 5-1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), а в случае их незаконности и необоснованности - отменить.

Отмена указанных решений влечет необходимость в производстве дополнительной доследственной проверке или дополнительного расследования, в связи с чем орган, отменивший незаконное постановление, должен указать, что послужило основанием для принятия им такого решения, что необходимо дополнительно сделать, а при необходимости - каким именно образом.

Для органа дознания такие полномочия прокурора закреплены в п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, т.е. - давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий. В отношении следователя такой общей нормы в УПК РФ нет; полномочия прокурора рассредоточены по соответствующим статьям уголовно-процессуального закона. Их сравнительный анализ показывает непоследовательность правового регулирования в этой части.

Так, в случае, если прокурор признает незаконным или необоснованным постановление о возбуждении уголовного дела, он вправе в срок не позднее 24 часов с момента получения материалов, послуживших

основанием для возбуждения уголовного дела, отменить постановление о возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление, копию которого незамедлительно направляет должностному лицу, возбудившему уголовное дело. О принятом решении руководитель следственного органа, следователь, дознаватель незамедлительно уведомляют заявителя, а также лицо, в отношении которого возбуждено уголовное дело (ч. 4 ст. 146 УПК РФ). Как видно, закон не предусматривает право прокурора указывать, что необходимо сделать в связи с принятым им решением и каким образом.

Иной подход законодатель использует в правовом регулировании отмены прокурором незаконных и необоснованных постановлений следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного следствия, о прекращении уголовного дела или уголовного преследования. В таких случаях прокурор отменяет незаконные решения и «...выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного органа» (ч. 6 ст. 148, ч. 1-1 ст. 211, ч. 1 ст. 214 УПК РФ).

Таким образом, прокурор на досудебных стадиях уголовного судопроизводства вправе осуществлять руководство дознанием в полном объеме, а предварительным следствием - в ограниченном, преимущественно на его завершающем этапе.

В настоящее время объем процессуального контроля за деятельностью дознавателя значительно усилен по сравнению со следователем, что может быть объяснимо возможной разницей в профессиональных качествах данных участников. Предположим, что законодатель не доверяет дознавателю тот объем процессуальной самостоятельности, которым он наделяет следователя при тождественности цели их профессиональной деятельности – полное, всестороннее и объективное расследование уголовного дела. Однако, изучая нормативные требования, предъявляемые к лицам, замещающим

соответствующие должности, мы обнаружим, что законодатель не устанавливает разницу профессионального мастерства в требованиях, предъявляемых к следователю и к дознавателю.

Так, Федеральный Закон «О полиции», регламентирующий статус работника полиции, которым в т.ч. обладают дознаватели, в ст. 35 устанавливает, что на службу в полицию имеют право поступать граждане РФ не моложе 18 лет и не старше 35 лет независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, владеющие государственным языком РФ, имеющие образование не ниже среднего (полного) общего, способные по своим личным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья выполнять служебные обязанности сотрудника полиции.

Федеральный Закон «О Следственном комитете Российской Федерации» в ст. 16 определяет, что сотрудниками Следственного комитета могут быть граждане РФ, имеющие высшее юридическое образование, полученное в имеющем государственную аккредитацию образовательном учреждении высшего профессионального образования, обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами и способные по состоянию здоровья исполнять возлагаемые на них служебные обязанности. Однако ч. 2 указанной статьи устанавливает, что на должности следователей следственных отделов и следственных отделений Следственного комитета по районам, городам в исключительных случаях могут назначаться граждане, обучающиеся по юридической специальности в имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях высшего профессионального образования и окончившие третий курс указанных образовательных учреждений.

Таким образом, на должность следователя и дознавателя может быть назначено лицо, которое к моменту принятия данного решения не имеет высшего юридического образования. Вместе с этим требование о

необходимых моральных, деловых и личных качествах законодатель предъявляет к обоим участникам уголовного процесса, при том, что оценка морально-нравственных категорий субъективна и не имеет правовой градации в нормативных документах.

В настоящее время мы имеем ситуацию, когда прокурор обладает большим объемом надзорных полномочий в отношении дознавателя, подследственность которого составляют уголовные дела небольшой и средней тяжести, в отличие от следователя, деятельность которого по расследованию тяжких и особо тяжких преступлений де-юре в прокурорском надзоре такого объема не нуждается. Принимая во внимание тот факт, что дознание и предварительное следствие это разновидности предварительного расследования, отличающиеся подследственностью уголовных дел и процессуальной формой их расследования, не совсем понятна причина, обуславливающая указанную разницу в объеме прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя.

Процессуальный контроль со стороны руководителя следственного органа объективно связан с интересами следователя, поскольку эти участники осуществляют свою деятельность в рамках единого ведомства. Указанный факт не свидетельствует в пользу непредвзятого и беспристрастного ведомственного контроля, поскольку сложно представить ситуацию, когда руководитель следственного органа не заинтересован в эффективности работы представляемого им ведомства. Именно поэтому, принимая решение в рамках процессуального контроля, руководитель следственного органа, помимо прочего, оценивает возможный вред интересам представляемого им ведомства, что определенно сказывается на качестве такого процессуального контроля. Здесь же следует отметить, что количество должностных лиц, контролирующих деятельность дознавателя в рамках одного ведомства, превышает численность тех же субъектов, осуществляющих контроль за деятельностью следователя. Так, если дознавателю уполномочены давать поручения начальник подразделения

дознания и начальник органа дознания, то в отношении следователя такую деятельность осуществляет только руководитель следственного органа.

Единственным участником, который обладает полномочиями надзорного характера и при этом не связан ведомственными интересами следователя и дознавателя, является прокурор. Такая ведомственная обособленность прокурора позволяет оценить средства его реагирования как весьма эффективный процессуальный инструмент, позволяющий осуществлять объективную и беспристрастную оценку законности предварительного расследования и его соответствия назначению уголовного судопроизводства. Генеральный прокурор РФ в Приказе № 162 от 2 июня 2011 г. «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» (пункт 1.1) указывает прокурорам на необходимость обеспечения качественного и эффективного надзора за исполнением законов органами предварительного следствия независимо от их ведомственной принадлежности в соответствии с полномочиями, предусмотренными Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации. При этом, именно эти акты устанавливают пределы процессуальных возможностей прокурора, которые предполагают значительно меньшую свободу в вопросе его надзорных полномочий за предварительным следствием в сравнении с дознанием. «Именно прокуратура, осуществляя надзор за исполнением законов в различных сферах и располагая обширными и объективными данными о совершенных преступлениях, их раскрываемости, качестве расследования, причинах и условиях, способствующих их совершению, способна наиболее полно выявлять нарушения законов, причем в первую очередь именно те, которые создают условия для совершения преступлений»¹.

¹ Бессарабов, В. Г. Координация российской прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (история, состояние, перспективы) // Журнал российского права. 2011. - № 3. – С. 7-15.

Следует признать, что согласованная работа двух и более правоохранительных ведомств, заинтересованных в решении единой задачи, является более результативной и экономной в вопросе достижения цели уголовного судопроизводства. И вновь единственным участником процесса, который наделен координирующими полномочиями в отношении правоохранительных органов, является прокурор (ст. 8 Закона о прокуратуре РФ). Координирующая функция этого субъекта представляет собой эффективное средство в достижении цели прокурорского надзора, что обуславливается следующими обстоятельствами. Во-первых, объектом его внимания является обширный круг правоохранительных органов различного назначения и ведомственной принадлежности, во-вторых, действия прокурора, как правило, безусловны к исполнению, что является гарантией их исполнения. Не случайно Генеральный прокурор РФ указывает, что «наиболее сложные проблемы, возникающие в деятельности правоохранительных органов при применении УПК РФ, выносить на рассмотрение коллегий, координационных и оперативных совещаний, научно-консультативного совета».

Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации¹ характеризует состояние преступности в целом, при этом подчеркивает, что в прошлом году, ранее отмечавшаяся тенденция по ее снижению сменилась на противоположную. Зарегистрировано 2 млн. 388 тыс. преступлений, что на 9% больше, чем в 2014 г.

Увеличение числа учтенных преступлений отмечается в 77 регионах страны. При этом в Республике Башкортостан, Мурманской и Ярославской областях зафиксированный рост (до 44%) значительно опережает среднестатистические значения.

¹ Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
<http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-723904/>

В основном он произошел за счет регистрации преступлений небольшой и средней тяжести.

С одной стороны отмеченная динамика объясняется усилением контроля на стадии учета преступлений. Однако другой причиной является недостаточность принимаемых профилактических мер, на что было обращено внимание в рамках проведенного координационного совещания руководителей правоохранительных органов, и выработаны соответствующие меры.

В течение прошедшего года в стране расследовалось около 3,5 млн. уголовных дел. И, несмотря на рост числа дел, направленных в суд (+3%, всего свыше 900 тыс.) и другие позитивные результаты существенным недостатком продолжает оставаться затяжной характер следствия. Количество уголовных дел, расследованных следователями всех ведомств в срок свыше установленного законом остается высоким (рост на 5%, 186 тыс.).

Не решена проблема роста числа обвиняемых. В прошедшем году почти 5,5 тыс. арестованных содержались в следственных изоляторах свыше 6 месяцев, а каждый пятый из них – более одного года.

К сожалению, 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.

При этом абсолютное большинство таких деяний, – это преступления, совершенные в условиях неочевидности. Поэтому их сокрытие мы не можем не связывать со стремлением некоторых руководителей искусственно повысить пресловутый показатель раскрываемости.

Хотя решить эту проблему вполне доступно законным путем, в том числе используя все возможности оперативно-розыскной деятельности.

Несмотря на некоторое улучшение раскрываемости тяжких и особо тяжких преступлений, коренного перелома в данном вопросе не удастся

добиться уже длительное время. По итогам прошедшего года более 1 млн. преступлений осталось нераскрытыми, а их число по отношению к 2014 г. увеличилось на 7%. При этом реализация соответствующих дел оперативного учета в большинстве регионов откровенно слабая.

И в целом в деятельности оперативных подразделений прокурорами по-прежнему выявляется много недостатков. Количество нарушений законодательства об оперативно-розыскной деятельности в 2015 г. возросло до 580 тыс. (на 2%).

С учетом отмеченных недостатков, прокурорами будет усилен надзор за всеми составляющими работы правоохранительных органов на каждом этапе досудебного производства.

В досудебном производстве содержание процессуального статуса прокурора должно быть обусловлено предметом его надзора за законностью, а деятельность прокурора должна быть подчинена надзорной функции. При этом следует признать, что в рамках надзорной деятельности прокурор имеет возможность некоторого руководства предварительным расследованием.

Вместе с тем считаем справедливым исключение из статуса прокурора полномочий, которые ранее позволяли ему осуществлять самостоятельное расследование уголовного дела. Очевидно, что надзор за расследованием дела не может быть объективен в том случае, когда это расследование осуществляется самим надзирающим лицом. Соответственно, лишение прокурора полномочий по расследованию уголовного дела следует рассматривать как гарантию того, что такая «сильная» власть не будет использована в личных незаконных целях данного участника. Осуществление уголовного преследования должно строго соотноситься с процессуальной ролью следователя, дознавателя и не должно распространяться на участников, имеющих иные процессуальные задачи в уголовном судопроизводстве. Вместе с тем законодатель должен четко придерживаться правила о том, что полномочия руководителя следственного органа не должны подменять в своем предмете прокурорский надзор.

Средства прокурорского реагирования должны иметь безусловный характер, быть процессуально значимыми для следователя и дознавателя, но не в силу обвинительной деятельности этого субъекта, а в рамках осуществляемого им прокурорского надзора. Мы не видим процессуального вреда в том, чтобы законодатель вернулся к императивному характеру надзорных требований прокурора при установлении корреспондирующего противовеса в виде полномочия следственных органов на судебное обжалование указанных требований прокурора.

В настоящее время существует законодательная инициатива создания в Российской Федерации Коллегии уполномоченных (независимых) прокуроров¹. В качестве задач указанного института определены: обеспечение расследований деяний, содержащих признаки преступлений, совершенных лицами, занимающими (занимавшими) государственные должности, призванные обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации; установление правовых процедур по компетентной оценке материалов о результатах парламентских расследований, проводимых парламентскими комиссиями Федерального Собрания Российской Федерации; осуществление проверок на предмет соответствия действующему законодательству деятельности Генерального прокурора Российской Федерации и Председателя Следственного Комитета Российской Федерации.

Признавая необходимость совершенствования независимости прокурора в уголовном судопроизводстве, тем не менее, мы не считаем предлагаемый механизм приемлемым в силу следующих причин.

Так, ч. 2 ст. 1 законопроекта определяет указанный институт как орган, входящий в структуру Генеральной прокуратуры Российской Федерации и систему органов прокуратуры Российской Федерации. Другими словами,

¹Проект Федерального закона «О Коллегии уполномоченных (независимых) прокуроров» [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.cou.gov.ru/files/download/proekt28-06-2011_1.pdf.

«независимые» прокуроры представляют то ведомство, за деятельностью которого они, в т.ч., осуществляют свой надзор. Уже по этой причине речь не может идти о полной независимости данных субъектов.

Далее, ст. 13 законопроекта регламентирует особенности производства предварительного следствия Коллегией уполномоченных прокуроров. Ранее нами уже приводились доводы, что досудебная деятельность прокурора должна быть подчинена исключительно надзорной функции. В том случае, когда предварительное следствие осуществляется «независимым» прокурором, возникает справедливый вопрос: кем будет представлено «третье» лицо, уполномоченное осуществлять надзор за предварительным расследованием указанных лиц, или автор априори оценивает деятельность таких субъектов как не нуждающуюся в процессуальном надзоре?

Полномочия должностных лиц, осуществляющих предварительное расследование. Процессуальное назначение должностных лиц, осуществляющих производство по уголовному делу, обусловлено двумя взаимосвязанными задачами. С одной стороны, эти субъекты представляют интересы государства и действуют в уголовном процессе, отстаивая эти интересы, что оправдывает их отнесение к группе участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения. В этом смысле должностные лица являются субъектами, которые пусть опосредованно, но заинтересованы в исходе уголовного процесса. С другой стороны, следователь и дознаватель все тем же государством уполномочиваются «разобраться» в уголовно-процессуальном споре, а это предполагает такие качества как незаинтересованность и объективность их профессиональной деятельности. Следуя данной идее, законодатель наделяет следователя и дознавателя процессуальными средствами для достижения и той и другой искомой цели. Однако мы убеждены, что несмотря на сложное содержание процессуального положения указанных субъектов, задачи, которые ставит перед ними законодатель, могут быть реализованы без ущерба друг другу в силу следующих причин.

Причинение вреда государству в каждом случае совершения преступления является безусловным фактом. Но в силу особой правосубъектности этого участника его представляют должностные лица, для которых охрана и защита государственного интереса является профессиональным назначением. Вместе с тем охрана государственных интересов не ставится в зависимость от усмотрения частного лица, непосредственно пострадавшего от преступления, в силу чего осуществление предварительного расследования также возлагается на лицо публичное, уполномоченное на эту деятельность государством. Поскольку и в том и в другом случае речь идет о публичном субъекте, уполномоченном на решение указанных задач государством, вполне объяснимым является сосредоточение соответствующих правовых средств в руках одного участника – следователя, дознавателя.

Однако государство должно иметь гарантии того, что деятельность по защите его интересов не будет оказывать негативного воздействия на объективность предварительного расследования.

Таковыми гарантиями являются:

- 1) назначение уголовного судопроизводства, определяющее характер и содержание процессуального статуса должностных лиц. Государство в первую очередь заинтересовано не только в защите пострадавших интересов, но и в том, что в ходе уголовного судопроизводства никто из участников не страдает от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения (ст. 6 УПК). Это назначение выражается в конкретных процессуальных полномочиях должностных лиц, расследующих уголовное дело (обязанность собирать доказательства как обвинительного, так и оправдательного характера, полномочия по прекращению уголовного дела (уголовного преследования), включение в предмет доказывания обстоятельств, исключающих преступность и наказуемость деяния, смягчающие вину уголовно-преследуемого лица и т.д.);

2) судебный контроль, обеспечивающий в рамках уголовного судопроизводства надлежащее выполнение его участниками соответствующих прав, обязанностей и полномочий;

3) процессуальная фигура прокурора, не связанного интересами конкретного ведомства и не зависящего в своих действиях от усмотрения иных должностных лиц (за исключением судебных решений). Лишая прокурора ряда значимых надзорных полномочий в отношении следователя и передавая их в компетенцию руководителя следственного органа, законодатель отступает от гарантии объективности и беспристрастности предварительного расследования, поскольку некоторый объем процессуальной деятельности следователя «выпадает» из-под «присмотра» субъекта, для которого осуществление надзора является главной задачей в досудебном производстве.

Оптимизировать сложившуюся ситуацию поможет ряд законодательных изменений и дополнений, направленных на достижение процессуального баланса корреспондирующих полномочий должностных лиц, участвующих в формировании обвинительной позиции по уголовному делу.

2. Взаимодействие прокурора с потерпевшим.

Цель деятельности прокуратуры, осуществляющей от имени государства уголовное преследование - соблюдение конституционных прав и свобод граждан. Важной составляющей прокурорского надзора за предварительным следствием является обеспечение прав и законных интересов потерпевших, что напрямую обусловлено положениями многих международно-правовых актов, а также статьями 2, 15, 52 и др. Конституции РФ, ст. ст. 6, 7, 11, 16 и др. УПК РФ, ст. 29 Закона о прокуратуре, и другими нормативными правовыми актами.

После введения в действие УПК РФ стало заметно явное неравенство в объеме и характере процессуальных прав потерпевшего и подозреваемого,

обвиняемого. Последние имеют больше возможностей участвовать в производстве по уголовному делу, в том числе и с помощью адвоката.

В ходе расследования преступлений следователи обязаны своевременно устанавливать и признавать потерпевшими лиц, которым причинен физический, материальный, моральный вред, а также создавать условия по защите их прав и интересов, что следует из положения, содержащегося в и. 1 ч. 1 ст. 6 УПК РФ.

Потерпевший - участник производства со стороны обвинения, которому в первую очередь должно быть обеспечено право доступа к правосудию. Процессуальными средствами обеспечения такого доступа являются:

- своевременное признание лица потерпевшим;
- разъяснение ведущими производство по делу лицами роли потерпевшего в ходе предварительного следствия, т.е. ознакомление со всеми указанными в законе правами, в том числе с правом на возмещение причиненного преступлением вреда (ст. 44 УПК РФ), а также обязанностями;
- предоставление ему возможности изложения и официального рассмотрения разъяснений, мнений и ходатайств на всех этапах судопроизводства;
- предоставление возможности реализовать свое право на получение квалифицированной юридической помощи (право иметь представителя);
- разъяснение порядка обжалования принятых процессуальных решений;
- принятие мер по обеспечению охраны личной жизни и безопасности, а также безопасности его семьи и свидетелей с его стороны.

Необходимо уделять особое внимание не только правовому, но и фактическому положению потерпевших особенно на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, своевременно предупреждать нарушение их прав, безотлагательно принимать меры по их восстановлению.

Очевидно, что соблюдение прав потерпевшего, в первую очередь, должен обеспечивать следователь, в производстве которого находится уголовное дело, а при создании следственной группы - ее руководитель. Выполнение ими этой задачи обязаны контролировать руководитель следственного органа, его заместитель, а также должностные лица подразделения процессуального контроля, чтобы постоянно обеспечивать законность производства предварительного следствия, своевременно и четко реагировать на нарушения прав потерпевших.

УПК РФ не устанавливает сроков, в течение которых лицо, которому преступлением причинен тот или иной ущерб, должно быть признано потерпевшим. Не предусмотрена в нем и обязанность направления следователем прокурору копии постановления о признании лица потерпевшим, в отличие от копий процессуальных документов, в которых отражен ход уголовного преследования подозреваемого или обвиняемого, применения к нему мер процессуального принуждения и т.д. В связи с этим прокурору не всегда незамедлительно становится известно о том, своевременно ли признано лицо потерпевшим, разъяснено ли ему содержание его процессуальных прав и порядок их реализации, каково фактическое правовое положение потерпевшего по конкретному уголовному делу.

Следует согласиться с мнением Исаенко В.Н. о необходимости устранения этого пробела уголовно-процессуального законодательства путем дополнения ч. 1 ст. 42 УПК положением, которое обязывало бы следователя, дознавателя, суд признавать потерпевшим лицо, пострадавшее от преступления, сразу же после получения доказательств причинения ему физического, имущественного, морального вреда. Пока же, следует урегулировать взаимодействие между прокурором и руководителем следственного органа, в ходе которого прокурору незамедлительно бы направлялись не только копии процессуальных документов, в которых отражается принятие следователями и их руководителями всех решений по

уголовным делам, но и копии постановлений о признании потерпевшим. Это следует из содержания предмета прокурорского надзора за предварительным следствием, изложенного в ст. 29 Закона о прокуратуре¹.

В случае обнаружения прокурором нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), он вправе требовать от органов дознания и следственных органов их устранения. Однако следователь, в случае несогласия с этими требованиями, может представить свои письменные возражения руководителю следственного органа вплоть до Председателя Следственного комитета РФ. Столь усложненная и конфликтная процедура устранения по инициативе прокурора нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, не способствует решению общей задачи обеспечения интересов личности, а в особенности потерпевших.

Требование прокурора, содержащее сведения о нарушении прав граждан, должно быть незамедлительно рассмотрено руководителем соответствующего органа следствия (дознания). Руководители следственного органа и их заместители должны тщательно подходить к проверке фактов нарушения процессуального законодательства, на которые указано в поступающих от прокурора документах, и извещать о принятом по требованию прокурора решении в сроки, установленные законодательством для разрешения жалоб и ходатайств участников уголовного процесса. Это следует из содержания ст. 6 Закона о прокуратуре, установившей обязательность исполнения требований прокурора в определенный им срок.

Принципиально важно для сохранения конституционных прав граждан в уголовном процессе соблюсти баланс полномочий между следователем, руководителем следственного органа и прокурором. Необходимо, с одной

¹Исаенко В.Н. Защита прокурором прав и законных интересов потерпевших в досудебном производстве по уголовным делам об убийстве//Законность. 2010. № 8. С.7-12.

стороны, обеспечить полноценную процессуальную самостоятельность лица, проводящего расследования, а с другой - его проведение законными способами и методами, с безусловным соблюдением прав всех участников процесса - подозреваемых, обвиняемых, потерпевших и их адвокатов.

Самостоятельность следователей, руководителей следственных подразделений одновременно должна сопровождаться и качественным, эффективным прокурорским надзором за соблюдением законности их деятельности. Несоблюдение этого баланса может привести к доминированию ведомственно-следственных интересов, что нанесет ущерб конституционным правам граждан.

3. Взаимодействие прокурора со стороной защиты (подозреваемым, обвиняемым, защитником).

УПК РФ закрепил за прокурором функции надзора и уголовного преследования в уголовном судопроизводстве. Закон о прокуратуре также указывает на уголовное преследование как на самостоятельное направление деятельности.

Сочетание уголовного преследования и надзора может вызвать конкуренцию интересов, поэтому надзорная деятельность прокурора должна во всех случаях подпадать под судебный контроль, механизм которого должен совершенствоваться, в том числе и путем организационных мероприятий.

Решение прокурора по делу, поступившему с обвинительным заключением, о направлении его в суд является важнейшим в системе досудебного разрешения материалов дела.

Прокурор реализует с целью проверки исполнения органами предварительного следствия и дознания мер, принятых по реализации защиты прав и интересов граждан и организаций, в отношении которых совершено преступление, а также с целью недопущения обвинения невиновного лица в совершении преступления.

Перечень полномочий прокурора при осуществлении надзора содержится в ч.2 ст.37 УПК РФ. Следует отметить, что данный перечень не является исчерпывающим: в некоторых статьях УПК РФ предусмотрены полномочия прокурора по конкретному следственному действию.

Обвинительное заключение готовит следователь после того, как он признает, что все следственные действия проведены в полном объеме и собрано достаточно доказательств для назначения наказания в судебном заседании.

После ознакомления обвиняемого, защитника, потерпевшего, гражданского истца, ответчика и их законных представителей с материалами уголовного дела и рассмотрения ходатайств от данных лиц, если они имеются, следователь составляет обвинительное заключение, которое служит отправной точкой для направления дела в суд.

Предъявление обвинения в процессе расследования, так и составление обвинительного заключения не означает, что лицо виновно в совершении преступления, т.к. согласно ст.49 Конституции РФ «каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда». Поэтому при изучении представленного с обвинительным заключением дела прокурор должен обращать внимание на применение единых правил, установленных УПК РФ, Конституцией РФ.

С целью исключения нарушений уголовно-процессуального законодательства при рассмотрении уголовного дела, поступившего к нему с обвинительным заключением, прокурор обязан провести проверку всех имеющихся в деле материалов в течение 10 суток с момента их поступления и принять по нему решение. Если уголовное дело сложное или имеет большой объем (например, большой объем статей обвинения и обвиняемых), вышестоящий прокурор может продлить срок принятия решения до 30 суток.

При утверждении обвинительного заключения прокурор направляет уголовное дело в суд, уведомив обвиняемого, защитника, потерпевшего, гражданского истца и ответчика, а также их представителей и разъяснив им право заявлять ходатайства о предварительном слушании уголовного дела в суде.

Прокурор вручает обвиняемому копию обвинительного заключения и приложения к нему, если имелись ходатайства, передаёт их копии защитнику и потерпевшему.

Прокурор должен ответственно относиться к изучению материалов уголовного дела с обвинительным заключением, т.к. только он уполномочен возвратить уголовное дело следователю для устранения каких-либо недостатков.

Прокурор наделён полномочиями выносить постановление об исключении некоторых пунктов обвинения либо переквалифицировать обвинение на менее тяжкое в ходе производства дознания при утверждении обвинительного акта без возвращения уголовного дела дознавателю для устранения нарушений либо пересоставления обвинительного акта.

При утверждении обвинительного заключения таких полномочий у прокурора нет.

Прокурор при утверждении обвинительного заключения, придя к выводу, что предварительное расследование по делу проведено в полном объёме, собраны все доказательства, которые не подтверждают вменённое обвинение, должен иметь право изменить обвинение на менее тяжкое без возвращения уголовного дела для производства дополнительного расследования и пересоставления обвинительного заключения.

Таким образом, нужно наделить прокурора полномочием при утверждении обвинительного заключения выносить постановление об исключении из него некоторых пунктов обвинения либо переквалифицировать обвинение на менее тяжкое и закрепить данные полномочия в ст.221 УПК РФ.

Следуя назначению уголовного судопроизводства и принципу охраны прав и свобод человека и гражданина, прокурор не только вправе, но и обязан прекращать необоснованное уголовное преследование, отменять незаконные решения о привлечении лица в качестве обвиняемого, применении к нему мер пресечения, принимать меры к обеспечению прав всех лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве. Прокурор уполномочен рассматривать и разрешать ходатайства и жалобы, что само по себе выступает важным процессуальным механизмом защиты и восстановления нарушенных прав участников уголовного процесса.

Именно поэтому законодатель и наделил прокурора правом на заключение досудебного соглашения о сотрудничестве с лицом, в отношении которого осуществляется уголовное преследование и которое желает в целях минимизации своего наказания сотрудничать с правоохранительными органами. Тем самым нормы гл. 40.1 УПК РФ расширили полномочия прокурора по уголовному делу.

Так, наряду с выполнением своих основных функций как участника уголовного судопроизводства, обладая для этого определенными законом правами и обязанностями, прокурор наделяется специфическими полномочиями, связанными с применением особого порядка, предусмотренного указанной главой УПК РФ.

Представляется правильным, что ходатайство, независимо от решения следователя, должно поступить прокурору. Только в случае принятия следователем положительного решения относительно рассматриваемого ходатайства в процесс заключения вступает прокурор – его основной фигурант. Именно на него возлагаются полномочия по разрешению ходатайства о заключении соглашения о сотрудничестве, составлению досудебного соглашения о сотрудничестве, а также вынесению представления о соблюдении обвиняемым условий и обязательств, предусмотренных указанным соглашением. Именно прокурор на свое усмотрение вправе заключить досудебное соглашение о сотрудничестве с

одним или несколькими обвиняемыми, привлекаемыми к уголовной ответственности по одному уголовному делу, которые одновременно изъявили свое желание сотрудничать.

Таким образом, наступает следующая, самая ответственная, стадия – разрешение прокурором ходатайства лица о заключении такого соглашения.

В частности, прокурор в течение трех суток с момента поступления ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве рассматривает его и постановление следователя о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым или обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве.

Прокурор, принимая решение по результатам рассмотрения поступивших к нему документов, должен учитывать, что заключение досудебного соглашения может предопределить ход и направление дальнейшего расследования по уголовному делу, соответствующее распределение сил и средств органа предварительного следствия и органа, осуществляющего оперативное сопровождение. Не ограничиваясь изучением только постановления следователя и ходатайства обвиняемого (подозреваемого), прокурор должен изучить и материалы уголовного дела, которые представляются ему в соответствии с ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ. Кроме того, при оценке обязательств, указанных в заявленном ходатайстве, прокурор должен обращать внимание на возможность их реального исполнения. При необходимости он вправе истребовать дополнительные сведения у инициаторов обращения.

По результатам рассмотрения документов прокурор принимает решение об удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве либо об отказе в его удовлетворении, оформив его в качестве обоснованного и мотивированного постановления.

Согласно ч. 2 ст. 317.2 УПК РФ следователь, обвиняемый (подозреваемый), его защитник вправе обжаловать вышестоящему прокурору постановление об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении

досудебного соглашения о сотрудничестве. Однако это видится не логичным. Поскольку заключение соглашения – это все-таки право прокурора, которым он может воспользоваться, если придет к выводу о целесообразности такого соглашения и перспективностисотрудничестваправоохранительных органов с лицом, желающим его заключить. В случае если прокурор к таким выводам не приходит и принимает решение об отказе в заключении досудебного соглашения, то, по сути, это решение должно быть окончательным и не подлежащим обжалованию. При этом само по себе такое решение прокурора не лишает лицо, желающее сотрудничать со следствием, на повторную подачу ходатайства о заключении с ним соглашения. А сама процедура обжалования такого решения прокурора может повлечь за собой необоснованное затягивания сроков расследования уголовного дела, поскольку для проверки изложенных в жалобе обстоятельств потребуется определенное время.

Прокурор, обладая правом на заключение данного соглашения, имеет право и на его расторжение путем вынесения постановления о прекращении досудебного сотрудничества. Основания для принятия такого решения могут быть следующими:отказ обвиняемого илиподозреваемого от выполнения условий соглашения, сообщение заведомо ложных сведений о своей преступной деятельности или деятельности других лиц, намеренное сокрытие важных для следствия данных, отказ от участия в следственных действиях и др.

ГЛАВА II РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОКУРОРОМ ФУНКЦИЙ НА ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

2.1 Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью следователя

Одним из прерогативных направлений современной прокурорской деятельности является надзор за исполнением закона органами, осуществляющими предварительное следствие. В соответствии со ст. 29 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹ (далее - Закон о прокуратуре) предметом надзора выступает соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Видимо, с учетом особенностей и значимости рассматриваемого направления прокурорского надзора законодатель счел необходимым изменить логику формирования специальных глав Закона о прокуратуре, посвященных конкретным надзорным направлениям и содержащих исчерпывающие перечни соответствующих полномочий и правовых средств прокурора, включив в ст. 30 главы 3 названного законодательного акта отсылку к уголовно-процессуальному законодательству. Тем самым все полномочия и правовые средства, применяемые прокурором, надзирающим за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, должны быть закреплены в уголовно-процессуальном законе - УПК РФ. По результатам проведенного анкетирования, можно сделать

¹Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

вывод, что большинство опрошенных считают отделение органов предварительного расследования от прокуратуры верным (см. Приложение).

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

Одна из таких проблем связана с определением законом полномочий прокурора при осуществлении данного направления прокурорского надзора.

Из содержания пп. 9 и 56 ст. 5, ч. 1 ст. 37 УПК РФ следует, что прокурор обязан осуществлять надзор за законностью процессуальной деятельности органов предварительного следствия в ходе досудебного производства. Следовательно, органы прокуратуры РФ реализуют определенные полномочия, связанные с осуществлением надзора за законностью процессуальных действий данных поднадзорных субъектов, начиная с получения сообщения о преступлении до утверждения прокурором обвинительного заключения и направления дела в суд для его рассмотрения по существу. Кроме того, в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ на органы прокуратуры также возлагается обязанность по осуществлению надзора за соблюдением закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, следовательно, данные органы и здесь наделяются конкретными полномочиями.

Однако, как справедливо отмечает Н. В. Буланова, УПК РФ не содержит перечня проверочных действий, которые при этом уполномочен совершать прокурор. В ч. 2 ст. 37 УПК РФ установлено право прокурора

знакомится лишь с материалами находящегося в производстве уголовного дела, но нет упоминания о материалах проверки сообщения о преступлении¹. Более того, исходя из содержания пп. 1, 51 ч. 2 ст. 37 и ч. 6 ст. 148 УПК РФ можно сделать вывод о том, что прокурор вправе истребовать материалы проверки сообщений о преступлениях, в том числе находящиеся в производстве. Но если этот вывод очевиден для прокурора, он не всегда является таковым для следователя и руководителя следственного органа. Это приводит к несвоевременному истребованию и проверке указанных материалов и препятствует устранению выявленных прокурором нарушений закона.

Для разрешения подобной ситуации необходимо прямое закрепление в законе права прокурора как истребовать, так и проверять любые материалы проверки сообщения о преступлении, в том числе те, по которым проверка органами следствия еще не завершена. При этом надлежит также предусмотреть в законе обязанность органов предварительного следствия исполнять указанное требование прокурора в установленный им срок.

При проведении анкетирования большинство опрошенных заявили, что не считают верным то, что прокурор не имеет механизмов прямого воздействия на следователя и может осуществлять свою деятельность только через руководителя следственного органа (см. Приложение).

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

Прокурор обладает полномочием проводить систематические проверки и выявлять нарушения закона в процессуальной деятельности органов предварительного расследования, т. е. в любое время по своему усмотрению, в случае регламентированной законом необходимости проводить проверки

¹Буланова Н. В. Обеспечение прав человека в уголовном судопроизводстве средствами прокурорского надзора // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 76.

материалов о преступлениях, а также уголовных дел. В законодательстве не закреплены процессуальная форма реализации этого полномочия прокурора, а также обязанность органов, осуществляющих предварительное следствие, незамедлительно направлять надзирающему прокурору как материалы проверки, так и уголовные дела. При этом несмотря на указанную неопределенность в УПК РФ, Генеральный прокурор в ведомственных актах требует от подчиненных прокуроров осуществления постоянного и действенного надзора в данном направлении прокурорской деятельности¹. Отсутствие в уголовно-процессуальном законодательстве норм, закрепляющих полномочие прокурора постоянно проводить проверки и выявлять нарушения закона в процессуальной деятельности органов предварительного следствия, не способствует надлежащему обеспечению законности, порождает недопонимание у практиков и приводит к осложнениям при осуществлении надзора.

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

С 2007 г. в прокурорской практике стало применяться относительно новое средство прокурорского реагирования - требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия. В Законе о прокуратуре не регламентированы понятие, структура, содержание данного требования. В п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ закреплено лишь полномочие прокурора требовать от органов дознания и следствия устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного

¹Приказ Генпрокуратуры России от 02.06.2011 N 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. 2011. N 11.

следствия. При этом законом до сих пор не урегулированы ни форма требования прокурора, ни процедура его исполнения.

Практика применения данного правового средства прокурорского реагирования выявила ряд дискуссионных вопросов¹. Так, неясно, что является предметом требования, в каких случаях к нему следует обращаться и чем оно отличается от представления прокурора, применяемого в порядке осуществления прокурорского надзора? По мнению отдельных ученых, требование относится к надзорным актам прокурорского реагирования², однако в целях устранения сложившейся ситуации необходима четкая регламентация данного акта прокурорского реагирования как в Законе о прокуратуре, так и в УПК РФ. Следует согласиться с Н. В. Булановой, предлагающей дополнить соответствующую статью УПК РФ следующей формулировкой: «...требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства по уголовному делу». Такая формулировка закрепит право прокурора вносить требования об устранении нарушений закона в стадии возбуждения уголовного дела³. Необходимо также добавить в УПК РФ статью, регламентирующую требование прокурора в качестве нового процессуального акта прокурорского реагирования и определяющую его понятие, порядок и сроки применения.

Обратим внимание также на такой акт прокурорского реагирования, как представление прокурора. На практике все чаще вызывает сомнение обоснованность применения данного акта прокурором, надзирающим за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие.

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

²Винокуров А. Ю. Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия // Адвокат. 2008. № 4. С. 35.

³Буланова Н. В. Обеспечение прав человека в уголовном судопроизводстве средствами прокурорского надзора // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 39.

Приводятся следующие аргументы. Поскольку органы прокуратуры в силу ст. 30 Закона о прокуратуре и соответственно УПК РФ надзирают за исполнением процессуального законодательства, следовательно, они не вправе при осуществлении надзора выходить за рамки УПК РФ. Но Кодекс не содержит норм о возможности внесения прокурором представления в досудебной стадии уголовного процесса, значит, указанный акт прокурорского реагирования не может быть использован прокурором, надзирающим за исполнением органами дознания и предварительного следствия норм процессуального законодательства. «Анализ вносимых прокурором представлений, - справедливо отмечает А. Ю. Винокуров, - показал, что немалая их часть основывается на ст. 24 Закона о прокуратуре, регламентирующей порядок внесения представлений в рамках осуществления надзора за исполнением законов и законностью правовых актов (общего надзора). Другие прокуроры ссылаются на ст. 30 этого Закона, которая... отсылает к положениям уголовно-процессуального законодательства... нередко прокуроры ссылаются на ст. 37 УПК РФ»¹.

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

¹Винокуров А. Ю. Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия // Адвокат. 2008. № 4. С. 14.

часть прокурорского надзора за исполнением законов в широком понимании данного термина, поскольку надзор за исполнением уголовно-процессуального закона есть одна из составляющих надзорной функции прокуратуры (ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре).

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

Итак, применение представления в качестве акта прокурорского реагирования при осуществлении прокурором надзора за исполнением законов органами предварительного следствия вполне обоснованно. Однако приведенные выше аргументы свидетельствуют о необходимости внесения изменений в законодательство о прокуратуре и уголовно-процессуальное законодательство и четкой и однозначной регламентации в них данного акта прокурорского реагирования.

С одной из проблем прокурор сталкивается при устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия. Справедливо, при этом, на наш взгляд, замечают Н. П. Дудин и Г. В. Дытченко, что изменения в уголовно-процессуальном законодательстве лишили прокурора возможности своевременно устранять нарушения прав и свобод граждан, допущенных следователем при осуществлении предварительного следствия¹.

¹Дудин Н. П., Дытченко Г. В. Надзор за следствием органов прокуратуры // Законность. 2010. № 10. С. 3-7.

Как должностное лицо, уполномоченное законодательством осуществлять надзор за деятельностью следователя и своевременно устранять нарушения, допущенные в ходе осуществления предварительного следствия, прокурор должен обладать соответствующими правовыми средствами, позволяющими своевременно реагировать на такие нарушения и устранять их. Как отмечает Г. Д. Харебов, достижение целей надзорной деятельности во многом зависит от наличия у прокурора необходимых надзорных полномочий¹.

В соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, правовым средством прокурорского реагирования на нарушения федерального законодательства, допущенные в ходе предварительного следствия, выступает требование прокурора об устранении соответствующих нарушений.

Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, является одним из основных правовых средств реагирования. Между тем Уголовно-процессуальный кодекс не содержит правового механизма, обеспечивающего исполнение требований прокурора об устранении допущенных нарушений, а ставит их исполнение в зависимость от мнения руководителя следственного органа.

Анализ норм уголовно-процессуального законодательства позволяет сделать вывод о том, что законодатель придает требованиям прокурора такую же силу, как жалобам, результат которых зависит от решения конкретного должностного лица. В данном случае - от решения руководителя следственного органа.

Так, ч. 3 ст. 38 УПК РФ содержит норму, в соответствии с которой следователь, в случае несогласия с требованиями прокурора об устранении нарушений, направляет свои письменные возражения руководителю

¹Харебова Г. Д. Истребование прокурором уголовных дел и иных материалов как средство обеспечения надзорной деятельности // Северо-Кавказский юридический вестник. 2008. № 2. С. 74-76.

следственного органа. А в ч. 4 ст. 39 УПК РФ законодатель предоставляет руководителю следственного органа полномочия по рассмотрению требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, а также письменные возражения следователя на указанные требования. По итогам такого рассмотрения руководитель следственного органа либо устраняет такие нарушения, либо выносит мотивированное постановление о несогласии с требованиями прокурора, которое направляет прокурору в течение пяти суток. Мотивированное постановление руководителя следственного органа о не согласии с требованиями прокурора означает не что иное, как проверка законности или обоснованности требования прокурора и его отмена.

А прокурор, в свою очередь, вынужден добиваться устранения таких нарушений уже у вышестоящего руководителя следственного органа, Председателя Следственного комитета Российской Федерации, и только последнее слово в данном «поединке» предоставляется Генеральному прокурору Российской Федерации, решение которого уже является окончательным.

Таким образом, законодатель отводит руководителю следственного органа своего рода роль «арбитра» в споре между прокурором и следователем. Это все при том, что прокурор - это должностное лицо, осуществляющее надзорную деятельность, в том числе и в отношении руководителя следственного органа.

Правильно, на наш взгляд, отмечают С. Ю. Лапин¹ и А. П. Кругликов², что прокурору отводится роль пассивного наблюдателя, что право надзора у него осталось, а действенных полномочий нет и что право проверять

¹ Лапин С. Ю. Прокурор-следователь: революция началась // Эж-Юрист. 2007. № 26. С. 43.

² Кругликов А. П. Проблемы уголовно-процессуальных отношений прокурора со следователем и руководителем следственного органа // Российская юстиция. 2011. № 10. С. 28-31.

законность и обоснованность решений прокурора законодатель предоставляет поднадзорному органу - руководителю следственного органа.

Такое состояние уголовно-процессуального законодательства не позволяет прокурору осуществлять эффективный и действенный надзор за законностью действий и решений следователя, принимаемых им при осуществлении предварительного следствия. И, как отмечает Г. К. Смирнов, только в тех регионах, где следственным органам и прокурору удалось наладить личные деловые отношения, состояние законности не изменилось, а в остальных регионах состояние законности значительно ухудшилось¹.

Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства является одним из основных актов прокурорского реагирования, и то, что устранение соответствующих нарушений законодатель ставит в зависимость от органа, допустившего такие нарушения, на наш взгляд, недопустимо.

Таким образом, мы считаем, что требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства должно быть направлено непосредственно на имя должностного лица следственного органа, допустившего такие нарушения, и подлежит незамедлительному рассмотрению. В случае несогласия с такими требованиями данное должностное лицо вправе обжаловать требования прокурора вышестоящему прокурору. А в случае несогласия с решением вышестоящего прокурора - Генеральному прокурору Российской Федерации.

В связи с этим нами предлагается внесение соответствующих изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, а в частности, исключение из текста УПК РФ норму, содержащуюся в ч. 4 ст. 39. Часть 3 ст. 38 УПК РФ изложить в следующей редакции: «В случае несогласия с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного

¹Смирнов Г. К. Прокурорское требование или рекомендация? // Уголовный процесс. 2010. № 7. С. 26-27.

следствия, следователь вправе в течение трех суток представить свои письменные возражения вышестоящему прокурору, а при несогласии с его решением следователь вправе представить свои письменные возражения Генеральному прокурору Российской Федерации, решение которого является окончательным». Часть 6 ст. 37 изложить в следующей редакции: «Прокурор рассматривает в срок не позднее 5 суток требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, и письменные возражения следователя на указанные требования и принимает решение об отмене требований прокурора либо о несогласии с возражениями следователя».

Согласно п. 14 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор уполномочен утверждать обвинительное заключение или обвинительный акт по уголовному делу. По поступившему с обвинительным заключением уголовному делу прокурор принимает одно из решений, предусмотренных ч. 1 ст. 221 УПК РФ, в том числе об утверждении обвинительного заключения или направлении уголовного дела на дополнительное следствие.

Пункт 11 ч. 1 ст. 39 УПК РФ содержит норму следующего содержания: «Руководитель следственного органа уполномочен возвращать уголовное дело следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования». Часть 6 ст. 220 УПК РФ содержит норму, которая гласит, что после подписания следователем обвинительного заключения уголовное дело с согласия руководителя следственного органа немедленно направляется прокурору. Анализ этих норм уголовно-процессуального закона позволяет сделать вывод о том, что по законченному уголовному делу с составлением обвинительного заключения руководитель следственного органа принимает одно из следующих решений:

- 1) об утверждении обвинительного заключения (дача согласия следователю на направление обвинительного заключения прокурору);
- 2) о возвращении уголовного дела следователю со своими указаниями о производстве предварительного следствия.

Из этого следует, что законодатель наделяет аналогичными полномочиями и прокурора, и руководителя следственного органа. Мы считаем, что полномочия по утверждению обвинительного заключения и возвращению уголовного дела на дополнительное следствие являются исключительно надзорными полномочиями и должны принадлежать только прокурору. Время, необходимое руководителю следственного органа для ознакомления с уголовным делом для последующего принятия решения, входит в срок предварительного следствия, что, на наш взгляд, недопустимо и ограничивает процессуальную самостоятельность следователя. Таким образом, мы считаем, что наделение руководителя следственного органа подобными полномочиями является необоснованным.

Кроме того, законодатель правом на возвращение уголовного дела на дополнительное следствие, помимо прокурора и руководителя следственного органа, наделил и суд. Порядок возвращения уголовного дела судом на дополнительное следствие регламентируется статьей 237 УПК РФ. Эта же статья содержит и поводы такого возвращения уголовного дела.

При этом ст. 237 УПК РФ более не содержит запрета на производство каких-либо следственных или иных процессуальных действий по возвращенному уголовному делу.

Такая трактовка статьи 237 УПК РФ свидетельствует о том, что уголовное дело возвращается судом практически на дополнительное следствие.

Справедливо отмечают В. Кальницкий и Т. Курекова, что легализован распространенный (сложившийся вопреки предписаниям закона) порядок, когда прокурор, получив из суда дело, направлял его органам расследования, руководствуясь нормами ст. 22 УПК РФ, а срок устанавливался руководителем следственного органа в порядке ст. 162 УПК РФ¹.

¹Кальницкий В., Курекова Т. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу возвращения уголовного дела в досудебном производстве // Уголовное право. 2009. № 4. С. 96-100.

Из всего этого следует, что законодательно закреплена тройная проверка законности действий следователя по оконченному уголовному делу. Данный факт подтверждают и многие ученые-процессуалисты. Так, В. Н. Григорьев, А. В. Победкин, В. Н. Калинин пишут, что по действующему УПК РФ следователь поставлен под тройной процессуальный контроль и надзор: руководителя следственного органа (ведомственный процессуальный контроль), прокурора (процессуальный надзор) и суда (судебный контроль)¹. Аналогичного же мнения придерживается и А. П. Кругликов².

Ограничение процессуальной самостоятельности следователя прослеживается и при отмене незаконного или необоснованного постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела и отмене постановления о возбуждении уголовного дела. Из содержания ч. 6 ст. 148 УПК РФ видно, что полномочиями по отмене постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, помимо надзирающего прокурора, наделен еще и руководитель следственного органа.

Чуть по-другому обстоит дело при отмене постановления следователя о возбуждении уголовного дела. Статья 146 УПК РФ не предусматривает полномочий руководителя следственного органа на отмену подобного постановления следователя. Но мы согласны с точкой зрения С. Никифорова, который считает, что руководитель следственного органа в соответствии с ч. 1 ст. 39 УПК РФ уполномочен отменять незаконные или необоснованные постановления следователя и нижестоящего руководителя следственного органа. Представляется, что это требование закона в полной мере распространяется и на возможность отмены незаконного или

¹Григорьев В. Н., Победкин А. В., Калинин В. Н. Процессуальная регламентация предварительного расследования в результате реформы 2007 г. // Государство и право. 2008. № 6. С. 48-58.

²Кругликов А. П. Возвращение уголовного дела для дополнительного расследования руководителем следственного органа или прокурором // Российская юстиция. 2009. № 2. С. 59-61.

необоснованного постановления о возбуждении уголовного дела¹. Но при этом руководитель следственного органа, в отличие от прокурора, не ограничен временными рамками, в течение которых он должен принять решение.

Из анализа ч. 1 ст. 214 УПК РФ видно, что правом на отмену постановления следователя о прекращении уголовного дела также наделены прокурор и руководитель следственного органа. Данная норма не ставит руководителя следственного органа в определенные временные рамки, в течение которых он должен принять свое решение.

Наделение руководителя следственного органа, который сам является поднадзорным органом, подобными полномочиями приведет к тому, что эти полномочия будут использованы для достижения определенных ведомственных интересов, не связанных с законностью и качеством предварительного следствия.

Таким образом, в российском уголовном судопроизводстве законодательно закреплена двойная, а в определенных случаях и тройная надзор за законностью действий и решений следователя, что, на наш взгляд, существенно ограничивает процессуальную самостоятельность следователя, что в конечном итоге, в первую очередь, влияет на законность, качество и сроки расследования. Полномочия по отмене вышеуказанных постановлений следователя должен осуществлять прокурор как надзорный орган, но никак не руководитель следственного органа, который осуществляет руководство за предварительным следствием и контрольные полномочия. Для этого законодателю необходимо внести соответствующие изменения в уголовно-процессуальное законодательство.

¹Никифоров С. Отмена постановления о возбуждении уголовного дела // Законность. 2011. № 1. С. 40-42.

2.2 Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью дознавателя

Надзор за процессуальной деятельностью органов дознания различных ведомств осуществляется в едином правовом режиме. Его формы не меняются в зависимости от ведомственной принадлежности органа дознания.

При осуществлении надзора за законностью избрания и применения мер процессуального принуждения прокурору необходимо обращаться к судебной практике, учитывая решения высших судов, в частности постановления Конституционного Суда РФ, постановления Пленума Верховного Суда РФ.

Существует необходимость обеспечить надлежащий надзор за неукоснительным соблюдением органами дознания требований уголовно-процессуального законодательства при применении мер процессуального принуждения, связанных с ограничением конституционных прав человека и гражданина, в том числе на его свободу и личную неприкосновенность; во всех случаях выявления нарушений добиваться восстановления законности и решать вопрос об ответственности виновных лиц.

Осуществляя надзор за законностью задержания лица по подозрению в совершении преступления, прокурору необходимо выяснять такие обстоятельства, как соблюдение требований закона, регламентирующих основания и порядок задержания подозреваемого; соблюдение сроков задержания подозреваемого; соблюдение прав лиц, подозреваемых в совершении преступления, в том числе предписаний Федерального Закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» касающихся условий содержания задержанных.

В предмет прокурорского надзора также входит соблюдение оснований и порядка освобождения подозреваемого. Как известно, подозреваемый подлежит освобождению по постановлению дознавателя, в случае, если не подтвердилось подозрение в совершении им преступления; отсутствуют

основания для применения к задержанному меры пресечения в виде заключения под стражу; задержание произведено с нарушением требований закона. Подозреваемый подлежит освобождению, если в течение 48 часов с момента задержания не поступило постановление судьи о применении меры пресечения в виде заключения под стражу, либо о продлении срока задержания, а также при наличии постановления судьи об отказе в удовлетворении ходатайства дознавателя об избрании в отношении подозреваемого меры пресечения в виде заключения под стражу. Если подозреваемый не был освобожден постановлением дознавателя либо начальника места содержания подозреваемого под стражей, то прокурор обязан немедленно своим постановлением освободить лицо, незаконно содержащееся под стражей свыше установленного законом срока. При освобождении подозреваемого из-под стражи ему должна быть выдана справка с указанием, кем он был задержан, даты, времени, места задержания, даты, времени и основания освобождения. Если основанием задержания послужил отказ суда в удовлетворении ходатайства дознавателя об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, то подозреваемому при освобождении должна быть выдана копия соответствующего судебного решения.

Уголовно-процессуальный закон уполномочивает прокурора давать дознавателю письменные указания о направлении предварительного расследования, производстве процессуальных и следственных действий, в том числе и о производстве задержания лица по подозрению в совершении преступления. Такое указание является обязательным для исполнения, но может быть обжаловано в соответствии с ч. 4 ст. 41 УПК РФ вышестоящему прокурору.

При осуществлении надзора на данном участке работы следует также помнить, что прокурору необходимо, не реже одного раза в квартал необходимо изучать практику избрания меры пресечения в виде заключения под стражу; своевременно изучать уголовные дела в отношении лиц, которые

задерживались по подозрению в совершении преступления либо которым в качестве меры пресечения избиралось заключение под стражу, а затем производство по делу было прекращено в стадии расследования или судом, и дела, по которым постановлены оправдательные приговоры; в течение 10 дней со дня принятия окончательного решения по делу составлять мотивированное заключение о законности и обоснованности задержания, ареста лица, в отношении которого в ходе дознания либо судом принято решение о прекращении дела (уголовного преследования) по реабилитирующим основаниям либо постановлен оправдательный приговор; выявлять причины оставления на свободе лиц, впоследствии совершивших новые преступления, скрывшихся от следствия и суда, взятых судом под стражу при вынесении приговора, а также анализировать случаи освобождения из-под стражи в зале суда лиц, в отношении которых такая мера пресечения избиралась при производстве дознания. Как справедливо отмечает М.С. Колосович, что в соответствии с нормами, регламентирующими деятельность прокурора или поступления заявления о допущенном правонарушении, порядок его регистрации, сроки его проверки, а также деятельность по проверке поступившего заявления (производство ревизий, получение объяснений и др.) во многом схожи с деятельностью следователя в уголовном судопроизводстве (кроме права производства следственных действий и возбуждения уголовного дела)¹.

Перечень иных мер процессуального принуждения, которые могут применяться при производстве по делу, предусмотрен ст. 111 УПК РФ. В зависимости от участников уголовного судопроизводства, к которым они применяются, их можно разделить на две группы, такие как, меры принуждения, применяемые к обвиняемым, подозреваемым и меры принуждения, применяемые к иным участникам уголовного судопроизводства.

¹Кехлеров С.Г., Капинус О.С. Настольная книга прокурора. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Юрайт, 2012. С. 18.

Прокурору, осуществляющему надзор за соблюдением законов при применении иных мер процессуального принуждения, на наш взгляд, следует обращать внимание на процессуальный статус лица, в отношении которого применяются данные меры процессуального принуждения; наличие предусмотренных законом оснований для применения этих мер и соблюдение условий их применения, соблюдение процессуального порядка избрания, применения и отмены соответствующей меры, когда в ее применении отпадает необходимость, соблюдение прав участников уголовного судопроизводства при избрании и применении этих мер. На этот счет, верно, заметила Е.В. Митрофанова сказав, что критерием осуществления прокурорской власти в форме принуждения является его властное повеление, безусловное требование, подлежащее безоговорочному и неукоснительному исполнению, которое не зависит от воли субъекта прокурорско-надзорной деятельности¹.

В этой связи прокурор уполномочен давать дознавателю обязательные для исполнения письменные указания об избрании, применении и отмене иных мер процессуального принуждения, согласие на возбуждение перед судом ходатайства о временном отстранении подозреваемого, обвиняемого от должности, о наложении ареста на имущество и ценные бумаги, участвовать в судебном заседании при рассмотрении судом в ходе досудебного производства по делу ходатайств о применении иных мер процессуального принуждения, которые допускаются на основании судебного решения, обжаловать незаконные и необоснованные, по его мнению, решения суда об отказе в применении иных мер процессуального принуждения, требовать устранения допущенных в ходе дознания нарушений федерального законодательства, отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущены нарушения

¹Митрофанова Е.В. Разграничение полномочий прокурора при реализации его основных уголовно-процессуальных функций. Вестник Волгоградской академии МВД России. № 1 (16) 2011. С. 119.

законодательства, отменять незаконные или необоснованные постановления дознавателя и рассматривать в установленном УПК РФ порядке жалобы участников уголовного судопроизводства на действия (бездействие) и решения дознавателя.

Поскольку, предметом данной отрасли прокурорского надзора в первую очередь является соблюдение прав и свобод человека и гражданина в данной сфере правоотношений,

В.А. Булатов, М.М. Сеидов подчеркнули, что, для достижения этих целей необходимо решение задач по улучшению качества предварительного расследования в форме дознания; соблюдение законности при расследовании уголовных дел; формирование более совершенных правовых механизмов, обеспечивающих деятельность подразделений дознания; повышение результативности дознания; обеспечение неотвратимости наказания за совершенное преступное деяние, а также формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения деятельности подразделений дознания; совершенствование механизмов распространения передового опыта¹.

Значительная часть уголовных дел, расследуемых в порядке дознания, - это уголовные дела, которые не представляют особой правовой и фактической сложности. В целях совершенствования правоохранительной деятельности, создания оптимальных условий для скорейшего расследования преступлений и передачи дела в суд и в то же время для сохранения гарантий прав и законных интересов потерпевших, обвиняемых и других участников уголовного судопроизводства Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» в УПК РФ была введена гл. 32.1 «Дознание в сокращенной форме».

¹Булатов В.А., Сеидов М.М. Органы дознания в системе МВД России. Вестник Волгоградской академии МВД России. № 3 (10) 2009. С. 52.

Данная форма дознания ограничивает пределы доказывания: доказательства по уголовному делу должны собираться в минимальном объеме, достаточном для установления события преступления, характера и размера причиненного им вреда, а также виновности лица в совершении преступления. Такая процедура применяется только в случае, если уголовное дело возбуждено в отношении конкретного лица и оно признает свою вину, характер и размер причиненного преступлением вреда.

Производство дознания в сокращенной форме требует строгого надзора со стороны прокурора, это позволяет обеспечить быстрый доступ к правосудию, сокращение сроков производства, экономию сил и денежных средств¹. Между органом дознания и прокурором должна быть налажена связь, так как он обладает руководящей ролью в дознании. Применительно к процедуре дознания в сокращенной форме прокурор реализует свои полномочия в три этапа. Первый этап - начальный, на нем осуществляются полномочия, реализуемые в момент заявления и рассмотрения ходатайства о производстве дознания в сокращенной форме. Второй этап - промежуточный, на нем прокурор реализует полномочия в процессе уже начатой процедуры дознания в сокращенной форме. Третий этап - окончание процедуры дознания в сокращенной форме, на нем реализуются полномочия прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным постановлением².

На начальном этапе прокурор должен обеспечить законность процессуальных решений, предшествующих началу производства дознания в сокращенной форме. Если дознаватель принимает решение об удовлетворении ходатайства подозреваемого и выносит постановление, то в течение 24 часов с момента его вынесения он ставит в известность прокурора и направляет уведомление об удовлетворении ходатайства подозреваемого и о производстве дознания в сокращенной форме. На данном этапе прокурору

¹Полуяктова Н. Сокращенному дознанию быть? // ЭЖ-Юрист. 2012. № 31. С. 18.

²Рамазанов Т.Б., Алимйрзаев А.А. Особенности предмета и пределов доказывания по уголовным делам в сокращенных формах судопроизводства // Юридический вестник ДГУ. 2014. №1. С. 51.

следует оценить правильность принятого дознавателем решения, а именно: нет ли в соответствии со ст. 226.2 УПК РФ обстоятельств, исключающих производство дознания в сокращенной форме, соблюдены ли сроки заявления и разрешения ходатайства подозреваемого, направлялось ли уведомление об удовлетворении ходатайства потерпевшему, разъяснялись ли ему порядок и правовые последствия проведения этой процедуры и его право возражать против этого.

Если прокурор выявит какие-либо нарушения, допущенные дознавателем, то он выносит постановление об отмене постановления дознавателя об удовлетворении ходатайства подозреваемого о производстве дознания в сокращенной форме и решение о дальнейшем производстве дознания в общем порядке.

По итогам разрешения ходатайства подозреваемого о производстве дознания в сокращенной форме постановление дознавателя может быть обжаловано участниками процесса. Жалоба рассматривается прокурором в общем порядке, предусмотренном ст. 123 УПК, каких-либо сокращенных сроков или иных особенностей ее разрешения закон не устанавливает. Выраженные в жалобе возражения указанных лиц против производства дознания в сокращенной форме требуют всесторонней оценки прокурором и могут послужить поводом для отмены соответствующего решения дознавателя.

Прокурор осуществляет надзор и за соблюдением всех установленных законом сроков расследования. Общий срок дознания в сокращенной форме исчисляется со дня вынесения постановления о его производстве (а не со дня возбуждения уголовного дела) и составляет 15 суток до дня направления уголовного дела прокурору с обвинительным постановлением (ч. 1 ст. 226.6 УПК). Срок дознания в сокращенной форме может быть продлен прокурором до 20 суток (ч. 2 ст. 226.6 УПК). Постановление о продлении срока должно быть представлено дознавателем прокурору не позднее, чем за 24 часа до истечения 15-суточного срока дознания в сокращенной форме. Прокурор

вправе продлить срок дознания в сокращенной форме до 20 суток лишь при наличии следующих условий: обвинительное постановление составлено; соответствующие участники процесса ознакомлены с ним и материалами уголовного дела; выполнение по их ходатайству дополнительных процессуальных действий, пересоставление обвинительного постановления и направление уголовного дела прокурору возможны в течение дополнительных 5 суток¹.

По уголовному делу, поступившему с обвинительным постановлением, прокурор принимает одного из следующих решений: об утверждении обвинительного постановления и о направлении уголовного дела в суд; о возвращении уголовного дела для пересоставления обвинительного постановления либо для производства дознания в общем порядке; о прекращении уголовного дела при наличии оснований, предусмотренных УПК РФ.

С учетом изложенного следует отметить, что роль прокурора в осуществлении им надзора за производством дознания в сокращенной форме представляется важной и необходимой, принятые им процессуальные решения требует взвешенного подхода и полной всесторонней оценки в целях сохранения стабильности, расследования и раскрытия преступлений.

Утверждение обвинительного постановления и направление в суд уголовного дела, по которому дознание производилось в сокращенной форме, требуют от прокурора взвешенного подхода. Закон предполагает широкие возможности возвращения такого уголовного дела в досудебное производство не только в связи с допущенными органами расследования нарушениями или иной оценкой судом достаточности собранных по делу доказательств, но и в силу неограниченного усмотрения сторон.

¹Артамонов А.Н. Надзор за производством дознания в сокращенной форме // Законность. 2013. № 6. С. 54.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе проведения исследования мы пришли к следующим основным выводам:

1. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел прошел длинный исторический путь, основные тенденции его развития так или иначе связаны с осуществлением надзорной деятельности, в которой составной частью является уголовное преследование (процессуальное руководство за возбуждением и расследованием уголовных дел). Однако объем процессуальных полномочий, позволяющий прокурору осуществлять надзор, включающий и уголовное преследование, на протяжении 150 лет постоянно менялся.

1.1 Несмотря на накопленный внутригосударственный опыт построения прокурорского надзора за следствием и дознанием, в последние годы прокурорский надзор за досудебным производством реформируется нелогично. Налицо недостаточность полномочий прокурора как для осуществления эффективного надзора за законностью и обоснованностью решений, принимаемых органами предварительного следствия, так и для обеспечения эффективного уголовного преследования в досудебном производстве. Данное обстоятельство негативным образом влияет на осуществление уголовного преследования прокурором в суде.

2. Четкое определение принципов, предмета, объекта и пределов прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия является обязательным условием для результативного (эффективного) осуществления данной деятельности, достижения цели деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве - достижения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

3. В российском уголовном судопроизводстве законодательно закреплена двойной, а в определенных случаях и тройной контроль за законностью действий и решений следователя, что, на наш взгляд, существенно ограничивает процессуальную самостоятельность следователя, что в конечном итоге, в первую очередь, влияет на законность, качество и сроки расследования. Полномочия по отмене вышеуказанных постановлений следователя должен осуществлять прокурор как надзорный орган, но никак не руководитель следственного органа, который осуществляет руководство за предварительным следствием и контрольные полномочия. Для этого законодателю необходимо внести соответствующие изменения в уголовно-процессуальное законодательство.

4. Роль прокурора в осуществлении им надзора за производством дознания в сокращенной форме представляется важной и необходимой, принятые им процессуальные решения требуют взвешенного подхода и полной всесторонней оценки в целях сохранения стабильности, расследования и раскрытия преступлений. Утверждение обвинительного постановления и направление в суд уголовного дела, по которому дознание производилось в сокращенной форме, требуют от прокурора взвешенного подхода. Закон предполагает широкие возможности возвращения такого уголовного дела в досудебное производство не только в связи с допущенными органами расследования нарушениями или иной оценкой судом достаточности собранных по делу доказательств, но и в силу неограниченного усмотрения сторон.

5. В результате проведенного анкетирования, можно сделать вывод, что большинство опрошенных считают достаточным объем полномочий прокурора по надзору за дознанием на стадии проверки сообщений о совершенном преступлении, возбуждении уголовного дела, его расследования. На основании анкетирования можно сделать вывод, что большинство опрошенных считают, что нет необходимости наделять прокурора функцией возбуждения уголовного дела. Изложенное позволяет

сделать вывод о том, что в настоящее время прокурор обоснованно лишен законодателем полномочия возбуждать уголовные дела, это исключает «давление» прокурора на органы СК РФ и дознания.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Раздел I Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 1993. – № 237.
2. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52 (ч. I). – Ст. 4921.
4. Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
5. Приказ Генпрокуратуры РФ от 28.12.2007 N 213 «О внесении изменений в Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 06.09.2007 N 137 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» // Законность. 2008. N 2.
6. Приказ Генпрокуратуры России от 02.06.2011 N 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. 2011. N 11.
7. Приказ Генпрокурора по ВУД Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы исполнения наказаний, Министерства обороны Российской Федерации, Федеральной службы судебных приставов, Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 26 марта 2014 г. N

147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 г. Москва "Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях"

Раздел II Литература

8. Артамонов А.Н. Надзор за производством дознания в сокращенной форме // Законность. 2013. № 6. С. 54.

9. Бабенков А.В. Предмет прокурорского надзора за органами, осуществляющими дознание // Законность и правопорядок в современном обществе. 2013. № 15. С. 150-154.

10. Бегова Д.Я. Прокурорский надзор за исполнением законодательства, регламентирующего вопросы производства дознания в сокращенной форме // Юридический вестник ДГУ. 2015. № 4. С. 141-145.

11. Беляев В.П. Взаимодействие органов прокуратуры и следствия: некоторые аспекты // Известия Юго-Западного государственного университета. 2015. № 1 (58). С. 134-139.

12. Бессарабов, В. Г. Координация российской прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (история, состояние, перспективы) // Журнал российского права. 2011. - № 3. – С. 7-15.

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

14. Буланова Н.В., Ережипалиев Д.И., Яловой О.А. Деятельность прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: организационный, процессуальный и криминалистические аспекты : пособие Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. – М., 2013. С. 76.

15. Булатов В.А., Сеидов М.М. Органы дознания в системе МВД России. Вестник Волгоградской академии МВД России. № 3 (10) 2009. С. 52.

16. Буцковский Н.А. О деятельности прокурорского надзора вследствие отделения обвинительной власти от судебной. СПб.: Тип. 2-го отд. собств. е.и.в. канцелярии, 1867. С. 34.
17. Веретенников В.И. К истории Екатерининской генерал-прокуратуры. М., 2001. С. 74.
18. Викторский С.И. Русский уголовный процесс. М.: Изд. А.А. Карцева, 1912. С. 209.
19. Винокуров А. Ю. Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия // Адвокат. 2008. № 4. С. 14.
20. Григорьев В. Н., Победкин А. В., Калинин В. Н. Процессуальная регламентация предварительного расследования в результате реформы 2007 г. // Государство и право. 2008. № 6. С. 48-58.
21. Доклад Генерального Прокурора на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации <http://subscribe.ru/group/yuristokrat-yuridicheskaya-pomosch/4939070/>
22. Дудин Н. П., Дытченко Г. В. Надзор за следствием органов прокуратуры // Законность. 2010. № 10. С. 3-7.
23. Ергашев Е. Проблемы правового статуса прокурора в досудебном производстве по уголовному делу // Уголовный процесс. - 2008. - № 4. С. 24.
24. Ергашев Е. Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия, как новый вид актов прокурорского реагирования // Уголовное право. 2007. № 6. С. 83.
25. Казарина А.Х. Эволюция взглядов на предмет прокурорского надзора // Вестн. Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - 2013. - № 2 (34). С. 87.
26. Кальницкий В., Курекова Т. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу возвращения

уголовного дела в досудебном производстве // Уголовное право. 2009. № 4. С. 96-100.

27. Кашхчян А.Г., Кирпикова А.А. О соотношении ведомственного (процессуального) контроля и прокурорского надзора в ходе предварительного следствия // В сборнике: Теоретические и практические аспекты осуществления и защиты прав и свобод сборник материалов IV Всероссийской научно-теоретической конференции. Г. КИРОВ, 2015. С. 50-60.

28. Кехлеров С.Г., Капинус О.С. Настольная книга прокурора. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Юрайт, 2012. С. 18.

29. Кобзарев, Ф. Взаимодействие основных участников уголовного судопроизводства: новые процессуальные условия и организационные потребности // Российская юстиция. – 2003. – № 12. С. 36.

30. Кожевников О.А. Предмет прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении дознания и предварительного следствия // Вестник Самарского государственного университета. 2014. № 11-2 (122). С. 174-179.

31. Концепция судебной реформы в РСФСР, утвержденная Постановлением ВС РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

32. Королев Г.Н. Учение об уголовно-процессуальной деятельности прокурора. Кн. 1. Н.Новгород: Изд-во ФГОУ ВПО ВГАВТ 2004. С. 141.

33. Кругликов А. П. Возвращение уголовного дела для дополнительного расследования руководителем следственного органа или прокурором // Российская юстиция. 2009. № 2. С. 59-61.

34. Кругликов А. П. Проблемы уголовно-процессуальных отношений прокурора со следователем и руководителем следственного органа // Российская юстиция. 2011. № 10. С. 28-31.

35. Крюков В.Ф. Уголовное преследование в досудебном производстве. – М., 2010. С. 87.

36. Лазарева В. А. Долгожданые изменения в статусе прокурора (Закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ) // Уголовное судопроизводство. 2011. № 3. С. 84.

37. Лапин С. Ю. Прокурор-следователь: революция началась // Эж-Юрист. 2007. № 26. С. 43.

38. Митрофанова Е.В. Разграничение полномочий прокурора при реализации его основных уголовно-процессуальных функций. Вестник Волгоградской академии МВД России. № 1 (16) 2011. С. 119.

39. Муравьев Н.В. Общие основания прокурорской деятельности по уголовным делам // Дореволюционные юристы о прокуратуре: сб. ст. СПб.:Юрид. Центр Пресс, 2001. С. 102–129.

40. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: пособие для прокурорской службы. М.: Универ. тип., 1889. С. 74.

41. Науменко О.А.Прокурорский надзор как гарантия прав личности при производстве дознания // Общество и право. 2013. № 4 (46). С. 192-195.

42. Никифоров С. Отмена постановления о возбуждении уголовного дела // Законность. 2011. № 1. С. 40-42.

43. Новиков Н.Г. Полномочия прокурора в надзоре за органами дознания // В сборнике: Территория права Заочная научно-практическая конференция: сборник научных статей. Ответственный редактор: В.Н. Сусликов. 2015. С. 163-165.

44. Огородов А.Н. Оптимизация исполнения решений следователя как способ расширения его процессуальной самостоятельности и повышения эффективности защиты прав граждан // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2014. № 6 (44). С. 101-106.

45. Полуяктова Н. Сокращенному дознанию быть? // ЭЖ-Юрист. 2012. № 31. С. 18.

46. Проект Федерального закона «О Коллегии уполномоченных (независимых) прокуроров» [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.council.gov.ru/files/download/proekt28-06-2011_1.pdf.

47. Прокурорский надзор: учеб. для вузов / под общ. ред. О.С. Капинус ; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – М.: Юрайт, 2013. С. 211.

48. Рамазанов Т.Б., Алимурзаев А.А. Особенности предмета и пределов доказывания по уголовным делам в сокращенных формах судопроизводства // Юридический вестник ДГУ. 2014. № 1. С. 51.

49. Ряполова Я. П. Процессуальные действия прокурора по надзору за законностью и обоснованностью действий и решений на стадии возбуждения уголовного дела // Российский следователь. 2012. № 14. С. 23.

50. Смирнов А.В. Модели уголовного процесса. СПб.: Альфа, 2000. С. 65.

51. Смирнов Г. К. Прокурорское требование или рекомендация? // Уголовный процесс. 2010. № 7. С. 26-27.

52. Соловьев А. Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора // Уголовное судопроизводство. 2007. № 3. С. 71.

53. Спирин А.В. Какими должны быть полномочия прокурора по истребованию уголовных дел и материалов проверок? // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 1 (31). С. 198-202.

54. Ташибаева А.К. Процессуальный прокурор - участник уголовного судопроизводства // Вестник Нижегородской правовой академии. 2015. № 5 (5). С. 114-115.

55. Ташимова А.А., Прокофьева С.М. Некоторые проблемы процессуальной самостоятельности следователя под ведомственным контролем руководителя следственного органа и надзором прокурора // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 3 (67). С. 58-63.

56. Топориков М.Л. Надзор за расследованием преступлений в форме дознания следователями Следственного комитета Российской Федерации // Военно-юридический журнал. 2015. № 8. С. 15 - 18.
57. Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. - Санкт-Петербург: Юрид. центр Пресс, 2005. С. 332.
58. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства: в 2 т. Т.1. СПб.: Альфа, 1996. С. 274.
59. Халиулин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации (проблемы осуществления в условиях правовой реформы): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 24.
60. Харебова Г. Д. Истребование прокурором уголовных дел и иных материалов как средство обеспечения надзорной деятельности // Северо-Кавказский юридический вестник. 2008. № 2. С. 74-76.
61. Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М.: Юнити, 2004. С. 65.
62. Чеботарева И.Н., Жалнина А.В. Соотношение ведомственного контроля и прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователя // Известия Юго-Западного государственного университета. 2013. № 4 (49). С. 190-198.
63. Чельцов-Бебутов М.А. Курс уголовно-процессуального права. Очерки по истории суда и процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. СПб.: Равена: Альфа, 1995. С. 215.
64. Щегловитов И.Г. Прокуратура на предварительном следствии // Юридический вестник Московского юридического общества. 1887. Том XXVI. Кн. 1. С. 88.
65. Ягофаров С.М. Осуществление прокурором уголовного преследования в досудебном производстве // Вестник Оренбургского государственного университета. 2015. № 3. С. 153-158.

Анкета

1) Считаете ли вы достаточным объем полномочий прокурора по надзору за дознанием на стадии проверки сообщений о совершенном преступлении, возбуждении уголовного дела, его расследования?

А) прокурор обладает недостаточными полномочиями по надзору на стадии проверки сообщений о преступлении

Б) прокурор обладает недостаточными полномочиями по надзору на стадии возбуждения уголовного дела

В) прокурор обладает недостаточными полномочиями по надзору на стадии расследования уголовного дела

Г) объем полномочий прокурора достаточен на всех стадиях

Д) свой вариант

2) Считаете ли Вы верным то, что прокурор не имеет механизмов прямого воздействия на следователя и может осуществлять свою деятельность только через руководителя следственного органа?

А) да, это обеспечивает независимость проведения предварительного расследования

Б) нет, это усложняет процесс взаимодействия прокурора и следователя и увеличивает временные затраты по расследованию конкретного дела

В) свой вариант

3) Считаете ли Вы верным отделение органов предварительного расследования от прокуратуры?

А) да, т.к. теперь следствие отделено от органов государственного обвинения и надзора

Б) нет, т.к. увеличиваются сроки следствия, усложняется процедура осуществления надзора

В) свой вариант

4) На Ваш взгляд, является ли верным то, что прокурор не имеет права возбуждать уголовное дело?

А) да, т.к. исключается давление прокурора на органы СК РФ и дознания

Б) нет, т.к. это приводит к длительному «переписыванию» прокурора с субъектами возбуждения уголовного дела

В) необходимо наделить прокурора полномочиями по возбуждению уголовного дела по материалам проверки сообщения о преступлении, по которым в возбуждении уголовного дела было отказано иными субъектами

Г) свой вариант

5) Каково, на Ваш взгляд, основное направление деятельности прокуратуры?

А) поддержание государственного обвинения

Б) надзор за органами СК РФ и дознания

В) защита прав и законных интересов граждан

**итоги анкетирования
(число «опрошенных» 20)**

1) Считаете ли вы достаточным объем полномочий прокурора по надзору за дознанием на стадии проверки сообщений о совершенном преступлении, возбуждении уголовного дела, его расследования?

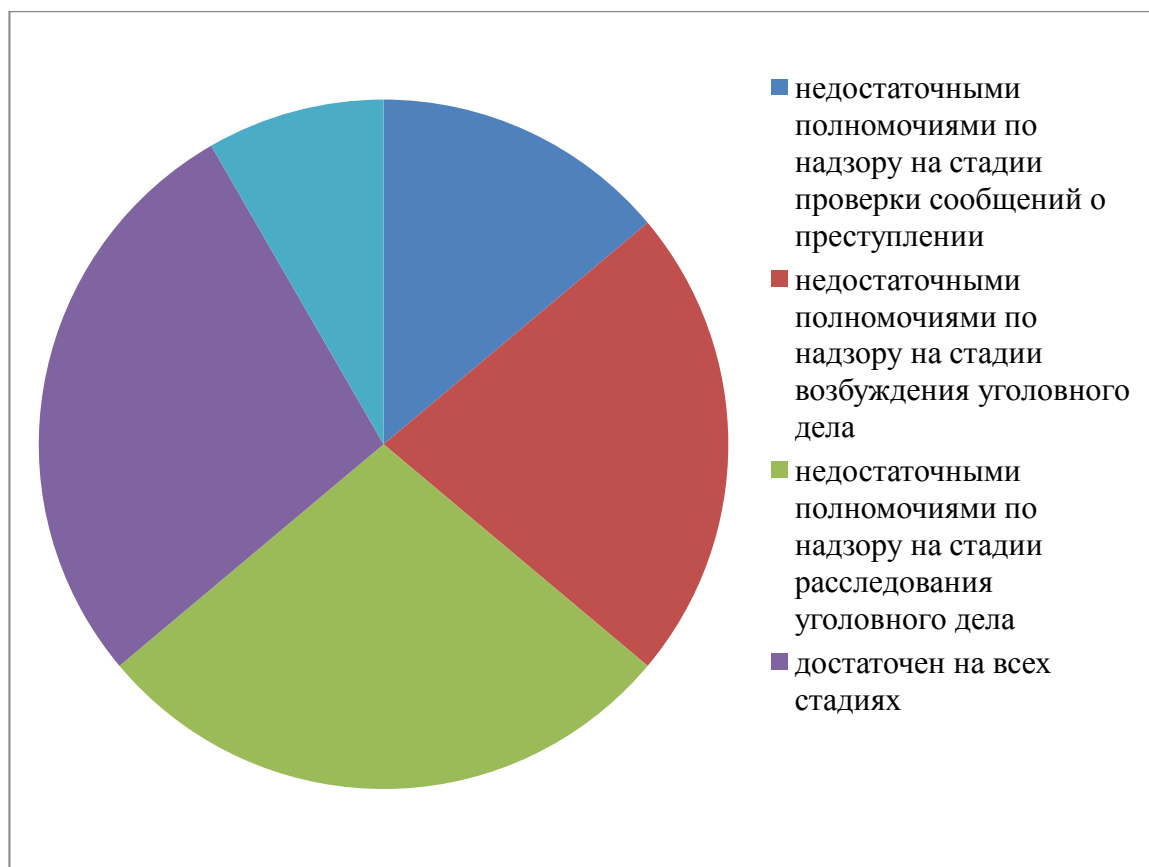
А) прокурор обладает недостаточными полномочиями по надзору на стадии проверки сообщений о преступлении – 5

Б) прокурор обладает недостаточными полномочиями по надзору на стадии возбуждения уголовного дела – 8

В) прокурор обладает недостаточными полномочиями по надзору на стадии расследования уголовного дела – 10

Г) объем полномочий прокурора достаточен на всех стадиях – 10

Д) свой вариант – 3

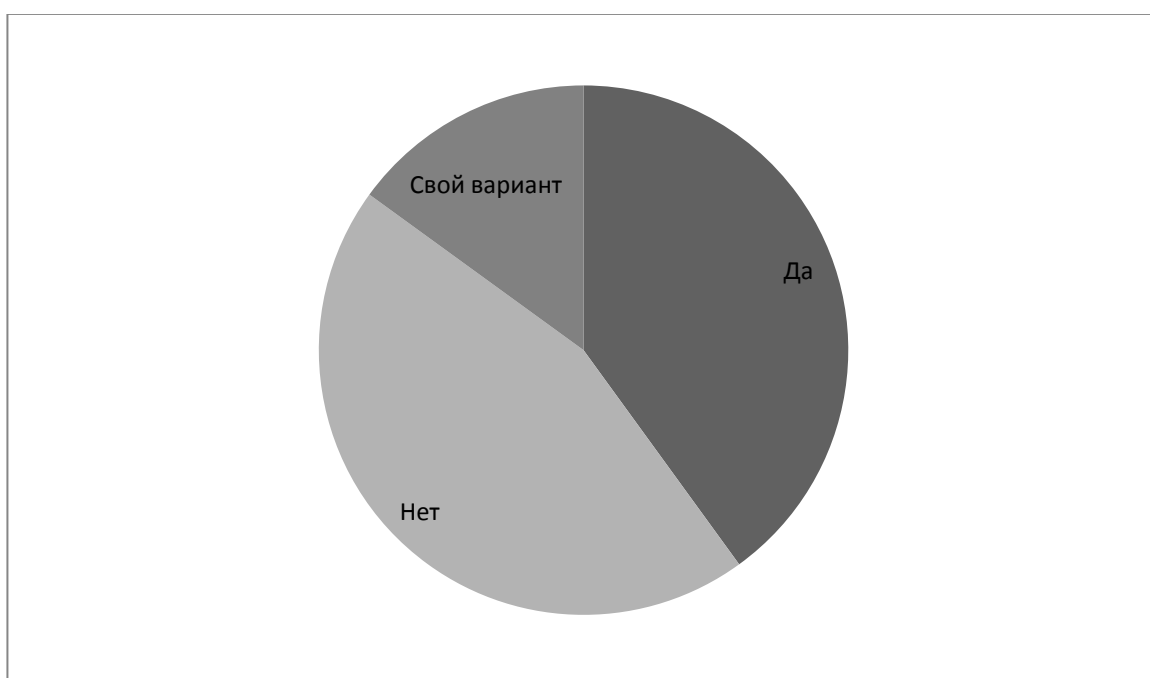


2) Считаете ли Вы верным то, что прокурор не имеет механизмов прямого воздействия на следователя и может осуществлять свою деятельность только через руководителя следственного органа?

А) да, это обеспечивает независимость проведения предварительного расследования – 8

Б) нет, это усложняет процесс взаимодействия прокурора и следователя и увеличивает временные затраты по расследованию конкретного дела – 9

В) свой вариант – 3

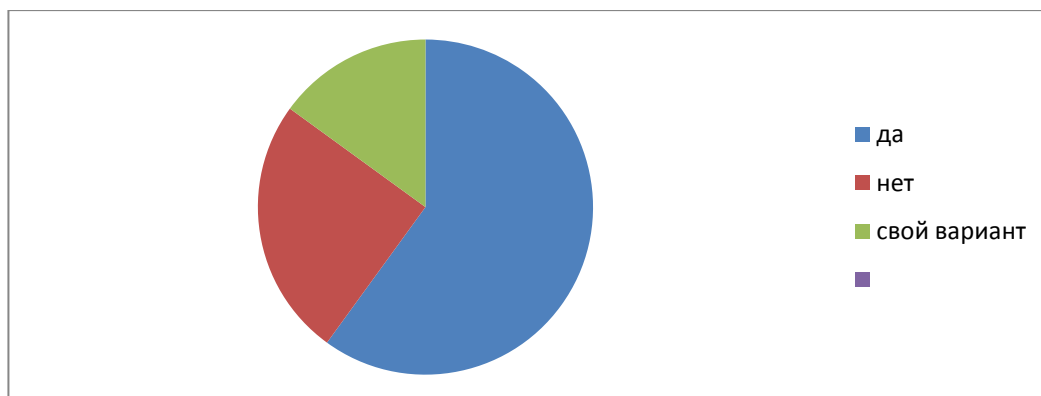


3) Считаете ли Вы верным отделение органов предварительного расследования от прокуратуры?

А) да, т.к. теперь следствие отделено от органов государственного обвинения и надзора – 12

Б) нет, т.к. увеличиваются сроки следствия, усложняется процедура осуществления надзора – 5

В) свой вариант – 3



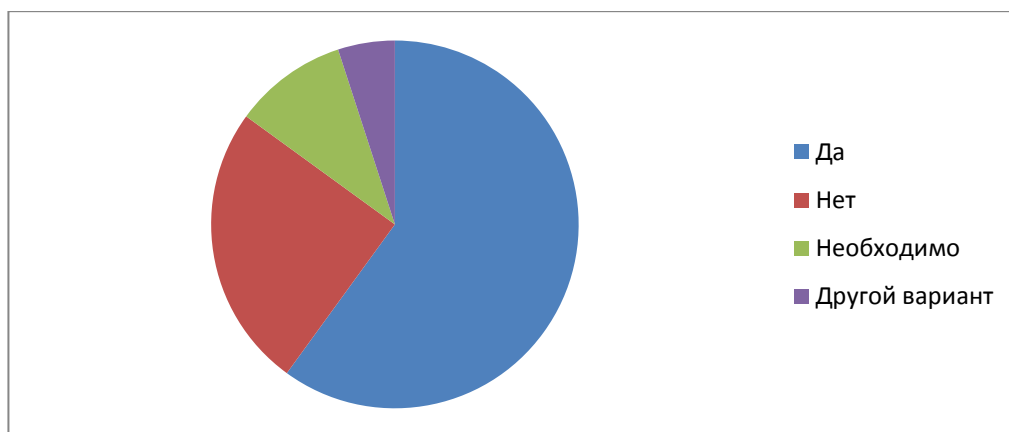
4) На Ваш взгляд, является ли верным то, что прокурор не имеет права возбуждать уголовное дело?

А) да, т.к. исключается давление прокурора на органы СК РФ и дознания – 12

Б) нет, т.к. это приводит к длительному «переписыванию» прокурора с субъектами возбуждения уголовного дела – 5

В) необходимо наделить прокурора полномочиями по возбуждению уголовного дела по материалам проверки сообщения о преступлении, по которым в возбуждении уголовного дела было отказано иными субъектами – 2

Г) свой вариант – 1



5) Каково, на Ваш взгляд, основное направление деятельности прокуратуры?

А) поддержание государственного обвинения – 6

Б) надзор за органами СК РФ и дознания – 4

В) защита прав и законных интересов граждан – 10

