

Министерства науки и высшего образования Российской Федерации  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)  
Юридический институт  
Магистратура

УДК 343.79

Павлов Роман Георгиевич

Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания

**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

на соискание степени магистра  
по направлению подготовки  
40.04.01 – «Юриспруденция»

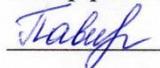
Руководитель ВКР

к.ю.н., доцент

 Мезинов Д.А.

«18» апреля 2019 года.

Автор работы

 Павлов Р.Г.

Томск - 2019



## АННОТАЦИЯ

Магистерской диссертации на тему «Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания» состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников и литературы. В рамках данной работы был рассмотрен один из видов прокурорского надзора, предусмотренный Федеральным Законом "О Прокуратуре Российской Федерации", произведен анализ надзорных документов, а также сделана попытка разработать некоторые предложения по его совершенствованию.

Во введении обозначена актуальность темы исследования, цель и задачи исследования. Целью работы является комплексное исследование осуществления прокурором в досудебном производстве функции надзора за исполнением законов органами дознания.

В первой главе данной работы рассматриваются история становления и развития прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания.

Во второй главе работы рассматриваются понятие, задачи, предмет, поднадзорные субъекты и пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания.

В третьей главе работы рассматриваются понятие, содержание и классификация правовых средств прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания.

В заключении приведены основные выводы, сделанные автором в процессе исследования.

## Оглавление

<b>Введение.....</b>	<b>2</b>
<b>ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ ДОЗНАНИЯ .....</b>	<b>6</b>
1.1 История становления и развития прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания в досоветский период .....	6
Глава 1.2 История становления и развития прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания в советский период .....	10
Глава 1.3 История становления и развития прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания в российский период.....	19
<b>ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ, ЗАДАЧИ, ПРЕДМЕТ, ПОДНАДЗОРНЫЕ СУБЪЕКТЫ И ПРЕДЕЛЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ ДОЗНАНИЯ .....</b>	<b>25</b>
2.1 Понятие, задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания .....	25
2.2 Поднадзорные субъекты, предмет, пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания .....	33
<b>Глава 3. Понятие, содержание и классификация правовых средств прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания их характеристика.....</b>	<b>46</b>
3.1 ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, КЛАССИФИКАЦИЯ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ ДОЗНАНИЯ.....	46
3.2 Полномочия прокурора выявляющие, устраняющие, предупреждающие нарушения, акты прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания.....	57
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>78</b>
<b>Список литературы.....</b>	<b>83</b>

## Введение

Тема прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания, несомненно, является одной из актуальных тем науки прокурорского надзора и уголовно-процессуальной науки. Актуальность темы работы также обусловлена надобностью совершенствования полномочий прокурора на стадии предварительного расследования. Прокурор выполняет задачи по обеспечению законности и осуществлению предварительного расследования в полном объеме, для чего ему должны быть предоставлены уголовно-процессуальным законом соответствующие средства.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации 2001 года, на наш взгляд, дает более четкое и последовательное изложение понятия прокурора, в отличие от Закона «О прокуратуре Российской Федерации» 1992 года. Так в УПК РФ четко урегулировано, что прокурор в уголовном судопроизводстве – это должностное лицо, которое осуществляет от имени государства уголовное преследование и надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия в рамках и пределах полномочий, установленных уголовно-процессуальным кодексом РФ (ч. 1 ст. 37).

Прокурор в уголовном судопроизводстве – это должностное лицо органа прокуратуры РФ, являющееся участником со стороны обвинения и принимающее участие во всех стадиях уголовного судопроизводства.

Но особенно значимо его участие в ходе предварительного расследования, поскольку он обеспечивает и контролирует законность и обоснованность деятельности органов и иных должностных лиц органов, осуществляющих производство по уголовному делу в форме дознания.

При этом в научной литературе присутствует постоянная полемика о том, какой из функций прокурор в уголовном процессе соответствует по своему предназначению: должен ли в большей мере поддерживать обвинение

в суде или же осуществлять надзор за исполнением законов органами предварительного расследования. История развития прокурора (прокуратуры) также показывает непостоянство в понимании сути его предназначения. При своем становлении в нашем государстве, прокурор олицетворял надзор за соблюдением законов, с самых истоков работы органов прокуратуры.

Еще до принятия УПК РФ 2001 года прокурор совершенно обосновано лишился полномочий по надзору за деятельностью судов. При этом Концепцией судебной реформой в Российской Федерации 1991 года за прокурором предполагалось сохранить надзорную функцию за органами предварительного расследования, уголовного преследования и процессуального руководства за расследованием.

Проблема прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного расследования, процессуального статуса прокурора в предварительном расследовании постоянно подвергаются исследованиям. Среди последних следует отметить диссертационные исследования М.В.Серебрянниковой «Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование» 2013 года<sup>1</sup>; А.В. Чубыкина «Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела» 2014 года<sup>2</sup>; К.А.Таболиной «Надзор прокурора за возбуждением и расследованием преступлений» 2015 года<sup>3</sup>; Д.А. Сычева «Содержание и реализация прокурором функций надзора и

---

<sup>1</sup>Серебрянникова М.В. Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Серебрянникова Мария Викторовна. М., 2013. 26 с.

<sup>2</sup>Чубыкин А.В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Чубыкин Александр Викторович. М., 2014. С. 202.

<sup>3</sup> Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием преступлений: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Таболина Ксения Андреевна. М., 2015. С. 344.

уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса» 2016 года<sup>4</sup>.

Объектом магистерской диссертации выступают уголовно-процессуальные отношения, складывающиеся в сфере реализации прокурором функции надзора за процессуальной деятельностью органов дознания.

Предметом исследования в работе являются нормы уголовно-процессуального закона, регламентирующие деятельность прокурора, по надзору и контролю за деятельностью органов дознания в досудебном производстве, научно-теоретические положения о роли прокурора в этом производстве.

Анализируя вышесказанное, дает основания сделать вывод, целью магистерской диссертации является – детальное изучение, анализ, осуществления прокурором на стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования функции надзора за исполнением действующего законодательства органами дознания.

Цель обусловила постановку следующих задач:

- исследовать историю создания и развития прокурорского надзора как общего направления, так и специфического, а именно за исполнением законов органами дознания;
- установить понятие надзора прокурора за действиями и решения органа дознания при возбуждении уголовного дела и осуществлении дознания, а также стоящие задачи перед прокурором в ходе его реализации;
- осветить объекты надзора прокурора за действиями и решения органа дознания при возбуждении уголовного дела и осуществлении дознания;

---

<sup>4</sup> Сычев Д.А. Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Сычев Дмитрий Анатольевич. М., 2016. С. 232.

- исследовать надзорные полномочия прокурора за действиями и решениями органа дознания на стадии возбуждения уголовного дела, предварительного расследования;

- рассмотреть надзорные полномочия прокурора за действиями и решениями органа дознания в ходе осуществления дознания и других полномочий органа дознания;

- исследовать и рассмотреть поднадзорные субъекты данного вида надзора;

- изучение организационных аспектов.

Методологическую базу выпускной квалификационной работы составляют диалектический метод познания, рассмотрение вопросов также проводилось с использованием общенаучных и частных научных методов теоретического анализа, таких как исторический, логический, сравнительно-правовой, системно-структурный и некоторые другие методы.

Структура выпускной квалификационной работы представлена в виде введения, основной части, состоящей из трёх глав и семи параграфов, из заключения и списка литературы

# **ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ ДОЗНАНИЯ**

## **1.1 История становления и развития прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания в досоветский период**

Понятие прокуратуры происходит от латинского *prokuro* - забочусь, управляю, обеспечиваю, предотвращаю<sup>5</sup>. При создании этого органа идея состояла в обеспечении справедливости и законности.

Основателем органов прокуратуры в России по праву считается Петр I. Период конца 16 - начала 17 веков отмечен значительным ростом преступности, казнокрадства и взяточничества. Это вызвало потребность в создании службы государственного контроля.

В 1711 г. Петр I создал орган-фискалитет, назначение которого состояло в том, чтобы «...тайно проведывать, доносить и обличать» обо всех нарушениях закона, злоупотреблениях, а также обо всем, что «во вред государственному интересу может быть»<sup>6</sup>. Слово *fiscalis* имеет латинское происхождение, означает «казенный». Глава фискалов - обер-фискал, хоть и состоял при Сенате, однако назначался непосредственно государем, приносил ему присягу и был ответственен перед ним. Фискалы всех рангов не получали материального обеспечения от казны, существовали за

---

<sup>5</sup> Алексеев А.И. Профессия - прокурор (ведение в юридическую специальность): учеб. пособие / А.И. Алексеев, В.Б. Ястребов. - М.: Юристъ, 1998. – С.7.

<sup>6</sup> Указ о фискалах и о их должности и действии от 17.03.1714 г. URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/2007/> (дата обращения: 03.12.2017).

счет «собственных кормовых», а это привело к поборам и злоупотреблениям. Само слово «фискал» стало в России бранным.

Надежды, возглавляемые Петром I на фискалов, были мягко говоря, не оправданы. Тем более, без надзора оставался высший государственный орган- Правительствующий сенат.

Необходимо было перейти на гласный надзор за исполнением законов и, самое главное, фискалы не осуществляли надзор за Сенатом. Органом, стоящим над Сенатом и осуществляющим надзор от имени государя за его деятельностью, и стала прокуратура.

Первым законодательным актом о прокуратуре был указ от 12 января 1722 г.: «Быть при Сенате генерал-прокурору и обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать генерал-прокурору». Если фискалы находились в ведении Сената, то генерал-прокурор подчинялся самому императору, ибо «сей чин яко око наше и стряпчий о делах государственных».

Прокуроры были поставлены над фискалами и должны были расследовать донесение последних и передавать дела на рассмотрение в суды<sup>7</sup>.

Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания, как отдельное направление надзора стал трактоваться с появлением Устава уголовного судопроизводства 1864г. Появился так называемый прокурорский надзор за полицейскими чинами. По производству дознания о преступных деяниях полицейские чины состоят в непосредственной зависимости от прокуроров и их товарищей<sup>8</sup>.(ст. 279 Устава уголовного судопроизводства 1864 г.)

---

<sup>7</sup> Алексеев А.И. Профессия - прокурор (ведение в юридическую специальность): учеб. пособие / А.И. Алексеев, В.Б. Ястребов. - М.: Юрист, 1998. – С. 10.

<sup>8</sup> Устав уголовного судопроизводства 1864 г. URL: [http://lib.uni-dubna.ru/search/files/sud\\_ustav/ustav\\_ug\\_sud.htm](http://lib.uni-dubna.ru/search/files/sud_ustav/ustav_ug_sud.htm).

Можно провести сравнительный анализ полномочий прокурора на этапе предварительного расследования в настоящее время, с полномочиями прокурора на этой же стадии, в соответствии с Уставом уголовного судопроизводства 1864г. Сразу же бросается в глаза идентичность полномочий в избрании меры пресечения задержанному, именно с прокурором дознаватель согласует меру пресечения, избрать помягче или самую строгую.

Также прокурор имеет право присутствовать на всех следственных действиях, давать указания по проводимым мероприятиям дознавателями.

С уверенностью можно сказать что Уголовный устав закрепил правовое положение Прокуроров на стадии предварительного расследования, и сделал его одним из главных лиц данной стадии. Что отчетливо видно в первой главе в третьем отделении названного нами ранее документа. Данное отделение имеет название «Существо обязанностей и степень власти прокуроров и их товарищей».

Также весьма интересно дознание которое имеет название «дознание через окольных людей», здесь также прокурор имеет одно из основных полномочий. О назначенном для дознания времени и о месте его производства судебный следователь доводит до сведения прокурора или его товарища и объявляет участвующим в деле лицам <sup>9</sup>.(ст. 455 Устава уголовного судопроизводства 1864г.).

Права граждан также закреплены в нормативно-правовом акте, они имеют право приносить жалобы на полицейских прокурору. Что касается судебного следователя, тут он не зависим от органов прокуратуры, жалобу на следователя приносят в окружной суд.

Анализируя вышесказанное можно сделать вывод о том что, прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания появился относительно давно, с момента возникновения такого вида государственной

---

<sup>9</sup> Устав уголовного судопроизводства 1864 г. URL: [http://lib.uni-dubna.ru/search/files/sud\\_ustav/ustav\\_ug\\_sud.htm](http://lib.uni-dubna.ru/search/files/sud_ustav/ustav_ug_sud.htm).

деятельности как прокурорский надзор. Устав уголовного судопроизводства закрепляет полномочия прокурора и средства прокурорского реагирования, что позволяет упорядочить деятельность органов дознания на стадии предварительного расследования, тем самым обеспечить реализацию принципа законности и справедливости ,в действиях осуществляемых дознавателями.

## Глава 1.2 История становления и развития прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания в советский период

Положениями Декрета СНК № 1 «О суде», принятого в 1917 году, были упразднены органы прокуратуры, а выполняемый ими ранее контроль в отношении вопросов соблюдения законов был передан Рабоче-крестьянской инспекции и ряду иных органов.

В период до 1922 г. для советских республик была характерна ситуация отсутствия высшего органа ведения надзора по вопросам соблюдения установленной законности революционной власти.

По мнению А.Я. Сухарева, причиной этого выступает то, что «на первом этапе зарождения государственного аппарата отсутствовали предпосылки для создания прокуратуры: велась ожесточенная классовая борьба на фронтах гражданской войны и с военной интервенцией государственная власть значительным образом была децентрализована, советское право еще только создавалось, поэтому необходимость во многих государственных, правовых учреждениях и институтах, в том числе и в прокуратуре, не была осознана»<sup>10</sup>.

При этом, следует помнить, что на упразднение ранее существовавшей прокуратуры и отказ от создания новой прокуратуры, не значило полного отрицания необходимости исполнения функции надзора в отношении соблюдения законности в государстве.

Эта функция легла частично «на плечи» вновь созданных органов, в числе которых можно назвать и военно-революционные комитеты, и местные Советы с их исполкомами, и прочие наркоматы, и милицию, следственные и чрезвычайные комиссии, а также прочие органы новой государственной власти.

---

<sup>10</sup> Сухарев А.Я. Историческая судьба российской прокуратуры: Научно-публицистический очерк. - М.: Норма, 2000. – С.7.

С момента окончания ведения гражданской войны, а также с учетом перехода советских республик к этапу восстановительных действий, ведение развития пострадавшего от войны народного хозяйства, возникла реальная потребность в дальнейшем укреплении и последующем развитии соблюдения революционной законности.

Данное обстоятельство породило обсуждение вопроса о разработке специализированного органа государственной власти, осуществляющего в новом государстве высшей степени надзора за соблюдением положений законов. Такого рода орган учредили 28 мая 1922 г., назвав его советской прокуратурой.

За 2 дня до этого момента было принято «Положение о прокуратуре РСФСР»<sup>11</sup>, в результате чего была сформирована Государственная прокуратура РСФСР.

Следует отметить, что в нормах Положении нашли свое отражение «основные принципы деятельности новой российской прокуратуры: во-первых, централизация органов прокурорского надзора; во-вторых, строгое подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящим; в-третьих, взаимозаменяемость на любой стадии прокурорских действий; в-четвертых, независимость прокуратуры от местной власти; в-пятых, опора прокурорских органов на помощь общественности и др.»<sup>12</sup>.

Здесь следует отметить, что сказанное позволяет отметить значительный шаг по формированию единого централизованного органа государственной власти в пределах нового государства, характерной особенностью которого была самостоятельность, свойственная Петровской прокуратуре и ее последующих лет до момента 1802 г.

---

<sup>11</sup> Положение о прокурорском надзоре: Постановление ВЦИК от 28 мая 1922 г. (утратило силу) // СУ РСФСР. – 1922. - № 36. - С.424.

<sup>12</sup> Казанцев С.М. Прокуратура Российской Империи (Историко-правовое исследование): Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / С.М. Казанцев. - СПб., 2003. С. 158.

По завершению Гражданской войны в мае 1922 г. в рамках проведения III сессии ВЦИК приняли «Положение о прокурорском надзоре»<sup>13</sup>, которое вновь учредило ранее существовавший государственный орган - прокуратуру, в целях осуществления надзорной деятельности по вопросам соблюдения положений закона, а также организации правильной борьбы с преступностью.

Нормы вышеуказанного Положения о прокурорском надзоре закрепляли за «прокурором республики право опротестовывать незаконные распоряжения и постановления всех народных комиссариатов в СНК и Президиум ВЦИК. Прокуроры на местах также имели право опротестовывать незаконные или необоснованные распоряжения и постановления исполнительных комитетов»<sup>14</sup>.

Но уже 24 июля 1924 г. ЦИК и СНК СССР своим Постановлением утвердило «Положение о Верховном Суде СССР и прокуратуре Верховного Суда СССР»<sup>15</sup>, нормы которого наиболее четко определили предмет, а также пределы ведения прокуратурой деятельности общенадзорного характера.

За прокурорами советский законодатель закрепил правомочие направления запросов народным комиссариатам и прочим ведомствам центрального характера по вопросам незаконности принятых решений и действий, с последующим опротестовыванием их через Президиум ЦИК и СНК СССР.

---

<sup>13</sup> Положение о прокурорском надзоре: Постановление ВЦИК от 28 мая 1922 г. (утратило силу) // СУ РСФСР. – 1922. - № 36. - С. 424.

<sup>14</sup> Положение о прокурорском надзоре: Постановление ВЦИК от 28 мая 1922 г. (утратило силу) // СУ РСФСР. – 1922. - № 36. - С. 424.

<sup>15</sup> Положение о Верховном Суде Союза ССР и прокуратуре Верховного Суда Союза ССР: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 24 июля 1929 г. (утратило силу) // СЗ СССР. – 1929. - № 50. - С. 445.

В 1933 г также имело место принятие двух положений о прокуратуре (от 20 июня 1933 г.<sup>16</sup> и от 17 декабря 1933 г.<sup>17</sup>), которые способствовали установлению самостоятельности анализируемого органа государственной власти.

Правовые нормы советской Конституции 1936 года впервые раскрыли понятие термина «высшего надзора» за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами»<sup>18</sup>.

Впоследствии организационные вопросы деятельности советской прокуратуры регулировались положениями Указа Президиума Верховного Совета СССР, принятого 24 мая 1955 г. данный указ законодательно установил новое Положение о прокурорском надзоре в СССР<sup>19</sup>, в рамках статьи 3 которого законодатель определил, что «Генеральный прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры осуществляют возложенные на них задачи через:

- надзор за точным исполнением законов всеми министерствами и ведомствами, подчиненными им учреждениями и предприятиями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов депутатов трудящихся, кооперативными и иными общественными организациями;
- надзор за точным соблюдением законов должностными лицами и гражданами;

---

<sup>16</sup> Об учреждении Прокуратуры Союза ССР: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 20 июня 1933 г. (изменен Указом Президиума ВС СССР от 13 июля 1955 г. ) // СЗ СССР. - 1933. - № 40. - С. 239.

<sup>17</sup> Положение о прокуратуре Союза ССР: Постановление ЦИК СССР № 84, СНК СССР № 2621 от 17 декабря 1933 г. // СЗ СССР. - 1934. - № 1. - С. 26.

<sup>18</sup> Кирилловых А.А. К истории развития правового статуса советской прокуратуры // История государства и права. - 2011. - № 24. - С. 31-37.

<sup>19</sup> Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР: Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 г. // Ведомости ВС СССР. - 1955. - № 9. - С. 222.

- надзор за законностью и обоснованностью приговоров, определений и постановлений судебных органов».

Возложение на прокуроров обязанности своевременного выявления и опротестования каждого незаконного решения, постановления, распоряжения, приказа, инструкции, изданных органами государственного управления, требовать незамедлительного устранения выявленных нарушений законодательства вне зависимости от субъекта их допустившего, а также постановки вопроса о применении ответственности в отношении виновных лиц, являлось следствием принятия Генеральным прокурором СССР 4 июня 1964 года приказа №55<sup>20</sup>.

За счет того, что положения статьи 168 советской Конституции от 07 октября 1977 г., закрепили четкую подчиненность органов прокуратуры лишь Генеральному прокурору СССР, сегодня можно говорить о развитии усиления единства и централизации ведения прокурорского надзора.

В развитие положений Конституции 1977 г. советским законодателем 30 ноября 1979 г. был принят Закон СССР «О прокуратуре СССР»<sup>21</sup>.

Как справедливо отметил В.И. Басков «в Законе получили дальнейшее развитие традиционно сложившиеся отрасли прокурорского надзора с изложением задач и полномочий прокуроров в каждой из них, были определены средства прокурорского реагирования на установленные нарушения законности»<sup>22</sup>.

Но, несмотря на многообразие различных нормативно-правовых актов, принимаемых почти на протяжении 3 столетий, лишь в 1991 г. была создана

---

<sup>20</sup> О мерах по улучшению работы органов прокуратуры по общему надзору: Приказ Генерального прокурора СССР от 4 июня 1964 г. № 55 // Советская прокуратура: сб. документов / отв. ред. С. А. Шишков, К. С. Павлицев. М., 1981. – С. 184.

<sup>21</sup> О прокуратуре СССР: Закон СССР от 30 ноября 1979 г. (утратил силу) // Ведомости ВС СССР. - 1979. - № 49. - С. 843.

<sup>22</sup> Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. - М.: Издательство «Зерцало», 2000. – С. 52.

единая система органов прокуратуры, которая стала подчиняться лишь Генеральному прокурору РСФСР<sup>23</sup>.

При этом, если акцентировать наше внимание на особенностях развития такого направления в деятельности советской прокуратуры как осуществление непосредственного надзора за деятельностью органов дознания на стадии предварительного расследования, стоит отметить, что в советский период развития нашего государства существенную роль в правовом регулировании данного направления деятельности прокуратуры имели УПК РСФСР 1923 г. и УПК РСФСР 1960 г., а также Положения о прокурорском надзоре, принятые в 1933 г. и в 1956 г.

Согласно УПК РСФСР 1922 г.<sup>24</sup>, «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.)<sup>25</sup>.

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

---

<sup>23</sup> Об образовании единой системы органов Прокуратуры РСФСР: Постановление ВС РСФСР от 15 ноября 1991 г. № 1879-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. - № 48. - С. 1661.

<sup>24</sup> Об Уголовно-Процессуальном Кодексе: Постановление ВЦИК от 25.05.1922 г. (утратил силу) // СУ РСФСР. – 1922. - № 20-21. - С. 230.

<sup>25</sup> Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. М.: Проспект: ТК Велби, 2008. –С. 21.

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 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 (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)<sup>26</sup>.

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.<sup>27</sup> 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.).

Нормы УПК РСФСР 1923 г., регулирующие порядок надзора прокурора за предварительным расследованием, подверглись серьезным преобразованиям в результате законодательных изменений 1924 г. Согласно новой редакции УПК РСФСР 1923 г. (ст. 122), прокуратуре было передано ранее принадлежавшее суду право разрешать заявленный против следователя отвод. В соответствии с принятыми изменениями, главной особенностью надзора прокурора за дознанием стало учреждение института надзора следователя за производством дознания при сохранении за прокурором общего надзора за действиями органов дознания. В последующем изменения законодательства были направлены на усиление надзорных полномочий прокурора в отношении следователей, которые стали организационно и процессуально подчинены прокурору<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: история и современность // Актуальные проблемы российского права. - 2014. - №11. - С. 2574-2580.

<sup>27</sup> Об утверждении Уголовно-Процессуального Кодекса Р.С.Ф.С.Р.: Постановление ВЦИК от 15.02.1923 г. (утратило силу) // СУ РСФСР. – 1923. - № 7. - С. 106.

<sup>28</sup> Об изменении Положения о судеустройстве РСФСР: Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 03.09.1928 г. (утратило силу) // Собрание узаконений РСФСР. - 1928. - № 117. - С. 733; Положение о Верховном Суде Союза ССР и прокуратуре Верховного Суда Союза

Анализируя положения УПК РСФСР 1960 г.<sup>29</sup> следует сказать, что данным нормативно-правовым актом был предусмотрен надзор прокурора за законностью возбуждения уголовного дела и надзор за исполнением законов при производстве дознания и предварительного следствия в единых процессуальных формах, вне зависимости от органа, осуществлявшего предварительное расследование.

Как справедливо отмечается Н.В. Жогиним, «Прокурор обязан строго следить за тем, чтобы ни один гражданин не подвергался незаконному и необоснованному привлечению к уголовной ответственности или иному незаконному ограничению в правах. Для этого прокурор должен постоянно осуществлять надзор за соблюдением органами дознания и предварительного следствия установленного законом порядка привлечения к уголовной ответственности. Указания прокурора по этому вопросу обязательны для следователя и органов дознания»<sup>30</sup>.

Прокуратура СССР завершила свой длительный период существования вместе с распадом самого Советского Союза, в связи с чем российский законодатель принял соответствующий правовой акт 17 января 1992 г.<sup>31</sup>, сохранивший и усиливший позиции данного надзорного органа.

---

СССР: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 24.07.1929 г. (утратило силу) // Собрание законов СССР. -1929. - № 50. - Ст. 445.

<sup>29</sup> Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР: утв. ВС РСФСР 27.10.1960 г. (утратил силу) // Ведомости ВС РСФСР. - 1960. - № 40. - ст. 592.

<sup>30</sup> Жогин Н.В. Прокурорский надзор за предварительным расследованием уголовных дел. М., 1968. -С. 264.; Жогин Н. В. Теоретические основы прокурорского надзора за предварительным расследованием: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова . Юридический факультет. -М.,1966. – С.36.

<sup>31</sup> О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ. - 1995. № 47. - ст. 4472.

### Глава 1.3 История становления и развития прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания в российский период

На сегодняшний день регулирование деятельности органов прокуратуры начинается с конституционного закрепления ее в числе органов государственной власти, где сегодня речь о ней идет в статье 129 российской Конституции, включенной в главу 7 «Судебная власть и прокуратура»<sup>32</sup>.

Эта формулировка, определяющая уникальный статус прокуратуры в государстве, несет большую смысловую нагрузку. Значение прокуратуры — в обеспечении верховенства закона, укреплении законности, защите прав и свобод человека и гражданина, охране юридическими средствами интересов общества и государства<sup>33</sup>. По образному выражению А.Ф. Кони, прокурор есть «живое напоминание закона»<sup>34</sup>. Эту роль, в пределах своей компетенции, одинаково выполняют и Генеральный прокурор России, и любой районный прокурор в самой далекой российской глубинке.

Всегда имели место быть юристы, оспаривающие роль прокуратуры в воздействии на обеспечение законности в стране. Некоторые считают, что прокуратура является орудием принуждения в руках государства, другие считают, что она вовсе теряет контрольно-надзорную функцию. К сожалению, это обычное субъективное мнение ученых, вызванное нежеланием видеть того объема работы, который выполняет прокуратура в настоящее время. Зачастую ученые, публикуя ту или иную статью, также опираются на мнения своих коллег, которые по своей сущности являются сугубо субъективными, хотя при детальном анализе практики, опросу

---

<sup>32</sup> Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // <http://www.pravo.gov.ru/>. 2017.

<sup>33</sup> Алексеев А.И. Профессия - прокурор (ведение в юридическую специальность): учеб. пособие / А.И. Алексеев, В.Б. Ястребов. - М.: Юристъ, 1998. – С. 14..

<sup>34</sup> Кони А. Ф. Приемы и задачи прокуратуры. Пг., 1924. С. 125.

действующих работников прокуратуры, можно сделать вывод, о значимости прокуратуры в обеспечении законности на территории нашего государства.

Ответом на большинство вопросы стал подписанный 17 ноября 1995 г. Президентом России Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации». Закон утвердил статус прокуратуры как одного из главных органов в обеспечении законности в Российской Федерации.

История не стоит на месте, меняются и продолжают меняться функции прокуратуры России, но каждый раз во все времена на должности генерал-прокуроров, а затем и генеральных прокуроров России призывались Отечеством государственные мужи, чья жизнь и служебная деятельность не может остаться незамеченной. Ведь с их именами связаны многие значимые события нашей истории, которые непременно должны быть занесены в ее летопись.

В конституции РФ от 12 декабря 1993 года статья 129, посвященная прокуратуре РФ, расположена в главе седьмой «Судебная власть и прокуратура». При этом в научной литературе обоснованно отмечается, что предназначение прокуратуры, решаемые задачи, характер полномочий не позволяют отнести ее ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной власти, хотя прокуратура является важнейшим механизмом реализации государственной власти, обеспечивающим верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законов интересов общества и государства<sup>35</sup>. Прокуратуру еще называют контрольной ветвью власти.

Прокурорский надзор как государственно-правовой институт выполняет те основные функции государства, которые направлены, прежде

---

<sup>35</sup> Конституция Российской Федерации "[Электронный ресурс] (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6 - ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)// КонсультантПлюс : справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2016

всего, на единообразное и неукоснительное исполнение установленных и действующих в обществе законов.

При анализе норма Закона о прокуратуре в части полномочий и порядка деятельности ее органов наглядно прослеживается целостный правовой механизм внесудебного порядка защиты и восстановления нарушенных прав человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства по основным отраслям прокурорского надзора и иной прокурорской деятельности.

Сегодня ведутся споры о том, какие именно функции принадлежат прокуратуре. В.Ф. Крюков считает, что на сегодняшний день прокуратура осуществляет такие самостоятельные (а не основные производные) функции как: надзора за исполнением законов (по отраслям надзора), уголовного преследования, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Функция надзора реализуется как по отраслям надзора, так и при осуществлении уголовного преследования до суда, а также при поддержании государственного обвинения в суде на предмет законности и обоснованности государственного обвинения. При этом, по мнению автора данные функции находятся в известной взаимосвязи. Прокуратура осуществляет также иные функции, возложенные на нее законами РФ<sup>36</sup>.

Существует и другая точка зрения, согласно которой в деятельности прокурора в досудебном производстве функция надзора является основной (главенствующей), функция же уголовное преследования (как и другие функции) имеет соподчиненный по отношению к ней характер, поскольку функция надзора порождает и обуславливает осуществление уголовного преследования<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор: учебник. - М., 2006. – С.76.

<sup>37</sup> Крюков В.Ф. Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации// КонсультантПлюс : справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2016. - С. 35.

Следует согласиться с мнением о том, что в современных условиях прокурорский надзор при расследовании преступлений продолжает оставаться основной функцией прокуратуры в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, поскольку уголовное преследование и другие его дополнительные функции могут способствовать достижению целей уголовного судопроизводства только при условии их законности<sup>38</sup>.

Процессуальный статус прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов, органами осуществляющими дознание, определяется прежде всего Конституцией РФ и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации. В соответствии с ч. 1 ст. 37 УПК РФ<sup>39</sup> прокурор в пределах установленной Кодексом компетенции от имени государства осуществляет уголовное преследование, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.

Прокурор - единственный субъект уголовного процесса, участвующий во всех его стадиях. При этом в уголовном судопроизводстве, как и в других сферах общественных отношений, он выполняет свое основное предназначение - от имени Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением действующих законов (ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Однако функции, локальные задачи и объем полномочий прокурора в различных стадиях уголовного процесса далеко не одинаковы.

Термин «прокурор» обнимает и обозначает в уголовном судопроизводстве следующий круг лиц: генеральный прокурор Российской Федерации, прокуроры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним прокуроры военных и других специализированных прокуратур,

---

<sup>38</sup> Соловьев А.Б. Прокурор в досудебных стадиях уголовного процесса России / А.Б. Соловьев, М.Е. Токарева, Н.В. Буланова. - М.: Издательство «Юрлитинформ», 2006. –С. 20.

<sup>39</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. // СЗ РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. I). С. 491.

прокуроры городов, районов, других территориальных образований, их заместители и помощники, прокуроры управлений и отделов прокуратур

Публично-правовой характер деятельности этого участника обуславливает возможность исполнения им своих прокурорских полномочий как бы «по умолчанию», т.е. без издания отдельного процессуального акта<sup>40</sup>. Иными словами, для вступления в уголовное дело в качестве прокурора определенному лицу просто необходимо занимать соответствующую должность в системе органов прокуратуры Российской Федерации. Так, согласно пункту 31 ст. 5 УПК РФ прокурорские функции в уголовном деле могут реализовывать Генеральный прокурор России, подчиненные ему прокуроры, их заместители и иные должностные лица органов прокуратуры, наделенные соответствующими полномочиями Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре).

С момента вступления в действие УПК РФ его положения, касающиеся стадии возбуждения уголовного дела, подверглись неоднократным изменениям. Кроме того, были приняты новые ведомственные нормативные акты, регламентирующие порядок приема, регистрации сообщений о преступлениях. Однако при этом, несмотря на многочисленные изменения УПК РФ (в том числе внесенные Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ<sup>41</sup> и ограничившие прокурорский надзор в досудебном производстве), полномочия прокурора по надзору за деятельностью органов дознания в стадии возбуждения уголовного дела кардинально не изменились

Предметом надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие, согласно

---

<sup>40</sup> Громов Н.А. Уголовный процесс России: учебник / Н.А. Громов, В.А. Пономаренков, Ю.В. Францифоров; отв. ред. Н.А. Громов. - М.: Юрайт-М, 2001. – С. 103.

<sup>41</sup> Федеральный закон от 05.06.2007 N 87-ФЗ (ред. от 22.12.2014) "О внесении изменений в Уголовно процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"// КонсультантПлюс : справ. правовая система. - Версия Проф. - Электрон. дан. - М., 2016

ст. 29 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» являются соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Именно прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания является наиболее актуальным для ученых исследователей. Эту сферу можно назвать одной из проблемных. Данное умозаключение связано с тем, что в стадии уголовного процесса – предварительное расследование, осуществляемое в форме дознания, допускается большое количество нарушений уголовно-процессуального законодательства. Так например в Томской Области за 2016 год, прокурором было выявлено нарушений законов общей численностью 17 802 и это только органами дознания. Приведённые данные свидетельствуют о том, что работники органов дознания обладают низким уровнем знаний в уголовно-процессуальном законодательстве, что в следствии порождает многочисленные нарушения, а это в свою очередь способствует низкому уровню раскрытия преступлений.

Подводя итогу вышесказанному, можно с уверенностью сказать , Прокуратура РФ является важнейшим звеном в системе правоохранительных органов, задачей которого является обеспечение законности в стране. Прокуратура имеет богатую историю своего становления и развития, которая берет свое начало с Петровских времен, еще в те времена было точно определено, для чего создается данный надзорный орган, цель возникновения состояла в обеспечении справедливости и законности в государстве. Развитие прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания, как отдельного направления, связано с появлением Устава уголовного судопроизводства 1864г. Хотелось бы

отметить совершенство законодательства того времени, так как суть норм, отражается и по сей день в УПК РФ.

## **ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ, ЗАДАЧИ, ПРЕДМЕТ, ПОДНАДЗОРНЫЕ СУБЪЕКТЫ И ПРЕДЕЛЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ ДОЗНАНИЯ**

### **2.1 Понятие, задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания**

Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания является одним из видов надзора, осуществляемого прокуратурой Российской Федерации. Анализ законодательных актов позволяет заключить, что данный вид надзора является одним из основных осуществляемых органами прокуратуры РФ, в связи с чем необходимо определиться с его значением.

Безусловно, прокурорский надзор означает надзор, осуществляемый прокурором или прокуратурой, правовое положение которой в Российском государстве определяется Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1<sup>42</sup> (далее – закон «О прокуратуре

---

<sup>42</sup> Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472 Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от

Российской Федерации»). В Конституции РФ<sup>43</sup> также установлено, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законом (ч. 1 ст. 129), в качестве которого следует назвать закон «О прокуратуре Российской Федерации». Согласно этому закону основным направлением деятельности, подлежащим осуществлению прокуратурой, является надзор, о чем говорится в ч. 1 ст. 1 приведенного федерального закона, устанавливающего прокуратуру как единую централизованную федеральную систему органов по надзору от имени Российской Федерации за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

О.В. Воронин также называет прокурорский надзор в качестве основной функции «отечественной прокуратуры»<sup>44</sup>. Аналогичное мнение высказывает Ш.Ш. Байрамов<sup>45</sup>, что справедливо и соответствует п. 1 ст. 1 закона «О прокуратуре Российской Федерации», в которой иные функции прокуратуры указаны в числе полномочий прокуратуры, но без приведения их перечня и путем их общего формулирования, как «иные функции, установленные федеральными законами». Помимо этого, в тексте рассматриваемого закона в п. 2 ст. 1 приводятся кроме надзора и другие полномочия прокурора такие, как уголовное преследование на основе уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, административное производство на основе Кодекса

---

19.12.2016 г. и с изм., доп., вступ. в силу с 1.01.2017 г.) // Российская газета. 2001. № 249. 22 декабря.

<sup>43</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 15. Ст. 1691.

<sup>44</sup> См.: Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. д.ю.н. А.Г. Халиулина. Томск, 2013. С. 55.

<sup>45</sup> Байрамов Ш.Ш. Проблемные аспекты надзора за исполнением законом как основная функция прокурора в досудебной стадии уголовного процесса // Российский следователь. 2014. № 6. С. 12.

Российской Федерации об административных правонарушениях. А также прокуратура Российской Федерации принимает участие в правотворческой деятельности. По мнению О.В. Воронина тем самым «была закреплена многофункциональная модель прокурорской деятельности» с провозглашением основного назначения прокуратуры в осуществлении надзора<sup>46</sup>.

А.Ю. Винокуров и Ю.Е. Винокуров определяют прокурорский надзор, как «вид государственной деятельности, осуществляемый исключительно органами прокуратуры и выражающийся в проверке соблюдения Конституции РФ и действующих на территории РФ законов присущими прокурорам правовыми средствами надзора»<sup>47</sup>. Указанные авторы, продолжая раскрывать понятие прокурорского надзора, пишут, что это «форма государственного контроля в сфере обеспечения законности, присущий только органам прокуратуры»<sup>48</sup>.

В свою очередь надзор прокуратуры в законе «О прокуратуре Российской Федерации» подразделяется на различные виды, что позволяет ученым В.Г. Бессарабову и другим справедливо оценивать, что это – «огромный фронт работы по надзору за исполнением законов практически во всех ключевых сферах общественной жизни»<sup>49</sup>. С.А. Воронин называет их «отраслями надзора»<sup>50</sup>, которые указаны в ст. 1 закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Исходя из положений закона, можно выделить основные виды (отрасли) надзора прокуратуры РФ, перечисленные в первых пяти (5)

---

<sup>46</sup> Воронин О.В. О некоторых тенденциях развития отечественной прокурорской деятельности // Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. № 4 (10). С. 70.

<sup>47</sup> Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник для прикладного бакалавриата / под общ. ред. А.Ю. Винокурова; 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. С. 17.

<sup>48</sup> Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Указ. соч. С. 18.

<sup>49</sup> Бессарабов В.Г., Иголина Н.А., Викторов И.С., Буренина О.В. К вопросу о критериях эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 47-53.

<sup>50</sup> Воронин С.А. Надзорная функция прокуратуры (теоретический аспект) // Административное и муниципальное право. № 5. 2016. С. 435.

пунктах п. 2 ст. 1 закона «О прокуратуре Российской Федерации». В третьем по счету абзаце предусмотрен надзор прокуратуры РФ за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. В свою очередь в 3 абзаце п. 2 ст. 1 закона «О прокуратуре Российской Федерации» произведено соединение в одной отрасли надзора несколько отличных друг от друга видов деятельности: оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной, которая включает в себя дознание и предварительное следствие, поскольку они регулируются различными федеральными законами и отличаются специфическими методами осуществления.

Данный надзор обладает определенной спецификой, отличающей его от других видов прокурорского надзора. В главе 3 раздела III Федерального Закона " О Прокуратуре РФ" указаны признаки предмета присущие данному направлению, а именно: " Предметом надзора является 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."<sup>51</sup>

В процессе надзорной деятельности за органами дознания на протяжении всей их деятельности, прокурор решает следующие основные задачи, направленные на выявление нарушений: – прав и законных интересов как потерпевших от преступлений; так и лиц, привлекаемых к уголовной ответственности, и избрании в отношении них мер пресечения при расследовании преступлений; иных участников уголовного судопроизводства; – порядка приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях; порядка возбуждения уголовных дел; порядка принятия

---

<sup>51</sup> Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472

органами дознания предусмотренных законом мер по установлению виновных лиц, порядка получения и сохранения вещественных доказательств, добытых на этом этапе досудебного производства; – при проведении предварительного расследования, а именно общих требований закона к порядку производства предварительного расследования и непосредственно производства каждого процессуального действия; – при принятии решений органами, осуществляющими дознание, в ходе реализации своих полномочий. В случае выявления указанных нарушений закона перед прокурором стоит задача по их устранению. Кроме того, прокурор должен обеспечивать решение задачи по пресечению указанных нарушений в дальнейшем, их развитию и наступлению отрицательных последствий, по принятию мер по предотвращению нарушений закона в последующем, по обеспечению привлечения виновных лиц к соответствующей юридической ответственности и восстановлению нарушенных на досудебной стадии уголовного судопроизводства прав граждан. При этом, разрешая указанные задачи, прокурор использует предоставленные ему законом полномочия. Поскольку производство дознания напрямую связано с правами и свободами человека и гражданина, поэтому и законодатель в качестве первого элемента предмета надзора закрепил именно соблюдение прав и свобод человека и гражданина.

УПК РФ (ч. 1 ст. 37) устанавливает, что прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной УПК РФ, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

При этом не является смысловым различие в сформулированном в УПК РФ и Законе «О прокуратуре РФ» подходе к определению прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и органами предварительного следствия. В данном случае следует согласиться

с мнением А.Г. Халиулина: «Представляется, что надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия также является надзором за исполнением законов этими органами, так как вся процессуальная деятельность осуществляется исключительно на основе закона»<sup>52</sup>. Вместе с тем, видится обоснованной позиция Ш.М. Абдул-Кадырова, что «закрепленное в ст. 37 УПК РФ понятие «надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия» не является полным и не отражает сути правоотношений, которые складываются в данной сфере. Прокурор ни в какой сфере надзор за деятельностью не осуществляет, а осуществляет надзор за исполнением законов»<sup>53</sup>.

Достаточную неопределенность в теории уголовного процесса и прокурорского надзора создает отсутствие единого определения понятия «прокурорский надзор», а также отсутствие единого представления о прокурорском надзоре в уголовном судопроизводстве. С точки зрения законодательства этот вопрос до сих пор оставлен без ответа. В юридической литературе встречаются различные определения термина «прокурорский надзор». Понятие «надзор» имеет значение «присмотр», а «надзирать» означает «насматривать, наблюдать, наглядывать»<sup>54</sup>. Кроме того, термин «надзирать» подразумевает собой «наблюдать с целью присмотра, проверки»<sup>55</sup>.

О.С. Капинус и В.П. Рябцев полагают, что «главной функцией прокуратуры является прокурорский надзор»<sup>56</sup>, кроме того, «признаками

---

<sup>52</sup> Прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 261.

<sup>53</sup> Абдул-Кадыров Ш.М. Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Абдул-Кадыров Шарпудди Муайдович. М., 2015. С. 8.

<sup>54</sup> Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 2. И – О. М.: Русский язык, 1979. С. 401.

<sup>55</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1997. С. 379

<sup>56</sup> Прокурорский надзор: учебник для вузов / О.С. Капинус и др.; под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Издательство Юрайт, 2014. Серия: Бакалавр. Углубленный курс. С. 63.

самостоятельной функции обладает осуществляемое прокуратурой уголовное преследование за совершение преступлений»<sup>57</sup>.

Уголовное преследование служит осуществлению надзорной деятельности прокурора и является задачей прокурора в досудебном производстве: «Уголовное преследование не следует рассматривать как самостоятельную функцию прокуратуры в предварительном следствии, такой характер она приобретает при участии прокурора в рассмотрении уголовных дел в суде. Вместе с тем следует учесть, что уголовное преследование является основой досудебного производства и составляет содержание деятельности органов предварительного следствия. Соответственно прокурор, выступая в качестве надзирающего органа за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, связан с осуществлением деятельности по уголовному преследованию. Поэтому уголовное преследование служит осуществлению его надзорной деятельности и выступает задачей прокурора в предварительном следствии»<sup>58</sup>.

А.В. Смирнов, исследуя роль прокурора в досудебном производстве, считает возможным ему поступиться уголовным преследованием ради надзора за исполнением законов: «Надзорная функция прокурора на предварительном расследовании проявляется там, где он руководствуется исключительно интересами строгого и точного исполнения закона, жертвуя ради этого, если потребуется, даже эффективностью уголовного преследования»<sup>59</sup>.

Одно из наиболее радикальных решений проблемы высказано О.А. Кожевниковым: «Прокурорский надзор за исполнением законов при проведении дознания и предварительного следствия есть отдельное

---

<sup>57</sup> Прокурорский надзор: учебник для вузов / О.С. Капинус и др.; под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Издательство Юрайт, 2014. Серия: Бакалавр. Углубленный курс. С. 64.

<sup>58</sup> Буглаева Е.А., Веницкий Л.В. Участие прокурора в ходе предварительного следствия: монография. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 44.

<sup>59</sup> Уголовный процесс: учебник / А.В. Смирнов, К.Б. Калиновский; под общ. ред. А.В. Смирнова. 5-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 126.

направление деятельности российской прокуратуры. При этом на нее не может быть возложено уголовное преследование, являющееся функцией органов предварительного расследования»<sup>60</sup>.

На основе выше сказанного и полного анализа действующего законодательства, а также статистических данных, можно сделать вывод: прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания является одним из главных направлений деятельности органов прокуратуры РФ и ее должностных лиц. Именно развитие данного вида надзора будет способствовать законному, полному и надлежащему расследованию уголовных дел на стадии предварительного расследования, так как после радикальных изменений в 2007 году в УПК РФ, была выявлена отрицательная статистика, которая свидетельствует о многочисленных нарушениях допущенных органами дознания.

---

<sup>60</sup>Кожевников О.А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. Екатеринбург: Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2007. С. 62.

## 2.2 Поднадзорные субъекты, предмет, пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания

Для правильного толкования определения предмета прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания, необходимо проанализировать ст. 29 ФЗ «О Прокуратуре РФ» которая закрепляет предмет надзора за дознанием и предварительным следствием и устанавливает, что он включает такие элементы, как: «соблюдение прав и свобод человека и гражданина, соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, соблюдение выполнения оперативно- розыскных мероприятий, соблюдение проведения расследования и законность решений, принимаемых органами, осуществляющими дознание»<sup>61</sup>.

А.Ю. Винокуров и Ю.Е. Винокуров определяют в качестве поднадзорных субъектов прокурорского надзора «совокупность поднадзорных прокурору органов, учреждений и иных структур, деятельность которых охватывается предметом прокурорского надзора»<sup>62</sup>.

А.В. Федулов и М.П. Поляков, раскрывая круг объектов прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного расследования, также называют в их числе «государственные органы и должностные лица, наделенные в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством полномочиями осуществлять предварительное следствие и дознание»<sup>63</sup>.

В связи с этим в объекты прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания следует включить органы дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя, первый

---

<sup>61</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – N 47. – ст. 4472.

<sup>62</sup> Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник для прикладного бакалавриата. С. 23.

<sup>63</sup> Прокурорский надзор: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / под общ.ред. М.П. Полякова. С. 165.

из которых является государственным органом, остальные же – должностными лицами органа дознания.

Орган дознания следует признать как уголовно-процессуальное понятие, используемое в науке уголовного процесса и нашедшее урегулирование в УПК РФ. Орган дознания как понятие обозначает субъекта уголовного судопроизводства, наделенного определенными полномочиями по осуществлению функции обвинения, состоящей в установлении лица, виновного в совершении преступления. В п. 24 статьи 5 УПК РФ установлено, что орган дознания – это государственные органы и должностные лица, уполномоченные в соответствии с УПК РФ осуществлять дознание и другие процессуальные полномочия. Недавними изменениями законодательства в п. 47 этой статьи орган дознания наконец-то причислен к участникам уголовного судопроизводства со стороны обвинения, что было выполнено также в отношении начальника органа дознания и начальника подразделения дознания<sup>64</sup>.

Сразу же следует обратить внимание на то, что государственные органы и должностные лица, признаваемые в качестве объектов прокурорского надзора, в большей степени осуществляют в Российском государстве иные основные функции и при этом реализация процессуальных функций по уголовному делу для них является основным направлением деятельности.

Вместе с тем в функциях некоторых из них дознание достаточно широко представлено. Так, основным органом дознания без преувеличения можно назвать полицию, входящую в органы внутренних дел Российской Федерации<sup>65</sup> (далее – ОВД или МВД РФ), для которых основными функциями являются направления деятельности по осуществлению охраны и

---

<sup>64</sup> Федеральный закон от 30.12.2015 г. № 440-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (часть 1). Ст. 60.

<sup>65</sup> Чукаева О.А. Проблемы определения компетенции органа внутренних дел как органа дознания // Законодательство и экономика. 2014. № 9. С. 25.

обеспечения общественного порядка, обеспечения внутригосударственной безопасности, профилактики правонарушений, оперативно-розыскной деятельности и других. При этом дознание и другие процессуальные функции в уголовном процессе указаны не на первых позициях.

Урегулирование в тексте УПК обширного перечня органов дознания и наделение их процессуальными полномочиями в уголовном судопроизводстве имеет под собой объективные предпосылки, что вызывает сложности в уяснении того, какие же органы могут быть признаны органами дознания, поскольку сам законодатель в тексте УПК отсылает для этого правоприменителя к другим статьям УПК и даже к другим федеральным законам.

Так наряду с УПК правила функционирования органов дознания можно найти в иных федеральных законах, тем более в ч. 1 ст. 40 УПК урегулировано, что к органам дознания относятся наряду с теми государственными органами, которые непосредственно перечислены в пунктах с 1 по 4-ый, относятся также иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности. В качестве такого закона следует назвать Федеральный закон от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – Закон «Об ОРД»)<sup>66</sup>.

Согласно ч. 1 ст. 13 Закона «Об ОРД» право на осуществление оперативно-розыскной деятельности на территории РФ представляется подразделениям: ОВД РФ (п. 1), органов федеральной службы безопасности (далее – ФСБ) (п. 2), федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны (п. 4), таможенных органов РФ (п. 6), службы внешней разведки РФ (п. 7), федеральной службы исполнения наказания (п. 8).

---

<sup>66</sup> Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 6.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» / Российская газета. 1995. № 160. 18 августа.

При этом уточним, что подразделения федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны и службы внешней разведки РФ могут быть только условно названы органами дознания в силу наделения их полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности, поскольку в ст. 151 и 157 УПК РФ не указана их подследственность, т.е. не определены виды преступлений, которые могут быть расследованы этими органами, и вообще в УПК РФ не закрепляется за этими органами каких-либо процессуальных полномочий.

Помимо перечисленных органов дознания в соответствии с п. 24 ст. 5 и п. 3 ч. 1 ст. 40 УПК РФ органом дознания признаются также, командиры частей, соединений, учреждений и гарнизонов, являющихся воинскими и приравненными к ним, начальники недавно созданных органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации (далее – органов ВП ВС РФ), являющиеся фактически должностными лицами этих органов.

Помимо этого в УПК указаны ряд должностных лиц, которые не признаются органом дознания, но при определенных условиях и в особых ситуациях могут принять решение о возбуждении уголовного дела и организовать производство неотложных следственных действий в порядке ст. 157 УПК РФ. Их перечень приведен в ч. 3 ст. 40 УПК РФ.

Стоит уточнить, что органы дознания, перечень которых приведен, не равнозначны и не обладают в равной мере всеми указанными в законе уголовно-процессуальными полномочиями. Так в определенном в законе круге органов дознания есть такие, которые правомочны реализовывать оба указанных в п.п. 1 и 2 ч. 2 ст. 40 УПК РФ направления деятельности: и дознание в общем порядке и сокращенной форме, и неотложные следственные действия после возбуждения уголовного дела о преступлении, подследственном следователю. К ним можно отнести ОВД, ФСБ. Другим же органам дознания предоставлено законом право по осуществлению по уголовным делам только дознания, без предоставления полномочия по производству неотложных следственных действий в порядке ст. 157 УПК

РФ. Такое положение указано в законе в отношении органов ФССП, органов государственного пожарного надзора Федеральной противопожарной службы, Федеральной таможенной службы. Также в перечне органов дознания представлены такие, которые могут осуществлять лишь неотложные следственные действия по уголовным делам в порядке ст. 157 УПК РФ о преступлениях, подследственных следователям, т.е. по таким уголовным делам должно проведено предварительное следствие. Среди них отметим федеральную службу исполнения наказания, командиров и начальников соответственно частей, соединений, учреждений и гарнизонов, являющихся воинскими и приравненными к ним, начальников недавно созданных органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации.

Особое место занимают следователи Следственного комитета РФ, которые не являются органом дознания, но обязаны осуществлять дознание по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, если преступление совершено одним из лиц, указанных в подпунктах «б» и «в» п. 1 ч. 2 ст. 151 УПК РФ, например, если неквалифицированный вид кражи совершен сотрудниками МВД РФ.

Процессуальное положение органа дознания как участника уголовного судопроизводства и его полномочия урегулированы статьей 40 УПК, согласно части второй которой он наделяется следующими полномочиями в уголовном судопроизводстве:

- 1) по производству дознания по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно;
- 2) по проведению по уголовным делам о преступлениях, подследственных следователю, неотложных следственных действий, несмотря на то, что по ним обязательно производство предварительного следствия;
- 3) по реализации других полномочий, урегулированных УПК РФ.

Приведенные выше и урегулированные законом (ч. 2 ст. 40 УПК РФ) полномочия органа дознания являются содержанием функции обвинения, которую он предназначен осуществлять в качестве участника уголовного судопроизводства. Вместе с тем более справедливо обозначать функцию органа дознания как уголовное преследование, которое в целом взаимосвязано с обвинением.

В связи с последними изменениями в УПК начальник органа дознания – это должностное лицо, возглавляющее соответствующий орган дознания, а также его заместитель (п. 17 ст. 5 УПК). В УПК введена новая статья 40.2, в которой урегулированы полномочия начальника органа дознания. Незадолго до этого Т.А. Левинова считала отсутствие указанной статьи в УПК «существенной недоработкой законодателя»<sup>67</sup>.

Анализ новой статьи УПК позволяет заключить, что начальник органа дознания становится полноправным участником дознания по уголовному делу, на что указывает также ч. 2 ст. 40.2 УПК, согласно которой он также обладает полномочиями начальника подразделения дознания, предусмотренными ст. 40.1. Вместе с тем, авторы новой статьи УПК не пошли по пути полного перечисления всех полномочий начальника органа дознания в одной новой статье, завершив перечень его полномочий традиционной нормой – «осуществлять иные полномочия, предоставленные начальнику органа дознания УПК».

Как значительный шаг в упорядочивании взаимодействия различных структур правоохранительных органов следует признать полномочие, предусмотренное п. 6 ч. 1 ст. 40.2 УПК – «поручать должностным лицам органов дознания исполнение письменных поручений следователя, дознавателя о проведении оперативно-розыскных мероприятий, о производстве отдельных следственных действий, об исполнении постановлений о задержании, приводе, заключении под стражу и

---

<sup>67</sup> Левинова Т.А. Начальник органа дознания в зеркале организационно-практических проблем // Российская юстиция. 2014. № 5. С. 22.

производстве иных процессуальных действий, а также об оказании содействия при их производстве».

Укажем и другие полномочия: поручать проверку сообщения о преступлении, принятие по нему решения в порядке, установленном УПК, производство дознания и неотложных следственных действий по уголовному делу, лично рассматривать сообщения о преступлении и участвовать в их проверке; продлевать в порядке, установленном настоящим Кодексом, срок проверки сообщения о преступлении; проверять материалы проверки сообщения о преступлении и материалы уголовного дела, находящиеся в производстве органа дознания, дознавателя; давать дознавателю письменные указания о направлении расследования и производстве процессуальных действий; рассматривать материалы уголовного дела и письменные возражения на указания начальника подразделения дознания и принимать по ним решение; принимать решение о производстве дознания группой дознавателей и об изменении ее состава; выносить постановление о восстановлении дознавателем утраченного уголовного дела либо его материалов; возвращать уголовное дело дознавателю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного дознания, производстве дознания в общем порядке, пересоставлении обвинительного акта или обвинительного постановления; утверждать обвинительный акт или обвинительное постановление по уголовному делу (ч. 1 ст. 40.2 УПК).

В 2007 году в УПК РФ была введена новая статья 40-1<sup>68</sup>, урегулировавшая процессуальное положение и полномочия начальника подразделения дознания, который получил даже некоторую часть процессуальных полномочий: по отмене постановлений дознавателя по приостановлению дознания по уголовному делу. Тем самым начальник подразделения дознания является «относительно новым участником уголовного судопроизводства.

---

<sup>68</sup> Федеральный закон РФ от 6.06.2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // РГ. 2007. № 123. 9 июня.

Согласно п. 17.1 ст. 5 УПК РФ начальник подразделения дознания, а также его заместитель, является должностным лицом органа дознания и возглавляет специализированное подразделение по расследованию преступлений в форме дознания.

Будучи участником уголовного судопроизводства, начальник подразделения дознания отнесен к участникам со стороны обвинения (глава 6 УПК РФ) и, следовательно, он осуществляет функцию обвинения, более широким содержанием которого является уголовное преследование.

Т.А. Арепьева в своем диссертационном исследовании при формулировании определения начальника подразделения дознания воспринимает нормы УПК, касающиеся этого аспекта, дополняя при этом новым содержанием о том, что начальник подразделения дознания и его заместитель также «осуществляют руководство процессуальной деятельностью дознавателей и контроль над ней, а также, обладая их полномочиями, могут сами производить расследование по уголовному делу»<sup>69</sup>.

Дополним, что полномочия начальника подразделения дознания урегулированы ст. 40.1 УПК, согласно которым он не только руководит дознавателями во вверенном ему подразделении, т.е. поручает им, проверяет у них уголовные дела, но также наделен процессуальными полномочиями, на что было обращено внимание выше.

Значение начальника подразделения дознания многогранно. Он обеспечивает нормальное и эффективное функционирование подразделения дознания и законное осуществление дознания подчиненными им дознавателями, реализуя предоставленные ему законом организационно-процессуальные полномочия. Помимо этого, будучи самым опытным дознавателем, он полномочен осуществлять дознание по более сложным

---

<sup>69</sup>Арепьева Т.А. Начальник подразделения дознания в Российском уголовном процессе: автореф. дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.09 / Арепьева Татьяна Александровна. Воронеж, 2013. С. 8-9.

уголовным делам в случае необходимости, хотя, это направление деятельности не должно быть для начальника подразделения дознания основным и постоянным. Осуществляя контроль за осуществлением расследования дознавателями, проверяя их уголовные дела, он обеспечивает тем самым права и законные интересы участников уголовного судопроизводства, в отношении которых ведется производство или чьи интересы затрагиваются при этом. Также начальник подразделения дознания осуществляет взаимодействие дознавателей с судом, прокурором, начальником органа дознания, адвокатурой, позволяя им не отвлекаться от непосредственной их функции – осуществления предварительного расследования по уголовному делу.

Дознаватель, являясь должностным лицом органа дознания, проводит по уголовному делу предварительное расследование в форме дознания, а также исполняет иные полномочия, предоставленные УПК РФ<sup>70</sup>. Приводя формулировку закона дословно, укажем, что дознавателем является должностное лицо органа дознания, правомочное либо уполномоченное начальником органа дознания на осуществление по уголовному делу предварительного расследования в форме дознания, а также иных полномочий, предусмотренных УПК (п. 7 ст. 5 УПК). Правомочное в данном случае означает что дознаватель осуществляет свою деятельности на основании закона, а уполномочен значит деятельность его осуществляется посредством приказа начальника органа дознания, в соответствие формуле команда - исполнение.

Применительно к дознавателю предусмотрено требование закона о наличии у него правомочия по осуществлению дознания и других предусмотренных УПК полномочий. На это также обращается внимание в ч. 1 ст. 41 УПК, регламентирующей процессуальное положение дознавателя, в

---

<sup>70</sup> Бородкин М.А. Дознаватель в уголовно-исполнительной системе: перспективы законодательной регламентации // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2014. № 1. С. 15.

которой урегулировано, что полномочия по осуществлению дознания на дознавателя возлагаются начальником органа дознания или его заместителем.

Предназначение дознавателя как участника уголовного судопроизводства состоит в расследовании преступления, несмотря на то, что в таком виде данная цель в УПК РФ не указана в соответствующих нормах. Поскольку дознаватель ответственен за производство по уголовному делу на досудебных стадиях, то его деятельность подчиняется общему назначению уголовного судопроизводства – защите прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений (п. 2 ч. 1 ст. 6 УПК РФ).

В ст. 21 УПК указано, что дознаватель наряду с прокурором осуществляет ту же самую функцию, что и следователь – уголовное преследование от имени государства<sup>71</sup>. В тоже время дознанию предшествует деятельность по возбуждению уголовного делу, чем снова в большей мере занимаются дознаватель.

Как видим, дознавателю предписываются разнообразные виды деятельности, которые во многом являются тождественными и направлены на выполнение основной задачи – установление лица, виновного в совершении преступления. Так, дознаватель осуществляет защиту потерпевшего, уголовное преследование, дознание по уголовному делу, установление обстоятельств, подлежащих доказыванию, собирает и проверяет доказательства, производит следственные, иные процессуальные действия.

Отметим, что функции дознавателя неразрывно связаны с функциями органа дознания, поэтому требование правомочности должностного лица по осуществлению уголовно-процессуальных функций связано с тем, что в некоторых органах дознания отсутствуют не только специализированные

---

<sup>71</sup>Багмет А.М. Роль следователя в установлении объективной истины при расследовании преступлений// Российский следователь. 2013. № 16. С. 6.

подразделения дознания, но даже штатные должности дознавателей, но они наделены полномочиями по осуществлению неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно.

В целом дознаватель ассоциируется в нормах УПК с участником со стороны обвинения, осуществляющим по уголовному делу дознание. Ни в одной норме УПК конкретно не урегулировано, что дознаватель также производит неотложные следственные действия по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно. Так согласно ч. 1 ст. 157 УПК, указанные неотложные следственные действия, производит орган дознания. Вместе тем в УПК отсутствуют запрет на возложение на дознавателя полномочий по производству неотложных следственных действий в порядке ст. 157 УПК, в связи с чем в инструкции Генеральной Прокуратуры РФ<sup>72</sup> справедливо указано в ст. 4 применительно к ФСБ, что дознаватели этого органа производят также неотложные следственные действия по уголовным делам о преступлениях, указанных в п. 2 ч. 2 ст. 151 УПК РФ (далее приказ № 150 2014 года).

Также отметим, что в ч. 3 ст. 41 УПК, предусматривающей полномочия дознавателя, урегулирован широкий круг полномочий, с помощью которых возможно осуществление не только собственно дознания, но и неотложных следственных действий по уголовным делам о преступлениях, подследственных следователю, что, возможно исходя из содержания п. 3 рассматриваемой статьи, согласно которой перечень полномочий дознавателя определяется нормами не только этой статьи, но также других статей УПК.

---

<sup>72</sup> Приказ Генпрокуратуры РФ от 23.10.2014 № 150 «Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов» (в ред. от 25.02.2016 г.). Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>, дата обращения 25 февраля 2017 года.

Отметим, что должностное лицо, являющееся дознавателем органа дознания по должности также как и следователь, изначально правомочен осуществлять уголовно-процессуальные функции. Другие же должностные лица органа дознания становятся правомочными только после издания организационного приказа.

На законодательном уровне также установлены пределы прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания. Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие и дознание, согласно п. 31 ст. 5 УПК могут осуществлять Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры, их заместители и помощники прокуроров, которые участвуют в уголовном судопроизводстве. Вместе с тем представляется правильным, что помощники прокурора имеют право по поручению надзирающего прокурора принимать участие в проверке исполнения требований уголовно-процессуального закона органами дознания и предварительного следствия. Однако они не вправе принимать окончательные решения, так как согласно ч. 6 ст. 37 УПК полномочия прокурора по надзору за соблюдением законности предварительного расследования исполняют прокуроры района, города, их заместители, приравненные к ним прокуроры и вышестоящие прокуроры.

Надзор прокурора осуществляется только в рамках УПК и Закона "О Прокуратуре РФ" и касается исключительно процессуальных аспектов. Вмешиваться в организационно-распорядительную деятельность органов, проводимых предварительное следствие и дознание, прокурор не имеет права. Указания надзирающего прокурора не всегда являются безусловными для исполнения и могут быть обжалованы вышестоящему прокурору,

Таким образом, предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания являются соблюдение прав и свобод человека и гражданина, соблюдение проведения расследования и законность решений,

принимаемых органами, осуществляющими дознание<sup>73</sup>, что свидетельствует о достаточной обширности предмета и предела данного вида деятельности.

Поднадзорными субъектами прокурорского надзора выступают органы дознания, начальник органа дознания, начальник подразделения дознания и дознаватель, которые осуществляют процессуальную деятельность в ходе производства по уголовному делу, а также первоначально при проверке сообщения о преступлении. Однако основную часть процессуальной деятельности осуществляют дознаватель и орган дознания под ведомственным контролем начальника органа дознания и его подразделения.

Анализируя выше сказанное отметим в качестве вывода, что последние изменения ослабили, но не изменили сущности прокурорской деятельности в стадии предварительного расследования. Она осталась прежней: надзорно-контрольной. Особенно это прослеживается во взаимоотношении «прокурор - дознаватель». Как осуществлял прокурор руководство дознанием, так и продолжает это делать в настоящее время, ибо объем его властно-распорядительных полномочий изменений фактически не претерпел. Потому эту форму расследования иногда именуют прокурорским дознанием, а должностных лиц, участвующих в нем, называют помощниками прокурора по осуществлению уголовного преследования

---

<sup>73</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 (ред. от 28.11.2015) «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. – 1995. – N 47. – ст. 4472.

### **Глава 3. Понятие, содержание и классификация правовых средств прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания их характеристика**

#### **3.1 ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ, КЛАССИФИКАЦИЯ ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ ДОЗНАНИЯ**

Правовые средства прокурорского надзора - определенный законодательством РФ перечень полномочий работников прокуратуры, а также форма их реализации.

Это понятие является многогранным и имеет в своей структуре три основных элемента<sup>74</sup>:

- полномочия прокурора;
- акты прокурорского реагирования;
- механизм реализации полномочий и вынесения актов реагирования.

В некоторых случаях в юридической литературе вместо термина правовые средства используется понятие «формы прокурорского надзора».

Характерной особенностью правовых средств является то, что при их использовании между прокуратурой и объектами надзора всегда возникают процессуальные отношения, в то время как применение неправовых средств таких последствий не вызывает.

---

<sup>74</sup> Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор: учебник для прикладного бакалавриата / А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров; под общ.ред. А.Ю. Винокурова; 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015 С. 190-191

В сфере надзора за исполнением законов органами дознания прокурор наделен следующими полномочиями, которые должны неукоснительно выполняться:

1. Давать дознавателю указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий (п. 4 ч. 2 ст. 37, ч. 4 ст. 41 УПК РФ). Указания прокурором даются в письменном виде и могут касаться широкого круга вопросов: производства отдельных следственных действий, применения по уголовному делу мер пресечения и иных мер принуждения, квалификации преступления и объема обвинения, прекращения уголовного дела и т.д. Указания прокурора обязательны для дознавателя. Законом предусмотрено право дознавателя обжаловать указания вышестоящему прокурору, но обжалование не приостанавливает их исполнения. Исключения составляют ситуации, когда дознавателем обжалуется решение прокурора о возвращении ему уголовного дела и приостанавливается исполнение данного решения и связанных с ним указаний<sup>75</sup>.

2. Давать согласие дознавателю на принятие отдельных уголовно-процессуальных решений. Только с согласия прокурора дознаватель возбуждает перед судом ходатайство об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения (п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). С согласия прокурора дознаватель прекращает уголовное дело или уголовное преследование в связи с примирением сторон, деятельным раскаянием, а также по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности (п. 13 ч. 2 ст. 37, ст. ст. 25, 28, 28.1 УПК РФ). В соответствии с ч. 4 ст. 20, ч. 4 ст. 147 УПК РФ согласие прокурора обязательно при возбуждении дознавателем уголовного дела частного или лично-публичного обвинения при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя в предусмотренных законом случаях. Требуется согласие

---

<sup>75</sup>Ережипалиев Д.И. Полномочия прокурора в стадии предварительного расследования // Уголовное право. 2015. № 1. С. 126.

прокурора и для сохранения в тайне факта задержания подозреваемого (ч. 4 ст. 96 УПК РФ). В последнем случае должно быть согласовано с прокурором решение как дознавателя, так и следователя.

3. Продлевать сроки дознания и предварительной проверки сообщений о преступлениях (ч. 3 ст. 144, ч. 4, 5 ст. 223, ч. 2 ст. 226.6 УПК РФ). При продлении процессуальных сроков прокурор дает оценку своевременности и полноте производимых по уголовному делу или материалам проверки процессуальных действий, выясняет конкретные обстоятельства, вызвавшие необходимость продления сроков. Обнаружив нарушения требований УПК РФ, он вправе принять необходимые меры реагирования, в том числе направленные на ускорение производства по делу.

4. Принимать решение об отводе начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя (п. 9 ч. 2 ст. 37, ч. 1 ст. 67 УПК РФ). Ходатайства об отводе дознавателя либо начальника органа дознания, начальника подразделения дознания могут быть заявлены участниками процесса, возможно заявление указанными субъектами и самоотвода. Прокурор разрешает заявление об отводе своим постановлением. Вместе с тем производство расследования лицом, подлежащим отводу, является существенным нарушением требований УПК РФ, поэтому непосредственное установление прокурором в ходе его надзорной деятельности обстоятельств, исключающих участие в деле дознавателя или иных должностных лиц органов расследования, может послужить основанием для принятия прокурором иных мер реагирования. В частности, в виде отстранения дознавателя от дальнейшего производства расследования или изъятия уголовного дела у органа дознания и передачи его в иной орган предварительного расследования.

5. Передавать уголовные дела и материалы проверки от одного органа предварительного расследования другому. Закон наделяет прокурора широкими полномочиями в сфере определения подследственности уголовных дел, распределения уголовных дел и материалов между

различными органами предварительного расследования. Такие полномочия реализуются прокурором не произвольно, а в целях обеспечения законного и объективного расследования дела, и здесь возможны существенно различающиеся ситуации, не всегда связанные с наличием каких-либо нарушений со стороны органов расследования<sup>76</sup>.

Речь идет о полномочии прокурора передать уголовное дело или материалы проверки от одного органа предварительного расследования другому в соответствии с правилами подследственности (п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Необходимость передачи по подследственности уголовного дела или материалов проверки появляется в момент, когда имеет место уточнение квалификации преступления или места его совершения, либо открываются иные обстоятельства, указывающие на подследственность данного преступления иному органу предварительного расследования. При соединении в одном производстве уголовных дел, подследственных разным органам предварительного расследования, подследственность определяется прокурором (ч. 7 ст. 151 УПК РФ), он же разрешает споры о подследственности (ч. 8 ст. 151 УПК РФ).

6. Одним из главных решений прокурора является утверждение им итогового уголовно-процессуального документа, с которым уголовное дело подлежит направлению в суд. Данное решение относится к компетенции только прокурора, что обусловлено его главенствующей ролью в осуществлении от имени государства уголовного преследования. Принятие такого решения предполагает детальное изучение прокурором материалов уголовного дела, выяснение наличия оснований для его разрешения судом и отсутствия препятствующих этому обстоятельств.

---

<sup>76</sup> Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов, курсантов и слушателей образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России, обучающихся по специальности «Юриспруденция»/под ред. О.А. Галустяна, А.В. Ендольцевой, И.И. Сыдорука. 6е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИДАНА: Закон и право, 2010. С. 342.

7. Прекращать уголовное дело. По действующему уголовно-процессуальному законодательству прокурор не наделен правом прекращения любого уголовного дела в досудебном производстве. Данное решение непосредственно может быть принято прокурором лишь в отдельных специально предусмотренных законом случаях. Прокурор уполномочен, при наличии к тому оснований, прекратить уголовное дело, поступившее к нему от дознавателя с обвинительным актом или обвинительным постановлением (п. 3 ч. 1 ст. 226, п. 4 ч. 1 ст. 226.8 УПК РФ).

Названный выше комплекс полномочий прокурора осуществляется прокурорами района, города, их заместителями, приравненными к ним прокурорами и вышестоящими прокурорами.

Зачастую, многие ученые предлагают разделить на группы полномочия прокурора, в связи с исследованием вопросов прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания.

При этом отдельные авторы выделяют следующие полномочия: 1) по выявлению нарушений закона. Так закон обязывает прокурора лично вмешаться в производство дознания, отменить незаконное решение и исправить допущенную ошибку; 2) устранению нарушений (реальных или возможных) закона<sup>77</sup>. В целях устранения допущенных нарушений закона прокурор вправе давать письменные указания о расследовании преступлений, об избрании, изменении или отмене меры пресечения, о правильной квалификации преступления<sup>78</sup>. Однако данная классификация по своей сути, малозначительна, так как общая задача работников прокуратуры состоит в том, что выявить и устранить, допущенные нарушения действующего законодательства.

---

<sup>77</sup> Ястребов В.Б. Учебник прокурорского надзора. 2-е изд. М., 2005 С. 218

<sup>78</sup> Уголовно-процессуальный кодекс РФ [Электронный ресурс]: федер. закон от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ : (ред. от 11 окт. 2018 г.) // КонсультантПлюс: справ. Правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та

Другие авторы группируют их на полномочия: 1) по осуществлению уголовного преследования; 2) осуществлению надзора<sup>79</sup>.

В целях настоящей работы полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания лучше рассмотреть, разделив их на две группы.

Первая группа полномочий прокуроров по надзору за исполнением законов органами дознания направлена на своевременное выявление нарушений законов и способствующих им обстоятельств и установление виновных в этом лиц. Эти полномочия закреплены в части 2 статьи 37 УПК РФ<sup>80</sup>. В ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен: 1) проверять исполнение требований федерального закона о приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. 2) рассмотрение прокурором жалоб. 3) Истребование дополнительных материалов по рассматриваемой жалобе.

Вторая группа полномочий прокуроров по надзору за исполнением законов органами дознания направлена на устранение выявленных нарушений законов и способствующих им обстоятельств, а также на привлечение к ответственности лиц, виновных в нарушении закона. К этим полномочиям относятся права прокуроров: 1) давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий. 2) давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения. 3) отменять незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя в порядке, установленном уголовно-процессуальным кодексом. 4) отстранять

---

<sup>79</sup> Прокурорский надзор: учебник / под общ.ред. Ю.Е. Винокуррова 4-е изд. М. 2003. С. 230 -231.

<sup>80</sup> Уголовно-процессуальный кодекс РФ [Электронный ресурс]: федер. закон от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ : (ред. от 11 окт. 2018 г.)// КонсультантПлюс: справ. Правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та

дознателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований настоящего Кодекса.

Кроме того, удачной представляется классификация правовых средств прокурора, предложенная В.И. Басковым и Б.В. Коробейниковым. В частности выделены следующие полномочия прокурора: 1) в связи с осуществлением им функции надзора за исполнением законов; 2) в связи с его участием в его уголовно-процессуальной деятельности; 3) властно-распорядительного характера.<sup>81</sup>

Общий недостаток приведенных классификаций, заключается в том, что их авторы выходят за уголовно-процессуальные рамки исследуемых ими вопросов. Все они рассматривают вопрос осуществления прокурором надзора за исполнением закона органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Однако классификационные группы и определяемые ими полномочия прокурора ограничиваются либо только как надзорные, либо как формы участия в процессуальном порядке расследования уголовных дел.

Учитывая же, что по своей сущности любая деятельность должностных лиц прокуратуры на стадии возбуждения уголовного дела, предварительного расследования, имеет властно-распорядительный характер, выделение отдельной группы его властно-распорядительных полномочий не имеет смысла.

В дополнение к приведенной дифференциации правомочий прокурора считаем допустимым предложить разграничение правомочий прокурора в ходе предварительного расследования по уголовному делу исходя из местного предназначения.

В качестве основания такой классификации можно использовать многоэлементную правовую природу статуса прокурора, что позволит сгруппировать их в три относительно самостоятельные группы: 1) полномочия по осуществлению процессуальных действий (процессуальные

---

<sup>81</sup> Басков В.И. Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора: учебник. М. 2001. С. 143.

полномочия); 2) надзорные полномочия, поддерживающие обвинение на досудебных стадиях в режиме его законности и обоснованности; 3) организационно-распорядительные полномочия, определяющие сущность процессуального руководства предварительным расследованием и созданием условий к реализации своих прав и обязанностей всеми участниками судопроизводства на его досудебных стадиях<sup>82</sup>.

Под механизмом реализации правовых средств следует понимать комплекс методов, приемов и способов осуществления прокурорских полномочий и вынесения актов прокурорского реагирования.

Под методом понимается определенная совокупность приемов реализации прокурорских полномочий. Прием представляет собой конкретное действие прокурора по реализации определенного полномочия прокурора<sup>83</sup>.

В теории прокурорского надзора приемы обычно подразделяются на организационные, тактические и технические.

Организационные приемы призваны обеспечить своевременность поступления в прокуратуру и обработки информации о тех или иных правонарушениях, улучшению планирования работы, развитию прокурорской деятельности по реализации правовых средств. Тактические приемы – это использование подходов, выработанных сознательным опытом, логикой, психологией, наукой управления и научной организацией труда для решения вопроса об обоснованности, целесообразности и последовательности применения тех или иных организационных приемов и правовых средств прокурорского надзора. Технические приемы заключаются в разумном и активном использовании различных технических средств в целях улучшения организации работы по надзору за исполнением законов.

---

<sup>82</sup> Крюков В.Ф. Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора: изд. НОРМА. М. 2010. С. 158.

<sup>83</sup> Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / О.В. Воронин; под ред. д.ю.н. А.Г. Халиуллина. Томск, 2013. С. 124.

Для приема свойственна избирательность. При решении конкретной задачи прокурор, как правило, должен выбрать один или несколько приемов, позволяющих, на взгляд прокурора, наиболее продуктивно решить поставленную задачу. Приемы представляют собой результат общения практики; они должны строго соответствовать закону. Конкретная совокупность приемов закрепляется в методических пособиях, разработках, обзорах или письмах и носят рекомендательный характер.

Комплекс методов и приемов реализации правовых средств образуют различные методики прокурорского надзора. Для каждого направления прокурорской деятельности свойственно применение отдельной специальной методики осуществления надзора или реализации иных функций, порученных прокуратуре. При этом, в отличие от конкретных приемов, выбор той или иной методики носит в значительной степени творческий, индивидуальный характер и полностью зависит от усмотрения прокурора<sup>84</sup>.

Под актом прокурорского реагирования в юридической литературе понимается специфическое установленное законом правовое средство, применяемое прокурорами в ходе осуществления надзорной функции.

Е.Р. Ергашев и В.Г. Бессарабов выделяют две абсолютно разные области применения актов прокурорского реагирования: сферу выявления нарушений закона и сферу реагирования на выявленные нарушения закона. Таким образом акты прокурорского реагирования являются формой выражения исключительно полномочий по реагированию на выявленные нарушения закона по следующим причинам. В.Г. Бессарабов ограничивает применение актов прокурорского реагирования реализацией полномочий по выявлению правонарушений. К таким актам им отнесено требование об устранении нарушений федерального законодательства. Применение правовых средств выявления нарушений закона обусловлено их

---

<sup>84</sup>Ахетова О.С. Прокуратура и прокурорский надзор: МОСКВА. изд. Эксмо; 2008г., С.12

неустановленностью, временным отсутствием достоверных сведений о таковых. Совершенно логично понимать под объектом, требующим проявления к нему отношения, именно нарушение закона, а не сведения, являющиеся основанием для проведения прокурорской проверки. Прокурорское реагирование как правовое средство, направленное на устранение нарушений закона, берет свое начало с момента сопоставления фактического и юридического содержания правоотношения, раскрывающего состояние законности в той или иной сфере.

Следует признать, что акт прокурорского реагирования применим лишь в процессе реализации полномочий по реагированию на выявленные нарушения закона, поэтому под актом прокурорского реагирования необходимо понимать правовое средство реагирования прокурора на выявленные нарушения закона, применяемое в надзорной и деятельности прокуратуры.

Подводя итог выше сказанному, можно отметить, что вопрос полномочий прокурора в сфере надзора за исполнением законов органами дознания является актуальным и часто обсуждаемым в кругу ученых юристов, правоприменителей. В настоящее время, до сих пор идут споры о возвращении права прокурору возбуждать уголовное дело, одни считают, что это будет способствовать уменьшению количества нарушений, допущенных дознавателями, а также повышению уровня расследования уголовных дел, другие же считают, что бессмысленно наделять прокурора данной прерогативой, так как он в праве давать письменные указания дознавателям по ходу расследования, тем самым контролируя его.

Правовые средства – широкое понятие включающие в себе не только полномочия прокуроров, но и акты прокурорского реагирования и механизм реализации полномочий и вынесения актов реагирования. Правовые средства

являются важнейшими способами и методами борьбы с допущенными нарушениями органами дознания и их должностными лицами в досудебном производстве.

### 3.2 Полномочия прокурора выявляющие, устраняющие, предупреждающие нарушения, акты прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания

Полномочия прокурора осуществляющего надзор за исполнением законов органами дознания начинают реализовываться в полном объеме на стадиях уголовного процесса, так как главной задачей должностных лиц органов дознания является уголовное преследование. В данной работе мы разберем полномочия прокурорского надзора исполнением законов органами дознания, а именно рассмотрим их применительно к стадии возбуждения уголовного дела, затем - к стадии предварительного расследования.

Надзирающая деятельность прокурора должна обеспечивать принятие дознавателем, органом дознания одного из законных процессуальных решений, содержащихся в правилах УПК РФ, предварив его издание проведением проверочно-процессуальной деятельности, также осуществляемой в строгом соответствии с требованиями законных и подзаконных актов. В целом правила осуществления процессуальной деятельности дознавателем, органом дознания на стадии возбуждения уголовного дела, которые должны ими соблюдаться, урегулированы в главах 19 и 20 УПК РФ.

Однако предусмотренные УПК РФ правила процессуальной деятельности на первоначальной стадии уголовного судопроизводства подвергнуты более детальной регламентации в подзаконных актах: ведомственных приказах и инструкциях, среди которых в большей степени отвечает цели исследуемого вида надзора прокурора при решении вопроса о возбуждении уголовного дела приказ Генеральной прокуратуры РФ № 277 от 5 сентября 2011 года «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о

преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» в редакции от 5 декабря 2016 г.<sup>85</sup>

Тем самым прокурору в рамках надзора необходимо отслеживать исполнение не только законных, но также и подзаконных актов. По мнению А.В.Чубыкина прокурор должен осуществлять надзорные полномочия по следующим направлениям: при приеме и регистрации сообщений о преступлении, при принятии решения о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела<sup>86</sup>. Разделяя позицию приведенного автора, в то же время следует учитывать расширение процессуальной деятельности до принятия решения о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела за счет увеличения процессуальных средств проверки сообщения о преступлении. Особенно сказанное актуально в отношении осуществляемого органом дознания сокращенного дознания, результаты которого могут основываться на доказательствах, полученных в ходе проверки сообщения о преступлении. Таким образом, в надзор прокурора следует включить также проверку законности осуществляемых дознавателем, органом дознания действий по проверке сообщения о преступлении.

Прокурору как надзирающему органу предоставлены ряд средств и возможностей, с помощью которых он получает право контролировать действия и решений дознавателя, органа дознания. Становящиеся известными правоохранительным органам или органам дознания сообщения о преступлениях, независимо от их способа поступления, должны приниматься и заноситься в специальный журнал, т.е. регистрироваться соответствующим образом, который предусмотрен действующим

---

<sup>85</sup>Приказ Генеральной прокуратуры РФ № 277 от 5 сентября 2011 года «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» в редакции от 5 декабря 2016 г //Законность. 2011. № 12.

<sup>86</sup>Чубыкин А.В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: дисс. ... канд. юрид. наук / Чубыкин Александр Викторович. М., 2014. С. 104.

законодательством. Указанная обязанность входит в круг функций дежурных частей органов дознания, где находится текущая книга учета сообщения о преступлениях и других происшествиях. Обозначая ее текущей, тем самым указываем на то, что ранее использовавшиеся в этих целях аналогичные журналы учета не уничтожаются, а передаются на хранение в архив органа дознания.

Следовательно, основополагающее средство, используя которое, прокурор имеет возможность выявлять нарушения при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлении органом дознания – это постоянное ознакомление и оценка содержания названных книг (журналов учета). Так согласно п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор уполномочен проверять прием, регистрацию, рассмотрение и разрешение сообщений о преступлении. Прокурор, имея полный и свободный доступ к этой книге (так называемый КУСП), проверяет своевременность и законность начала уголовного процесса либо отказ в этом.

Однако в правилах УПК РФ не указана периодичность проверки учетов. Здесь следует учитывать приказы прокуратуры, в которых конкретизируется этот аспект, нацеливая прокуроров на осуществление проверок в месяц не реже одного раза. Как видим, подзаконным актом конкретизирован нижний предел периодичности проверок и это означает, что прокурору не запрещено проводить проверки в более частые периодические сроки. В связи с этим приведем справедливое замечание А.В. Агутина, что на рассматриваемой стадии значение имеет «умение прокуроров-руководителей добиваться поставленных целей»<sup>87</sup>, поскольку добросовестное отношение к исполнению надзорных задач в целом способствует продуктивности всей уголовно-процессуальной деятельности.

---

<sup>87</sup> Агутин А.В. К вопросу о «древе» целей прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела // Бизнес в законе. 2013. № 3. С. 73.

Несколько сложнее выявить сокрытие преступления от учета. В этом направлении прокурор имеет возможность использовать в полной мере полномочия, предоставленные ему ст. 124 УПК РФ, когда он осуществляет деятельность по рассмотрению и проверке жалоб от граждан, от участников уголовного процесса на действия и решения дознавателя, органа дознания. Следует назвать это полномочие одним из основных способов выявления сокрытых от учета преступлений. Помимо этого приказы прокуратуры справедливо обращают внимание прокуроров на использование в этих целях информации, которую можно получить из средств массовой информации. О том, что происходит намного меньшее количество регистрации совершенных преступлений, указал в своем диссертационном исследовании М.В. Колесов и он пишет, «минимум в два раза»<sup>88</sup>.

В целом надзорные полномочия прокурора в отношении дознавателя и органа дознания с 2007 года остались неизменными: он вправе отменять постановления дознавателя, органа дознания в случае признания их незаконными и необоснованными, что не скажешь о постановлениях следователя. Однако нельзя не отметить упразднение в полномочиях прокурора права на самостоятельное возбуждение уголовного дела. Оценивая роль отмененного полномочия прокурора, можно с большой вероятностью, отнести его к полномочиям по осуществлению уголовного преследования. В тоже время, производя надзор в отношении незаконных постановлений дознавателя и органа дознания об отказе в возбуждении уголовного, в случае признания их незаконными, ранее прокурор мог, отменяя их, самостоятельно вынести постановление о возбуждении уголовного дела. В настоящее время в этой ситуации он должен добиваться возбуждения уголовного дела от дознавателя и органа дознания, путем поручений ,указанных в постановлении об отмене постановления об отказе

---

<sup>88</sup> Колесов М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании должностных преступлений, связанных с укрытием преступлений от учета: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 // Колесов Михаил Владимирович. М., 2015. С. 4.

возбуждения уголовного дела. Как правило после проведения дополнительной проверки, дознаватель выносит законное решение.

Приведенный аспект надзорных полномочий является достаточно дискуссионным вот уже почти 10 лет<sup>89</sup> и ученые пишут в большинстве своем о необходимости возврата этого полномочия прокурору<sup>90</sup>. Однако в настоящее время, полномочие о самостоятельном возбуждении уголовного дела прокурором так и не возвращено, в юридическом сообществе витает информация о воссоединении следствия и прокуратуры, однако это только теория, которая так и не нашла своего подтверждения на законодательном уровне.

Несомненно, такое прокурорское надзорное правомочие как его право составлять постановление, которое должно быть мотивированным, о направлении необходимых материалов в орган дознания для разрешения вопроса о начале уголовного преследования, в какой-то мере реабилитирует упраздненное его право на самостоятельное возбуждение уголовного дела. Данное средство было введено в полномочия прокурора в ст. 37 УПК РФ еще в 2007 году в связи с началом реформы предварительного следствия (п. 2 ч. 2). Поскольку ученые продолжали писать о необходимости возврата прокурору права на самостоятельное возбуждение уголовного дела, то в 2010 году рассматриваемое постановление прокурора было введено в ст. 140 УПК РФ в качестве равноценного повода для возбуждения уголовного дела (п. 4 ч. 1).

Так же следует подчеркнуть, что решение о возбуждении уголовного дела, как и другие важнейшие процессуальные решения дознавателя, органа дознания, сопровождается составлением статистической карточки отчетности

---

<sup>89</sup>См.: Скабелин А.В. Возвращение прокурору полномочий по возбуждению уголовных дел: за и против // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, «Юриспруденция». 2016. № 2 (31). С. 157-161.

<sup>90</sup>Сычев Д.А. Уголовно-процессуальные функции прокурора, осуществляемые в ходе досудебного производства // Криминалист. 2013. № 1 . С. 53.

№ 1, которая становится действительной только подписания ее прокурором. При этом прокурор получает возможность быть осведомленным обо всех подобных решениях и повлиять на них. Так он вправе отменить постановление дознавателя, органа дознания о возбуждении уголовного дела, если признает их незаконными и необоснованными. Возможность проконтролировать решения дознавателя, органа дознания о возбуждении уголовного дела у него появляется еще раньше, так как закон обязывает их направить копию своего постановления прокурору незамедлительно, что следует понимать как срок, не превышающий 24 часов, однако на практике встречаются многочисленные нарушения срока направления копии постановления, зачастую дознаватели отправляют не в 24 часа, как предусмотрено законом, а по истечению трёх, четырёх суток, встречались случаи когда копии направлялись в прокуратуру по истечению месяца со дня вынесения постановления дознавателем, что является грубым нарушением уголовно-процессуального законодательства.

В связи с расширением круга процессуальных средств при проверке сообщения о преступлении, К.А. Таболиной было выявлено несоответствие полномочия прокурора требовать от дознавателя, органа дознания устранения допущенных ими нарушений закона новым условиям процессуальной деятельности на рассматриваемой стадии<sup>91</sup>. В п. 3 ч. 2 УПК РФ предусмотрено право прокурора реализовывать это надзорное средство в ходе дознания. Однако по справедливому замечанию К.А. Таболиной при проверке сообщения о преступлении как такового дознания еще не осуществляется, которое может быть начато только после возбуждения уголовного дела<sup>92</sup>. Можно судить о обидном несоответствии норм закона и упущении со стороны законодателя при внесении изменений. В связи с этим

---

<sup>91</sup> См.: Таболина К.А. О недостаточности полномочий прокурора для обеспечения эффективного надзора в стадии возбуждения уголовного дела // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 1208-1214.

<sup>92</sup> Там же.

предложение К.А. Таболиной о совершенствовании данного надзорного полномочия <sup>93</sup> выглядит обоснованным и подлежит рассмотрению, а соответствующие дополнения будут только способствовать эффективности надзора прокурора.

Тем самым надзорные полномочия прокурора получают законодательное расширение, и он сможет оценивать своевременность и необходимость проведения дознавателем, органом дознания проверочных действий. Реализуя свое надзорное полномочие, он будет вправе требовать от дознавателя и органа дознания устранения нарушений прав участников деятельности по проверке сообщения. Своевременное устранение допущенных нарушений закона, выявляемых прокурором, будет создавать условия для дальнейшего использования полученных доказательств без повторной их проверки в ходе дознания в сокращенной форме. Также добавим, что по поручению прокурора проводится проверка сообщения о преступлении, распространенного в средствах массовой информации (ч. 2 ст. 144).

Стадия возбуждения уголовного дела предстает одной из самых скоротечных, в связи с чем в УПК РФ предусмотрены порядок и основания продления сроков проверки сообщения о преступлении. На основании этих порядков дознаватель и орган дознания могут продлевать срок проверки сообщения о преступлении до 30 суток с согласия прокурора, которое можно рассматривать в качестве еще одного надзорного полномочия прокурора на этой стадии. Тем самым контрольно-надзорные полномочия прокурора также реализуются при даче им согласия на продление срока проверки сообщения о преступлении на срок до 30 суток (ч. 3 ст. 144 УПК РФ). Безусловно, оно должно организовывать орган дознания и заставлять его не затягивать с решением вопроса о начале уголовного процесса либо об отказе в этом.

---

<sup>93</sup>Там же.

Для интересов лица одинаковое значение имеют нарушения, допускаемые органов дознания и дознавателем, как при возбуждении уголовного дела, так и при отказе в этом. Однако И.Н. Зиновкина в ходе проведения диссертационного исследования выявила убедительные данные о том, что правоохранительными органами намного в большем количестве принимаются решения об отказе в возбуждении уголовного дела, например, по приведенным ею данным в 2014 году возбуждено 1.76 млн. уголовных дел, отказано в возбуждении уголовного дела 6.8 млн. раз<sup>94</sup>. А.В. Чубыкиным приводятся установленные им данные о том, что доля принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела органом дознания намного больше по сравнению со следователями (55 %) <sup>95</sup>. Следовательно, надзор прокурора особенно тщательно должен осуществляться именно в этом направлении, что также подтверждает практика прокурорского надзора. Так Ф.Ю. Васильев указывает, что «почти каждое второе неучтенное преступление выявлялось работниками прокуратуры»<sup>96</sup>.

Прокуратурой Томской области за 2018 год было отменено 6 051 постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, из них 5 067 постановлений вынесенных органами дознания. Изученная практика показала что органами дознания не в полном объеме проводится процессуальная проверка, в связи с чем дознавателем выносится незаконное, необоснованное, немотивированное решение. Однако большее число постановлений, после проведения дополнительной проверки согласуется, то есть дознавателями в полном объеме учитываются указания, полученные от прокурора в ходе проверки, что способствует принятию законного решения, а также устранению допущенных нарушений. Так, За 2018 год 4 400

---

<sup>94</sup>Зиновкина И.Н. Проверка заявлений и сообщений о преступлениях: проблемы правового регулирования: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Зиновкина Ирина Николаевна. М., 2015. С. 76.

<sup>95</sup>Чубыкин А.В. Указ.соч. С. 196.

<sup>96</sup> Васильев Ф.Ю. Прокурорский надзор и ведомственный контроль в механизме обеспечения законности решений об отказе в возбуждении уголовного дела // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 2 (66). С. 68.

постановления об отказе в возбуждении уголовного дела было согласовано, а количество возбужденных уголовных дел по результатам отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела составило 667.

Таким образом, полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами дознания на стадии возбуждения уголовного дела урегулированы как на уровне федерального закона – УПК РФ, так и в ведомственных приказах и инструкциях Генеральной прокуратуры Российской Федерации, призванных дополнять нормы закона, и состоят в надзоре за деятельностью дознавателя, органа дознания при приеме и регистрации сообщений о преступлении, при проверке сообщения о преступлении, при принятии решения о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела. Прокурору, как надзирающему органу, предоставлены ряд средств, с помощью которых он получает возможность контролировать действия и решения дознавателя, органа дознания: проверять учеты приема, регистрации и разрешения органом дознания сообщений о преступлении, поручать органу дознания проверку сообщения о преступлении в средствах массовой информации, давать письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, проверять процессуальные решения органа дознания (дознавателя) о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела, а в случае признания их незаконными и необоснованными принимать решения об их отмене, продлевать срок проверки сообщения о преступлении до 30 суток. Постановление прокурора о решении вопроса о начале уголовного преследования, направляемого им органу дознания с необходимыми материалами, подлежит обязательному рассмотрению и принятию по нему решения. Вместе с тем исследователями выявляются несоответствия отдельных полномочий прокурора изменившимся правилам проверки сообщения о преступлении, поскольку свои требования о нарушениях прав граждан, положений федерального

закона прокурор уполномочен формулировать только в ходе дознания, следовательно, нормы УПК РФ в этой части должны быть откорректированы, предоставив прокурору надзорное полномочие требовать устранения нарушений закона уже в ходе осуществления проверки сообщения о преступлении. Также заслуживает более детального изучения возвращение прокурору полномочия по самостоятельному возбуждению уголовного дела. Затрагивая полномочие прокурора давать письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий.

Надзорные полномочия прокурора после возбуждения уголовного дела органом дознания продолжают реализовываться на второй стадии – предварительного расследования, подчиняясь единой цели обеспечения законности процессуальной деятельности. Следует отметить, что предварительное расследование состоит из двух основных форм – предварительного следствия и дознания. Это означает, что орган дознания функционирует только в той части предварительного расследования, обозначенной в УПК РФ как дознание, которое, в свою очередь подразделяется на дознание в общем порядке и в сокращенной форме. Помимо этого, в полномочия органа дознания также входит осуществление неотложных следственных действий по уголовным делам в порядке ст. 157 УПК РФ, т.е. о преступлениях, уголовные дела по которым подследственны следователям. Тем самым прокурорский надзор на стадии предварительного расследования проводится в отношении процессуальной деятельности органов предварительного следствия и органов дознания, однако предметом настоящей работы выступает только деятельность органов дознания.

Ранее нами также отмечалось присутствие отличий в содержании надзора прокурора за обеими формами предварительного расследования. Еще раз уточним, что надзорные полномочия прокурора действуют в отношении органа дознания и дознавателя в полном объеме по сравнению с полномочиями в отношении действий и решений следователя. Одним из

объяснений может быть недостаточная подготовленность отдельных видов органов дознания, за процессуальной деятельностью которых прокуроры особо тщательно наблюдают.

Полномочие вносить требование прокурора как процессуальное средство надзора урегулировано в п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ и должно быть адресовано органу дознания, на что обращает внимание Д.В.Бичеев, который считает необходимым продолжать совершенствование законодательного урегулирования этого надзорного средства прокурора<sup>97</sup>. Согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры России количество требований, внесённых прокурором в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, ежегодно увеличивается. Так, в Российской Федерации в первом полугодии 2016 года органам предварительного расследования направлено 43217 требований прокурора, в первом полугодии 2017 года – 59235 (+ 39,5 %), а в первом полугодии 2018 года – 77457 (+ 30 %)<sup>98</sup>. Таким образом, количество нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия и выявленных прокурором при осуществлении надзора, ежегодно повышается<sup>99</sup>.

На территории Томской области повышения уровня нарушений федерального законодательства органами дознания имеет место быть, так за 2017 прокурором выявлено 11 459 нарушений законов, а в 2018 12 152.

Необходимо отметить что дознавателями безприкословно выполняются требования направленные прокурором в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, в

---

<sup>97</sup> Бичеев Д.В. Акты прокурорского реагирования (надзора) в досудебном уголовном судопроизводстве // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 3. С. 190-192.

<sup>98</sup> Таболина К.А. К вопросу об исполнении требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства в досудебном производстве уголовного процесса России / К.А. Таболина; в сб. статей IV межд. научно-практ. конф. «Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения» (г. Уфа, 8.02.2014). Уфа, 2014. С. 359.

<sup>99</sup> Там же.

2018 году было направлено 546 требований об устранении нарушений , все они были рассмотрены и удовлетворены. На практике редко встречается когда орган дознания отказывает в удовлетворении требований.

Поддерживая мнения указанных исследователей, считаем, что требование об устранении допущенных нарушений закона – наиболее перспективная форма акта прокурорского реагирования при надзоре за исполнением законов органами дознания. Следовательно, необходимо нормативное совершенствование содержания, оснований для внесения требования об устранении допущенных нарушений закона. О.А.Науменко пишет о самых распространенных нарушениях, допускаемых в ходе дознания, как дознавателем, так и органом дознания, выявленные ею при написании диссертации: незаконное производство следственных действий после приостановления дознания по уголовному делу, необоснованное приостановление дознания, неполное изложение обвинения в обвинительном акте, поверхностные допросы участников уголовного судопроизводства, несвоевременное признание потерпевшим и производство его допроса и др.<sup>100</sup>

Вряд ли можно признать оправданными данные, выявленные К.А.Таболитиной о том, что 17.5 % опрошенных ею прокуроров не использует рассматриваемое средство прокурорского надзора<sup>101</sup>.

По итогам предпринятого им исследования, Д.А. Сычев в своей работе высказывается, что стоит расширить содержание оснований рассматриваемого надзорного средства за счет предоставления прокурору права добиваться ликвидации не только нарушений законных требований и

---

<sup>100</sup>Науменко О.А. Обеспечение прав личности при производстве дознания: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Науменко Оксана Александровна. М., 2014. С. 101-102.

<sup>101</sup> См.: Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием преступлений. С. 198.

правил, но также того, что можно отнести к способствовавшим совершению этих нарушений обстоятельствам<sup>102</sup>.

Реализация данного процессуального средства надзора прокурора взаимосвязано с другим его полномочием, согласно которому прокурор имеет право ознакомиться с материалами уголовного дела, находящегося, в том числе, в производстве дознавателя, органа дознания согласно ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ. Прежде чем направить требование об устранении нарушений закона, прокурор должен быть осведомленным о существовании допущенного нарушения. В свою очередь прокурор может получить сведения о допущенных нарушениях органом дознания, дознавателем при рассмотрении жалоб от граждан, участников уголовного процесса в порядке ст. 124 УПК РФ. Однако, более детально он может убедиться в этом, изучив материалы уголовного дела. Для этого прокурор согласно требованиям закона должен составить письменный запрос. В законе указано только о предоставлении возможности для ознакомления, но, безусловно, это должно означать предоставление уголовного дела прокурору. При этом вызывает недоумение ситуация, обрисованная К.А. Таболиной, согласно которой каждому восьмому-девятому прокурору отказывается в выдаче материалов уголовного дела органом дознания<sup>103</sup>.

Надзор прокурора за действиями и решениями органа дознания и дознавателя будет более эффективным, если при выявлении нарушений закона, не интенсивности и отсутствия должной поступательности расследования преступления, им будут даны рекомендации по тому, как осуществить исправление сложившейся ситуации. Здесь уместно сказать о таком процессуальном средстве прокурора по надзору, как его право давать

---

<sup>102</sup> См.: Сычев Д.А. Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса. С. 156.

<sup>103</sup> См.: Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием преступлений. С. 192.

дознанию указания в письменном виде. Рассматриваемое полномочие прокурора присутствует в п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

В законе указано, что указание прокурора в письменном виде может касаться требований прокурора о том, каким образом дознавателю и органу дознания проводить дознание, т.е. направление расследования. Также указания могут содержать требования о производстве процессуальных действий, в содержание которых входят и следственные действия. Анализ положений закона свидетельствует о большей взаимосвязи письменных указаний с функцией уголовного преследования, осуществляемой прокурором. Однако обе функции прокурора в досудебном производстве тесно взаимосвязаны, так как исполнение одной создает предпосылки для реализации другой функции, в том числе надзорной.

Не менее значимы полномочия прокурора по обеспечению законности и обоснованности решений дознавателя (органа дознания) о применении мер процессуального принуждения, производстве процессуальных действий, поскольку при этом ограничиваются права и законные интересы гражданина, в том числе конституционные. Ряд мер процессуального принуждения может быть применен и процессуальные действия могут быть произведены дознавателем, органом дознания по решению суда, в связи с чем прокурор контролирует законность и обоснованность ходатайства дознавателя (органа дознания), которое возбуждается им перед судом. Указанное надзорное полномочие прокурора проявляется в даче согласия либо в отказе дачи согласия на ходатайство дознавателя (органа дознания), о чем говорится в п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Тем самым прокурор имеет возможность исключить случаи незаконного и необоснованного применения мер процессуального принуждения, производства процессуальных действий. Помимо этого прокурор, реализуя свои надзорные полномочия, присутствует в судебном заседании, в котором рассматривается ходатайство дознавателя (органа дознания) о применении меры процессуального принуждения или о

производстве процессуального действия, которыми ограничиваются конституционные права и свободы человека и гражданина. Надзорное полномочие прокурора по участие в судебном заседании в указанных случаях предусмотрено п. 8 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Подобно положению в предыдущей стадии уголовного процесса в ходе дознания и при осуществлении других полномочий органа дознаний прокурор, реализуя свои надзорные полномочия, уполномочен самостоятельно производить отмену тех постановлений дознавателя, органа дознания и руководящих должностных органа дознания, подразделения дознания, которые будут признаны им незаконными и необоснованными. Указанное надзорное средство обеспечения законности предусмотрено п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Следующие полномочия прокурора, также предусмотренные в ч. 2 ст. 37 УПК РФ, призваны обеспечить надлежащее, объективное и беспристрастное отношение дознавателя (органа дознания) к проведению дознания, поскольку могут быть выявлены обстоятельства, не позволяющие дознавателю участвовать в производстве, либо дознаватель неэффективно, заинтересованно по иным мотивам, не на должном уровне осуществляет процессуальную деятельность.

В ходе реализации надзорных полномочий прокурора в этой части, может быть произведен отвод, применяемый прокурором в отношении дознавателя. Такое решение прокурор может принять как по заявлению отвода участниками уголовного процесса, так в случае собственного заявления дознавателя об отводе. Об этом говорится в п. 9 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Если же прокурор самостоятельно придет к убеждению в том, что дознаватель не справляется с производством по уголовному делу, то он вправе воспользоваться таким полномочием, как отстранить дознавателя от

осуществления дознания по уголовному делу<sup>104</sup>. При этом стоит уточнить, что это полномочие прокурора изложено п. 9 ч. 2 ст. 37 УПК РФ и он уполномочен принять решение об этом при совершении дознавателем нарушений требования УПК РФ.

Кроме того, признать неэффективность производства по уголовному делу прокурор может не только из-за действий и решений конкретного дознавателя, но также всего органа дознания. И тогда по п. 11, 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор уполномочен сделать передачу уголовного дела следователю. Также прокурор уполномочен направить уголовное дело в другой орган предварительного расследования или в СК РФ. Однако решение прокурора об этом должно быть мотивировано в его постановлении, должно быть вписано основание передачи, в том числе по подследственности, предусмотренной правилами ст. 151 УПК РФ.

На заключительном этапе дознания надзорные полномочия прокурора должны быть реализованы в полной мере как в отношении прекращенных уголовных дела, так и в отношении уголовных дел, по которым дознавателем вынесены обвинительный акт или обвинительное постановление в зависимости от формы произведенного дознания.

Можно с уверенностью сказать, что при окончании дознания прокурор одновременно выполняет обе функции: надзорную и уголовного преследования, полномочия по реализации, которых достаточно сложно разграничить по обеим функциям.

В связи с окончанием дознания прокурор располагает такими надзорными средствами, как утверждение о прекращении уголовного дела постановлений дознавателя, утверждение составленного дознавателем обвинительного акта или обвинительного постановления, которым он вправе

---

<sup>104</sup>Ережипалиев Д.И. Полномочия прокурора в стадии предварительного расследования // Уголовное право. 2015. № 1. С. 126

распорядиться в положительной или отрицательной форме в зависимости от того, будут ли им выявлены нарушения закона, прав и законных интересов участников производства дознания. Так прокурор в зависимости от его оценки дознания, произведенного дознавателем, органов дознания, может как утвердить перечисленные итоговые процессуальные акты дознания, так и отказать в их утверждении, направив уголовное дело на дополнительное дознание, о чем говорится в п. 13-15 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, для устранения выявленных им нарушений закона, других недостатков предпринятого производства.

Теперь рассмотрим акты прокурорского надзора используемые при надзоре за дознавателями и органами дознания, в соответствии со статьями 24 и 28 Закона «О прокуратуре», представление об устранении нарушений закона, прав и свобод человека и гражданина вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

Представление прокурора – акт прокурорского реагирования, целью которого является, устранений нарушений законов, их причин и способствующих им условий. Правом внесения представления наделен прокурор и его заместитель.

Представление составляется на основании материалов, проведенной прокурорской проверки. Основанием для его внесения служат установленные факты нарушения закона. Однако возможно использование данной формы реагирования и в отношении единичных фактов.

Представление вносится в орган или должностному лицу, компетенция которых позволяет обеспечить принятие реальных мер по устранению нарушений закона, их причин и способствующих им условий. Такими являются органы дознания, в деятельности которых обнаружены нарушения,

так и вышестоящие по отношению к ним органы и должностные лица, а именно, например начальник ОМВД, начальник УМВД, руководитель СЧ СО.

Представление состоит из трех частей:

1. Вступительная часть. В ней указывается: адресат - орган, должностное лицо, которому выносится представление; название документа «представление»; основания обращения.

2. Обобщающая – аналитическая часть. В этой части даются источники информации об имевших место нарушениях закона, характеристика нарушений закона и оценочные выводы о состоянии законности, цифровые показатели, излагаются факты правонарушений с указанием конкретных статей нарушенного закона, указываются виновные лица с указанием сути проступка.

3. Заключительная часть, в которой дается логический вывод из анализа состояния законности. Эта часть состоит из обращения военного прокурора с требованием безотлагательно рассмотрения представления и принятие в течение месяца со дня внесения представления конкретных мер по устранению нарушений закона, их причин и условий, им способствующих.

Каждое представление должно быть индивидуально по своему содержанию. Процесс его подготовки подчиняется общим требованиям, указанных в приказах Генеральной прокуратуры РФ, которым должны отвечать акты прокурорского реагирования. Представление должно быть идеальным в правовом отношении, мотивированным, логичным, доходчивым и оформленным без каких либо нареканий.

Необходимо отметить, что представление рассматривается безусловно. В месячный срок с момента внесения по результатам

рассмотрения должны быть приняты конкретные меры по устранению названных в нем нарушений закона, их причин и способствовавших им условий. Между тем на практике месячный срок, отведенные на принятие мер, нередко воспринимается как срок рассмотрения представления. В каждом представлении, во избежание волокиты, должны содержаться четкие указания о сроках названных видов реагирования на него. В соответствии с практикой, при указании сроков видов реагирования, избежать волокиты не получается, в следствии стало очевидно, что более разумно вносить требование, так как его орган дознания должен рассмотреть в течении 5 дней, тем самым устраняя, такое падакое явление, как волокита.

Закон возлагает на органы и должностных лиц, которым, вносится представление, обязанность сообщить прокурору о принятых мерах в письменной форме. После рассмотрения представления, должностным лицом которому было внесено представление, составляет протокол в котором указывает какие были приняты меры, сколько лиц наказано.

Каждое поступившее прокурору письменное сообщение необходимо оценить с точки зрения достаточности и реальности принятых мер. Нередко направленная прокурору информация представляет собой простую отписку. Чтобы исключить или хотя бы свести к минимуму формализм в реагировании на представления прокурора, целесообразно проводить тщательный анализ поступивших сообщений, осуществлять контрольные проверки.

За 2018 год Прокуратурой Томской области было внесено в органы предварительного расследования 315 представлений об устранении нарушений, из них 158 были внесены в органы дознания. В результате внесения мер прокурорского реагирования к дисциплинарной ответственности были привлечены 554 сотрудника органов дознания.

Одним из самых применяемых процессуальных документов в надзоре за исполнением законов органами дознания является постановление. Во первых, с помощью этого акта прокурор отменяет любое незаконное или необоснованное постановления органа дознания. Прокурор может использовать постановления для отмены постановлений, составленные дознавателями, об отказе возбуждении уголовного дела, постановление об отмене постановления о приостановлении предварительного расследования и иные постановления. Также выносятся постановления об отказе в удовлетворении жалобы.

Постановлением оформляются и иные контрольно-надзорные полномочия прокурора в отношении дознавателей, например, изъятие уголовного дела у органа дознания и передача его следователю.

Постановлении состоит из трех частей – вводной, описательно-мотивировочной и постановляющей. Содержание постановления, особенно его описательно-мотивировочной и постановляющей частей зависит от вопроса, по которому он выносится. Постановления прокурора в досудебном производстве является процессуальным документом и должно соответствовать требованиям, установленным УПК РФ

Следующим полномочием прокурора является внесение требования об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания. Данный акт призван служить основной формой реализации аналогичного полномочия прокурора.

В структуре требования об устранении нарушений федерального законодательства можно выделить три части: вводную часть, описательно-мотивировочную где описываются выявленные нарушения закона с дачей им правовой оценки, требовательную часть, в которой излагаются собственно требования. Прокуратурой Томской области всего за 2018 год

было направлено требований об устранении нарушений федерального законодательства 1 547.

Также можно к акту прокурорского реагирования отнести письменное указание о направлении расследования, производстве процессуальных действий. Этот акт широко применяется в отношении дознавателей. Он носит произвольную форму, в нем принято указывать: адресат, наименование и номер уголовного дела, ссылку на статью УПК РФ, предусматривающую обязательность письменных указаний прокурора; содержание того, что прокурор предписывает сделать по делу - провести те или иные следственные действия, проверить конкретную версию, предъявить обвинения, избрать меру пресечения и т.д.<sup>105</sup>. Рекомендуется также изложить сроки исполнения наказания. За 2018 год в Томской области, работниками прокуратуры было дано 1730 письменных указания, из них 1663 дознавателям, таким образом можно сделать вывод о значимости прокурорского надзора на за исполнением законов органами дознания, также можно отметить низкий уровень знаний уголовно-процессуального законодательства должностных лиц органов дознания, иначе не было бы такого большого числа указаний

Таким образом, полномочия прокурора, составляющие содержание прокурорского надзора за действиями и решениями дознавателя, органа дознания продолжают реализовываться на второй стадии – предварительного расследования, подчиняясь единой цели обеспечения законности процессуальной деятельности, прав и законных интересов участников уголовного процесса. В этих целях прокурору предоставлены разнообразные средства осуществления надзора в отношении дознавателя (органа дознания и других его должностных лиц), нашедшие отражение в его полномочиях, урегулированных в ст. 37 УПК РФ: требование устранения нарушений

---

<sup>105</sup>Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы общей части: учеб. Пособие – Томск: Изд-во НТЛ, 2011. – С.106.

закона, изучение материалов уголовного дела, дача по ним указаний в письменном виде, проверка обоснованности ходатайств дознавателя на обращение в суд за получением разрешения путем дачи согласия или об отказе в даче согласия, отвод и отстранение дознавателя от дела, отмена незаконных и необоснованных постановлений, возвращение уголовного дела на дополнительное дознание и многие другие

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Проведенное в магистерской диссертации исследование темы прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания позволяет сформулировать следующие выводы.

Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания является одним из видов надзора, осуществляемого прокурором или прокуратурой Российской Федерации, урегулированного Законом «О прокуратуре Российской Федерации», согласно ч. 1 ст. 1 которого прокуратура предназначена для осуществления надзора в Российской Федерации за обеспечением соблюдения положений Конституции нашего государства и исполнения законов, действующих в Российском государстве. В целом прокурорский надзор представляет собой деятельность должностных лиц органов прокуратуры, направленная на обеспечение действия законов, выявление нарушений действующего законодательства, уголовного преследования лиц виновных в совершении преступления, защиту прав и свобод граждан, контроль за поднадзорными субъектами.

Одновременно прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания является той частью прокурорской деятельности, которая осуществляется в рамках уголовного судопроизводства, урегулированного УПК РФ, ст. 37 которого предусмотрены полномочия прокурора по уголовному делу, состоящие в осуществлении уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Однако общие параметры надзорных полномочий прокурора определены в ст. 22 закона «О прокуратуре Российской Федерации» в трех группах: 1) по выявлению нарушений закона, а также причин и условий им способствовавших, 2) по устранению нарушений закона, 3) по предупреждению нарушений закона.

В связи с этим прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания можно определить как надзорную деятельность прокурора на основании закона «О прокуратуре Российской Федерации» и УПК РФ по обеспечению законности действий и решений органов дознания, предпринимаемых в рамках стадий уголовного процесса: при возбуждении уголовного дела и предварительном расследовании в целях достижения назначения уголовного судопроизводства согласно ст. 6 УПК РФ в защите

потерпевших от преступлений, а также любой личности, вовлеченной в уголовный процесс, от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

В работе были также сформулированы задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания, не претендуют за исчерпывающий характер, но при этом они должны способствовать осуществлению целенаправленного и поступательного надзора прокурора. 1) выявить нарушения законов, допущенные органами дознания в ходе осуществления процессуальной деятельности; 2) принять меры прокурорского реагирования к устранению нарушений законов, допущенных органами дознания в ходе осуществления процессуальной деятельности и их последствий; 3) осуществлять прокурором деятельность по предупреждению нарушений законов, органами дознания в ходе осуществления процессуальной деятельности, выявляя причины и условия, способствовавшие нарушениям законов, в том числе путем привлечения к ответственности должностных лиц органов дознания, допустивших или способствовавших нарушениям законов; 4) принимать меры прокурорского реагирования по обеспечению своевременного и поступательного уголовного преследования органом дознания по уголовному делу с учетом принципа разумных сроков уголовного судопроизводства; 5) выявлять и устранять нарушения требований УПК РФ по производству следственных действий, в том числе по их своевременному производству, в рамках осуществления уголовного преследования органом дознания; 6) добиваться принятия органом дознания одного из предусмотренных УПК РФ итогового процессуального решения с использованием всех возможностей для направления уголовного дела в суд для разрешения его по существу в целях наказания виновного в совершении преступления лица и привлечения его к уголовной ответственности.

Объектами прокурорского надзора выступают органы дознания, начальник органа дознания, начальник подразделения дознания и

дознатель, которые осуществляют процессуальную деятельность в ходе производства по уголовному делу, а также первоначально при проверке сообщения о преступлении.

Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания, в том числе дознателя, которые в большей степени принимают в ней участие, представляет собой деятельность прокурора по обеспечению законности и обоснованности действий и решений органа дознания и дознателя на первоначальной стадии уголовного судопроизводства и выступает важным средством охраны прав лиц, законные интересы которых при этом затрагиваются. Полномочия прокурора по надзору за дознавателями на стадии возбуждения уголовного дела урегулированы как на уровне УПК РФ, так и в ведомственных приказах и инструкциях Генеральной прокуратуры Российской Федерации, призванных дополнять нормы закона, и состоят в надзоре за деятельностью дознателя, органа дознания при приеме и регистрации сообщений о преступлении, при проверке сообщения о преступлении, при принятии решения о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела.

Прокурору, как надзирающему органу, предоставлены ряд средств, с помощью которых он получает возможность осуществлять надзор за действиями и решениями дознателя, органа дознания: проверять учеты приема, регистрации и разрешения органом дознания сообщений о преступлении, поручать органу дознания проверку сообщения о преступлении в средствах массовой информации, проверять процессуальные решения органа дознания (дознателя) о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела, а в случае признания их незаконными и необоснованными принимать решения об их отмене, продлевать срок проверки сообщения о преступлении до 30 суток, а также до 3 суток, до 5 суток, до 10 суток. Постановление прокурора о решении вопроса о начале уголовного преследования, направляемого им органу дознания с

необходимыми материалами, подлежит обязательному рассмотрению и принятию по нему решения.

Вместе с тем заслуживает более детального изучения возвращение прокурору полномочия по самостоятельному возбуждению уголовного дела. Данное изменение позволит существенно снизить уровень нарушений допущенных дознавателями, также будет искореняться волокита, повысится уровень расследования уголовных дел, привлеченных виновных лиц к уголовной ответственности, иначе говоря способствует повышению законности в нашем государстве.

Полномочия прокурора, составляющие содержание прокурорского надзора за действиями и решениями дознавателя, органа дознания продолжают реализовываться на второй стадии – предварительное расследование, подчиняясь единой цели обеспечения законности процессуальной деятельности, прав и законных интересов участников уголовного процесса. В этих целях прокурору предоставлены разнообразные средства осуществления надзора в отношении дознавателя (органа дознания и других его должностных лиц), нашедшие отражение в его полномочиях, урегулированных в ст. 37 УПК РФ: требование устранения нарушений закона, изучение материалов уголовного дела, дача по ним указаний в письменном виде, проверка обоснованности ходатайств дознавателя на обращение в суд за получением разрешения путем дачи согласия или об отказе в даче согласия, отвод и отстранение дознавателя от дела, отмена незаконных и необоснованных постановлений, возвращение уголовного дела на дополнительное дознание и многие другие.

## Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 15. Ст. 1691
2. Уголовно-процессуальный кодекс РФ [Электронный ресурс]: федер. закон от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ : (ред. от 11 окт. 2018 г.) // КонсультантПлюс: справ. Правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
3. Федеральный закон "О прокуратуре" [Электронный ресурс]: федер. закон от 17 января 1992 года № 2201-1 //КонсультантПлюс: справ. Правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том.гос. ун-та.
4. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 6.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» / Российская газета. 1995. № 160. 18 августа.
5. Федеральный закон РФ от 6.06.2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // РГ. 2007. № 123. 9 июня.
6. Федеральный закон от 30.12.2015 г. № 440-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (часть 1). Ст. 60.

7. Об образовании единой системы органов Прокуратуры РСФСР: Постановление ВС РСФСР от 15 ноября 1991 г. № 1879-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. - № 48. - Ст. 1661

8. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 5.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // Законность. 2011. № 12.

9. Приказ Генпрокуратуры РФ от 23.10.2014 № 150 «Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов» (в ред. от 25.02.2016 г.). Документ опубликован не был. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>, дата обращения 25 февраля 2017 года.

10. О мерах по улучшению работы органов прокуратуры по общему надзору: Приказ Генерального прокурора СССР от 4 июня 1964 г. № 55 // Советская прокуратура: сб. документов / отв. ред. С. А. Шишков, К. С. Павлищев. М., 1981.- Ст. 756.

11. О прокуратуре СССР: Закон СССР от 30 ноября 1979 г. (утратил силу) // Ведомости ВС СССР. - 1979. - № 49. - Ст. 843.

12. Абдул-Кадыров Ш.М. Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Абдул-Кадыров Шарпудди Муайдович. М., 2015. - 195 с.

13. Агутин А.В. К вопросу о «древе» целей прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела / А.В. Агутин // Бизнес в законе. 2013. № 3. С. 72-74.

14. Алексеев А.И. Профессия - прокурор (ведение в юридическую специальность): учеб. пособие / А.И. Алексеев, В.Б. Ястребов. - М.: Юристъ, 1998. - 127 с.

15. Анисимов Е. В. Государственные преобразования и самодержавие Петра Великого. СПб., 1997.
16. Анпилогов Г.Н. Фискалитет при Петре I // Вестник МГУ. Сер. историко-филологическая. - 1956. - № 2. - С. 63–80.
17. Арепьева Т.А. Начальник подразделения дознания в Российском уголовном процессе: автореф. дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.09 / Арепьева Татьяна Александровна. Воронеж, 2013. 28 с.
18. Ахетова О.С. Прокуратура и прокурорский надзор: город Москва изд. Эксмо; 2008г., 32 с.
19. Багмет А.М. Роль следователя в установлении объективной истины при расследовании преступлений / А.М. Багмет // Российский следователь. 2013. № 16. С. 4-7
20. Байрамов Ш.Ш. Проблемные аспекты надзора за исполнением законом как основная функция прокурора в досудебной стадии уголовного процесса / Ш.Ш. Байрамов // Российский следователь. 2014. № 6. С. 11-15.
21. Басков В.И. Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора: учебник. М. 2001. 226 с.
22. Беляев В. П. Сущность контроля и надзора, их сходство и различия // Государство и право. - 2006. - № 7. - С. 31-42.
23. Бессарабов В.Г. К вопросу о критериях эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина / В.Г. Бессарабов [и др.] // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 47-53.
24. Бичеев Д.В. Акты прокурорского реагирования (надзора) в досудебном уголовном судопроизводстве / Д.В. Бичеев // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 3. С. 190-192.
25. Бичеев Д.В. Полномочия прокурора на стадии возбуждения уголовного дела / Д.В. Бичеев // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 3. С. 186-189.

26. Богословский М. М. Административные преобразования Петра Великого в 1699-1700 гг. Ч. 1. Боярская дума // Известия АН СССР. Сер. 7. - 1928. - № 4-7. - С. 279-298
27. Бондарь Н.С. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики / Н.С. Бондарь, А.А.Джагарян // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 9-23.
28. Бородкин М.А. Дознаватель в уголовно-исполнительной системе: перспективы законодательной регламентации / М.А. Бородкин // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2014. № 1. С. 15-17.
29. Буглаева Е.А., Веницкий Л.В. Участие прокурора в ходе предварительного следствия: монография. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 44-48.
30. Васильев Ф.Ю. Прокурорский надзор и ведомственный контроль в механизме обеспечения законности решений об отказе в возбуждении уголовного дела / Ф.Ю. Васильев // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 2 (66). С. 67-70.
31. Вершинина С.И. О необходимости законодательного регулирования задач уголовного судопроизводства / С.И. Вершинина // Российская юстиция. 2015. № 10. С. 28-30.
32. Винокуров А.Ю. Прокурорский надзор: учебник для прикладного бакалавриата / А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров; под общ.ред. А.Ю. Винокурова; 2-е изд., перераб. и доп. М., 2015. 339 с.
33. Воеводина Т.Г. Профилактика правонарушений и прокурорский надзор: проблематичные новеллы законодательства / Т.Г. Воеводина // Законодательство и экономика. 2016. № 9. С. 58-62.
34. Володина Л.М. Назначение, функции и задачи уголовного судопроизводства / Л.М. Володина // Известия Алтайского государственного университета. 2015. Вып. 2 (86). Том 2. С. 14-18.

35. Воронин С.А. Надзорная функция прокуратуры (теоретический аспект) / С.А. Воронин // Административное и муниципальное право. № 5. 2016. С. 433-438.
36. Воронин О.В. О некоторых тенденциях развития отечественной прокурорской деятельности / О.В. Воронин // Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. № 4 (10). С. 65-73.
37. Воронин О.В. О правообеспечительной или правозащитной деятельности отечественной прокуратуры / О.В. Воронин // Уголовная юстиция. 2015. № 1(5). С. 90-93.
38. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / О.В. Воронин; под ред. д.ю.н. А.Г. Халиуллина. Томск, 2013. 164 с.
39. Громов Н.А. Уголовный процесс России: учебник / Н.А. Громов, В.А. Пономаренков, Ю.В. Францифоров; отв. ред. Н.А. Громов. - М.: Юрайт-М, 2001. 98 с.
40. Гошуляк В. В. Прокуратура, адвокатура, нотариат в конституционном праве России. М., 2005. 89 с.
41. Давлетов А.А. Назначение, цель и задачи уголовного судопроизводства / А.А. Давлетов, Н.В. Азаренок // Правоведение. 2013. № 1. С. 123-134.
42. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 2. И – О. М.: Русский язык, 1979. С. 401-403.
43. Демидова Н. Ф. Служилая бюрократия в России XVII в. и её роль в формировании абсолютизма. М., 1987. 132 с.
44. Ежемесячный правовой научно-практический журнал Законность. 2011. №12. 23 с.
45. Ережипалиев Д.И. Полномочия прокурора в стадии предварительного расследования // Уголовное право. 2015. № 1. 156 с.

46. Захаров А. В. Трансформация высших государственных учреждений России конца XVII - начала XVIII в.: Автореф. дис. ... канд. ист. наук. Челябинск, 1999. 245 с.

47. Законодательные акты Петра I: Акты о высших государственных установлениях. Редакции и проекты законов, заметки, доклады, доношения, челобитья и иностранные источники. Т. 1 / Воскресенский Н.А.; Под ред.: Сыромятников Б.И. (Предисл.) - М., Л.: Изд-во АН СССР, 1945. 49 с.

48. Зиновкина И.Н. Проверка заявления и сообщений о преступлениях: проблемы правового регулирования: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Зиновкина Ирина Николаевна. М., 2015. 262 с

49. Исаенко В.Н. Оценка прокурором всесторонности, полноты и объективности результатов предварительного расследования / В.Н. Исаенко // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 1. С. 172-177.

50. Казанцев С.М. Прокуратура Российской Империи (Историко-правовое исследование): Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / С.М. Казанцев. - СПб., 2003. 278 с.

51. Кирилловых А.А. К истории развития правового статуса советской прокуратуры // История государства и права. - 2011. - № 24. - С. 31-37.

52. Колесов М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании должностных преступлений, связанных с укрытием преступлений от учета: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Колесов Михаил Владимирович. М., 2015. 225 с.

53. Конев А.Н. Идеологические основы целеполагания в современном отечественном уголовном процессе / А.Н. Конев // Вестник Нижегородской академии МВД России. Юридическая наука и практика. 2016. № 2 (34). С. 162-166.

54. Крюков В.Ф. Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора: М.: [изд. НОРМА]. 2010. 244 с.

55. Левинова Т.А. Начальник органа дознания в зеркале организационно-практических проблем // Российская юстиция. 2014. № 5. 122 с.
56. Мезинов Д.А. Прокурорский надзор: практикум по дисциплине «Прокурорский надзор» для студентов высших учебных заведений по направлению «Юриспруденция» / Д.А. Мезинов, О.В. Воронин. Томск, 2016. 172 с.
57. Милюков П. Н. Государственное хозяйство России в первой четверти XVIII столетия и реформа Петра Великого. СПб., 1892. 259 с.
58. Науменко О.А. Обеспечение прав личности при производстве дознания: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Науменко Оксана Александровна. М., 2014. 232 с.
59. Науменко О.А. Прокурорский надзор как гарантия прав личности при производстве дознания / О.А. Науменко // Общество и право. 2013. № 4 (46). С. 192-195.
60. Петров О.Ю. Краткий анализ современного правового регулирования деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации / О.Ю. Петров // Право в вооруженных силах. 2015. № 4. С. 21-31.
61. Прокурорский надзор: учебник / под общ.ред. Ю.Е. Винокурорва 4-е изд. М. 2003. 325 с.
62. Прокурорский надзор: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / М.П. Поляков [и др.]; под общ.ред. М.П. Полякова. М.: Юрайт, 2015. 311 с.
63. Прокурорский надзор: учебник / под ред. А.Я. Сухарева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. - 261 с.
64. Прокурорский надзор: учебник/ Бессарабов В.Г. М.: «Проспект», 2006. - 536 с.
65. Прокурорский надзор: учебник для студентов вузов, курсантов и слушателей образовательных учреждений высшего профессионального

образования МВД России, обучающихся по специальности «Юриспруденция»/под ред. О.А. Галустяна, А.В. Ендольцевой, И.И. Сыдорука. 6е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИДАНА: Закон и право, 2010. - 471 с.

66. Серебрянникова М.В. Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Серебрянникова Мария Викторовна. М., 2013. 26 с.

67. Серов Д.О. Фискальская служба России: зигзаги исторического пути (1711–1729 гг.) // Вестник Новосибирского государственного университета. - Сер. Право. - 2005. -Т. 1. Вып. 1. -С. 20–27.

68. Скабелин А.В. Возвращение прокурору полномочий по возбуждению уголовных дел: за и против / А.В. Скабелин // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, «Юриспруденция». 2016. № 2 (31). С. 157-161.

69. Сычев Д.А. Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Сычев Дмитрий Анатольевич. М., 2016. 232 с.

70. Сычев Д.А. Уголовно-процессуальные функции прокурора, осуществляемые в ходе досудебного производства / Д.А. Сычев // Криминалист. 2013. № 1 . С. 49-54.

71. Скабелин А.В. Возвращение прокурору полномочий по возбуждению уголовных дел: за и против / А.В. Скабелин // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, «Юриспруденция». 2016. № 2 (31). С. 157-161.

72. Сычев Д.А. Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Сычев Дмитрий Анатольевич. М., 2016. 232 с.

73. Сычев Д.А. Уголовно-процессуальные функции прокурора, осуществляемые в ходе досудебного производства / Д.А. Сычев // Криминалист. 2013. № 1 . С. 49-54.

74. Таболина К.А. К вопросу об исполнении требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства в досудебном производстве уголовного процесса России / К.А. Таболина; в сб. статей IV межд. научно-практ. конф. «Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения» (г. Уфа, 8.02.2014). Уфа, 2014. С. 357-360.

75. Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием преступлений: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Таболина Ксения Андреевна. М., 2015. 344 с.

76. Таболина К.А. О недостаточности полномочий прокурора для обеспечения эффективного надзора в стадии возбуждении уголовного дела / К.А. Таболина // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 1208-1214.

77. Устав уголовного судопроизводства 1864г. – ст.279.

78. Устав уголовного судопроизводства 1864г. – ст.455.

79. Чубыкин А.В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: дисс. ... канд. юрид. наук / Чубыкин Александр Викторович. М., 2014. 202 с.

80. Чукаева О.А. Проблемы определения компетенции органа внутренних дел как органа дознания / О.А. Чукаева // Законодательство и экономика. 2014. № 9. С. 22-27.

81. Ястребов В.Б. Учебник прокурорского надзора. 2-е изд. М., 2005. 311 с.

## Отчет о проверке на заимствования №1



Автор: Павлов Роман [mezinov@sibmail.com](mailto:mezinov@sibmail.com) / ID: 4693945  
 Проверяющий: Павлов Роман ([mezinov@sibmail.com](mailto:mezinov@sibmail.com)) / ID: 4693945  
 Отчет предоставлен сервисом «Антиплагиат»- <http://users.antiplagiat.ru>

### ИНФОРМАЦИЯ О ДОКУМЕНТЕ

№ документа: 11  
 Начало загрузки: 19.04.2019 15:22:21  
 Длительность загрузки: 00:00:03  
 Имя исходного файла: Павлов Р.Г.  
 Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания  
 Размер текста: 1107 кБ  
 Символов в тексте: 158396  
 Слов в тексте: 18952  
 Число предложений: 2009

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОТЧЕТЕ

Последний готовый отчет (ред.)  
 Начало проверки: 19.04.2019 15:22:24  
 Длительность проверки: 00:00:04  
 Комментарии: не указано  
 Модули поиска:

ЗАИМСТВОВАНИЯ 37,58% ЦИТИРОВАНИЯ 0% ОРИГИНАЛЬНОСТЬ 62,42%



Заимствования — доля всех найденных текстовых пересечений, за исключением тех, которые система отнесла к цитированиям, по отношению к общему объему документа.  
 Цитирования — доля текстовых пересечений, которые не являются авторскими, но система посчитала их использование корректным, по отношению к общему объему документа. Сюда относятся оформленные по ГОСТу цитаты; общепотребительные выражения; фрагменты текста, найденные в источниках из коллекций нормативно-правовой документации.  
 Текстовое пересечение — фрагмент текста проверяемого документа, совпадающий или почти совпадающий с фрагментом текста источника.  
 Источник — документ, проиндексированный в системе и содержащийся в модуле поиска, по которому проводится проверка.  
 Оригинальность — доля фрагментов текста проверяемого документа, не обнаруженных ни в одном источнике, по которым шла проверка, по отношению к общему объему документа.  
 Заимствования, цитирования и оригинальность являются отдельными показателями и в сумме дают 100%, что соответствует всему тексту проверяемого документа.  
 Обращаем Ваше внимание, что система находит текстовые пересечения проверяемого документа с проиндексированными в системе текстовыми источниками. При этом система является вспомогательным инструментом, определение корректности и правомерности заимствований или цитирований, а также авторства текстовых фрагментов проверяемого документа остается в компетенции проверяющего.

№	Доля в отчете	Доля в тексте	Источник	Ссылка	Актуален на	Модуль поиска	Блоков в отчете	Блоков в тексте
[01]	11,1%	14,91%	Текст диссертации. На сайте с 27.11.2015	<a href="http://msal.ru">http://msal.ru</a>	10 Ноя 2017	Модуль поиска Интернет	147	233
[02]	0,14%	14,74%	<a href="https://esu.citis.ru/dissertation/KB7KGTC0N9N8V490YIB5Y...">https://esu.citis.ru/dissertation/KB7KGTC0N9N8V490YIB5Y...</a>	<a href="https://esu.citis.ru">https://esu.citis.ru</a>	20 Мар 2018	Модуль поиска Интернет	7	240
[03]	4,38%	9,39%	<a href="https://xn--80axf.xn--p1ai/upload/site129/docu...">https://xn--80axf.xn--p1ai/upload/site129/docu...</a>	<a href="https://oma.mvd.pf">https://oma.mvd.pf</a>	29 Июл 2017	Модуль поиска Интернет	48	213

Еще источников: 17  
 Еще заимствований: 21,97%