

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

УДК 343.963

Серов Иван Сергеевич

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ  
СЛЕДОВАТЕЛЕЙ СК РФ

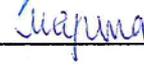
**МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

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

Руководитель ВКР

к.ю.н., доцент

 Мезинов Д.А.

«28»  2019 года.

Автор работы

 Серов И.С.

Томск - 2019

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ  
Магистратура

ЗАДАНИЕ  
по подготовке выпускной квалификационной (магистерской) работы

студенту Серову Ивану Сергеевичу

Тема  
выпускной (квалификационной) работы Траектории карьеры за про-

фессиональной деятельностью следователей СК РФ  
Утверждена

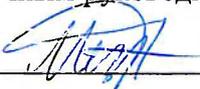
Руководитель  
работы: Мещинов Дмитрий Владимирович, к.ю.н., доцент

Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

- 1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы  
с «3» октября 2017г. по «10» октября 2017г.
- 2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с «13» октября 2017г. по «30» марта 2018г.
- 3). Сбор и анализ практического материала с «20» 01 2019г. по «20» 02 2019г.  
Прокуратура Советского района г. Томска (анализ  
наказных производств 2017 и 2018 годов)
- 4). Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы  
с «20» февраля 2019г. по «28» февраля 2019г.
- 5). Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы  
с «1» марта 2019г. по «20» апреля 2019г.

Если работа выполняется по заданию организации указать ее

Встречи дипломника с научным руководителем – ежемесячно (последняя неделя месяца в часы консультаций).

Научный руководитель 

С положением о порядке организации и оформления выпускных (квалификационных) работ ознакомлен, задание принял к исполнению 

## **Аннотация**

магистерской диссертации

на тему: «Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следователей СК РФ»

Прокурорский надзор является важнейшей гарантией соблюдения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. Его существование обеспечивает строгое и неукоснительное соблюдение всеми поднадзорными субъектами законодательства РФ, и, как следствие, способствует укреплению режима законности. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следователей имеет свои специфические задачи и особенности осуществления, однако он непосредственно влияет на достижение основных задач, которые стоят перед Прокуратурой РФ.

Структура работы определена поставленными целями и задачами и включает в себя введение, три главы, состоящие из двенадцати параграфов, заключение и список использованных источников и литературы.

Во введении автором объясняется в чем состоит актуальность выбранной темы магистерской диссертации, ставятся цель и задачи работы, указываются теоретические и эмпирические основы, которые составляют фундамент работы.

В первой главе диссертации изучается возникновение прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного следствия и его развитие вплоть до советской эпохи, функционирование, изменения и становление данного прокурорского надзора во время СССР, а также то, как изменился прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следователей уже после распада Советского Союза, появления РФ, в том числе, после специальных реформ 2007 и 2011 годов.

Во второй главе диссертации непосредственно изучаются теоретические, организационные и правовые основы прокурорского надзора за деятельностью следователей СК РФ.

В рамках третьей главы диссертации рассматриваются и анализируются полномочия прокурора, их виды и значение в рамках надзора за процессуальной деятельностью следователей, изучаются конкретные акты прокурорского реагирования. Также рассматриваются те полномочия Прокуратуры РФ, которые были отобраны у нее после соответствующих реформ 2007 и 2011 года в процессе изменения и дополнения уголовно-процессуального законодательства.

В заключении автор подводит итоги на основе рассмотренных вопросов и решенных задач в ходе написания работы.

## Оглавление

Введение.....	4
1. Исторические аспекты развития прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия от Российской империи до современности. ....	7
1.1 Возникновение прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного следствия и его развитие до советской эпохи. ....	7
1.2 Становление и эволюция прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия в советский период. ....	15
1.3 Развитие прокурорского надзора за исполнением законов следователями Следственного комитета в РФ и отделение Следственного комитета от системы органов прокуратуры с помощью реформ 2007 и 2010 года. ....	29
2. Теоретические, организационные и правовые основы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей СК РФ. ....	37
2.1 Понятие прокурорского надзора в целом, и прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей СК РФ. ....	37
2.2 Предмет, цели и задачи надзора органов прокуратуры за процессуальной деятельностью следователей СК РФ. ....	42
2.3 Правовые пределы в осуществлении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей СК РФ. ....	49
2.4 Сущностное значение, а также место прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей СК РФ в составе иных направлений прокурорского надзора органов прокуратуры. ....	51
3. Правовые средства органов прокуратуры РФ по надзору за процессуальной деятельностью следователей СК РФ, методы их осуществления.....	56
3.1 Понятие, виды и общая характеристика полномочий прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей СК РФ.....	56
3.2 Прокурорский надзор за законностью возбуждения уголовного дела. ....	75
3.3 Прокурорский надзор за приостановлением и прекращением уголовного дела .....80	
3.4 Прокурорский надзор за окончанием предварительного следствия. ....	85
3.5 Акты прокурорского реагирования, используемые сотрудниками прокуратуры в рамках осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей СК РФ .....88	
Заключение .....	97
Список использованных источников и литературы .....	102
Приложение 1 .....	113

## Введение

В связи с тем, что соблюдение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина является обязательным признаком правового государства, а согласно Конституции РФ – Российская Федерация является правовым государством – прокурорский надзор приобретает особое значение и является важной гарантией, обеспечивающей таковое соблюдение.

Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следователей является составной частью прокурорского надзора в целом, причем частью одной из важнейших, потому что деятельностью сотрудников Следственного комитета РФ непосредственно затрагивает права, свободы, законные интересы всех граждан, а также иностранцев, апатридов, бипатридов находящихся на территории РФ. Следовательно надзор за таковой деятельностью играет очень значимую роль в обеспечении законности на территории государства.

Прослеживание исторического развития прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей, его появление, становление, функционирование в различные периоды российского государства – позволит выявить некоторые тенденции развития, нюансы и пробелы, которые существуют на сегодняшний день и пути их преодоления. Прокурорский надзор любого направления, а в особенности за процессуальной деятельностью следователей, нуждается в постоянном совершенствовании, поиском определенных пробелов в законодательном регулировании данного надзора, в его практическом осуществлении и, как следствие, в восполнении данных пробелов, поиске решений для проблем, которые выявляются со временем в области самой процессуальной деятельности следователей и надзора за ней Прокуратурой РФ. Тем более в научной литературе уже существует, обсуждается большое количество таких проблем, нюансов, которые, в том числе, связаны с изменением объема полномочий прокурора в рамках надзора за процессуальной деятельностью следователей в меньшую или большую сторону.

Актуальность магистерской диссертации объясняется существованием особой необходимости и значимости обеспечения законных интересов и прав участников уголовно-процессуальной деятельности и режима законности в процессе расследования преступлений, а также в значительном объеме работы прокуратуры в этом направлении. Работа прокуратуры – это авторитет государственной власти, обязанной обеспечивать

безопасные условия жизни каждому гражданину России» – В.В. Путин.<sup>1</sup> Прокуратура на сегодняшний день имеет особое значение, ее причисляют к четвертой ветви власти, которая осуществляет надзор за первыми тремя от имени государства. Федеральный закон «О прокуратуре РФ» от 17.01.1992 г. № 2202-1<sup>2</sup> (далее - Закон о прокуратуре) предусмотрел, что в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура осуществляет надзор, в том числе за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, включая Следственный комитет РФ.

Теоретическую основу магистерской диссертации составили научные работы многих авторов, среди них: В.Г. Бессарабов, Е.Н. Бушковская, Е.В. Быкова, Ю.Е. Винокуров, О.В. Воронин, С.И. Герасимов, В.Н. Григорьев, Е.Ю. Загороднюк, С.Г. Кехлеров, О.А. Кожевников, В.Ф. Крюков, В.А. Лазарева, Н.В. Ласкина, Д.А. Мезинов, М.Б. Смоленский, А.В. Спирин, Н.В. Субанова и многие другие.

Труды, связанные с темой, с исследованием данного направления прокурорского надзора появляются с завидной частотой до сих пор. Это говорит лишь о том, что актуальность темы не иссякает, а новые реалии, законодательные изменения в этой области вызывают новые дискуссии в науке, появляются новые предложения по совершенствованию законодательства и предлагаемые способы восполнения тех или иных правовых пробелов в регламентации деятельности прокуратуры по надзору за процессуальной деятельностью следователей Следственного комитета РФ.

Эмпирической базой магистерской диссертации являются статистические данные (на примере Томской области) за последние два года, а именно 2017 и 2018, которые включают в себя информацию о прокурорском надзоре за процессуальной деятельностью следователей Следственного комитета РФ, а также о результатах работы органов следствия СУ СК РФ за январь-декабрь 2018 года непосредственно.

Помимо этого мной были изучены акты прокурорского реагирования (постановления, представления, требования), вынесенные прокурором Советского района г. Томска в 2017 и 2018 годах.

Целью написания магистерской диссертации можно назвать тщательное, детальное изучение появления, развития в динамике, становления, изменения и функционирования

---

<sup>1</sup> Выступление на Всероссийском совещании прокуроров от 11 янв. 2001 г. [Электронный ресурс] / Президент России. Официальный сайт. – Электрон. дан. – [Б. м.], 2001. – URL : <http://special.kremlin.ru/events/president/transcripts/21161> (дата обращения: 26.10.2018).

<sup>2</sup> О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 : (ред. от 27 дек. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

прокуратуры и, непосредственно, прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей, а также определение сути деятельности и содержания полномочий прокуратуры РФ в рамках надзора за процессуальной деятельностью следователей СК РФ.

Исходя из поставленной цели написания магистерской диссертации были выделены следующие конкретные задачи:

1. Проанализировать соответствующее теме магистерской диссертации законодательство и научную, учебную литературу и на основе этого анализа определить значение и сущность прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей как особое направление в рамках общего прокурорского надзора, а также изучить историю появления, развития, реформирования, функционирования надзора прокуратуры за следственными органами поэтапно от Российской империи до настоящего времени.

2. Изучить и обозначить что такое прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следователей, каков его предмет, в чем его задачи, какое он имеет значение и какое место он занимает среди иных направлений прокурорского надзора.

3. Изучить и детально проанализировать полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью следователей, а также дать подробную характеристику каждому акту прокурорского реагирования, который используется в рамках данного направления прокурорского надзора, их особенности.

4. Обозначить, исходя из проделанной работы, проблемные аспекты в надзоре прокуратуры за процессуальной деятельностью следователей СК РФ и вынести некоторые предложения по совершенствованию законодательства в этой области.

Данная работа состоит из введения, трех глав и заключения.

# **1. Исторические аспекты развития прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия от Российской империи до современности.**

## **1.1 Возникновение прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного следствия и его развитие до советской эпохи.**

Прежде чем рассматривать такие элементы, как понятие, задачи, функции прокурорского надзора, выявлять его место и роль в системе органов государственной власти, необходимо понять где, когда и как зародился такой орган как прокуратура, для чего и в связи с чем он появился, то есть проследить откуда берет свое начало прокуратура и прокурорский надзор, как он развивался. Изучение исторических аспектов позволит наиболее детально и целостно изучить институт прокурорского надзора и позволит наиболее тщательно изучить тему и в наиболее полном объеме.

Считается, что прокуратура как государственный орган надзора появился на рубеже XIII–XIV веков во Франции. Ее появление было обусловлено внутренней борьбой между королевской властью против феодалов и сепаратистов. Документом, учредившим прокуратуру являлся ордонанс короля Филиппа IV 1302 г. У органа, который был создан был сугубо карательный уклон, прокуратура была скорее орудием государственного принуждения, подавления в руках властимущих. Именно создание прокуратуры во Франции послужило образцом для создания подобной государственной структуры в России.<sup>3</sup>

Основоположником прокуратуры в на тот момент Российской империи считается главный первооткрыватель российского государства – Петр I. Он проводил множество реформ, за его правление было много нововведений, была реформирована по сути вся структура государственного управления. Целью данных действий было, безусловно, стремление к созданию максимально централизованного государства и облегчение управления столь большой страной. Тем более на момент правления Петра I процветала преступность, в том числе должностные злоупотребления, взяточничество, приказы царя часто не исполнялись надлежащим образом. Все это вызвало необходимость в создании государственного органа, который бы навел порядок в государстве.

Перечисленные нюансы вызвали к жизни создание в российской империи прокуратуры. В 1722 году Петр I создал абсолютно новый для своей страны государственный орган, ранее не существовавший – прокуратуру. Создана она была

---

<sup>3</sup> Ласкина Н. В. Прокурорский надзор : учебник / Н. В. Ласкина. – М. : Юстицинформ, 2012. – С. 62.

указом Петра I «Об установлении должности прокуроров в надворных судах». Следующим своим указом «О должности Генерал-прокурора» в этом же году Петр I учредил должности Генерал-прокурора и Обер-прокурора при Сенате.<sup>4</sup>

Исходя из вышеизложенного можно утверждать, что прокуратура во времена Петра I была создана как прообраз современной прокуратуры, многое было таким же, как сейчас. Это был централизованный орган, имеющий иерархию, подчинение нижестоящих прокуроров вышестоящему. Основной функцией прокуратуры была и есть надзорная функция, которая является по сути главной в ее деятельности. Указами Петра I 1722 года была учреждена прокуратуры и прокурорские должности, среди которых: Генерал-прокурор, Обе-прокурор, прокуроры коллегий Сената и провинций, и в надворных судах.

Как мы выяснили, прообразом российской прокуратуры являлась прокуратура, созданная во Франции в 1302 г. Тем не менее, созданная Петром I государственная надзорная структура существенно отличалась от французского образца. Как говорит Ласкина Н.В.: «В России институт надзора включал элементы французской прокуратуры, шведских омбудсменов и немецких фискалов и чисто русские изобретения.»<sup>5</sup> От французской прокуратуры же была позаимствована главная функция прокуратуры, а именно осуществление надзора за неукоснительным исполнением законов той государственной структурой, при которой находится прокурор, за которой он надзирает.

Тем не менее, полномочия российской прокуратуры были не абсолютны, она лишь выполняла функцию надзора за деятельностью государственных органов, в том числе осуществляющих расследование уголовных дел, то есть сама прокуратура уголовным преследованием не занималась. Данной деятельностью занимались специально уполномоченные органы, в частности полиция, созданная указами Петра I в рамках судебной реформы.

Вместе с этим, Петр I учредил совершенно новые специализированные следственные органы. Созданы были так называемые майорские следственные канцелярии, следственная канцелярия генерал-прокуратуры Сената и Розыскная контора Вышнего суда. Основным правовым актом на основании которого действовали данные учреждения – был Наказ «майорским» следственным канцеляриям от 9.12.1717 г.<sup>6</sup>

Органы прокуратуры осуществляли надзорные полномочия за всеми следственными органами, за исключением «майорских» следственных канцелярий у

---

<sup>4</sup> Буланова Н. В. Генезис статуса прокурора в уголовном судопроизводстве [Электронный ресурс] / Н. В. Буланова, Н. Ю. Решетова. // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – №2. – С. 48. – Электрон. версия печат. публ. – Доступ из науч. электрон. б-ки «eLIBRARY.RU.».

<sup>5</sup> Ласкина Н. В. Прокурорский надзор : учебник / Н. В. Ласкина. – М. : Юстицинформ, 2012. – С. 64

<sup>6</sup> Сычев Д. А. Прокурор : от Петра Великого до наших дней. Эволюция функциональной деятельности в уголовном процессе // Юридические исследования. – №3. – 2015. С.27.

которых был особый статус. Они подчинялись только царю и рассматривали дела об особо опасных преступлениях против основ государственного строя, в том числе о коррупции. Вмешательство в их работу было недоступно даже для Сената и Генерал-прокурора.<sup>7</sup>

После смерти Петра I роль прокуратуры стала уменьшаться, так как власть сосредоточилась в руках аристократии. При правлении Екатерины I произошел значительный уход от того порядка надзора прокуратуры за деятельностью государства, который был заложен Петром I. Над Сенатом был создан Верховный тайный совет, в связи с чем власть была частично отобрана не только у Сената, но и у прокуратуры.

Определенный прогресс в развитии прокурорского надзора произошел во время правления просвященной императрицы Екатерины II. Сенат в то время был поделен на различные департаменты, и за ними всеми осуществлял надзор Генерал-прокурор. Прокуратура при Екатерине II фактически стала высшим органом надзора с серьезными для этого полномочиями. 7 ноября 1775 года было принято Уложение «Учреждения для управления губерний», в котором была отдельная глава XXVII «О прокурорской и стряпчей должности».<sup>8</sup> Благодаря данному правовому акту был усилен местный прокурорский надзор, а полномочия прокуроров были расширены, в том числе в сфере общего, судебного надзора и надзора за местами лишения свободы.

В данном Уложении содержались различные положения о прокуратуре и прокурорском надзоре. Например, содержались нормы о деятельности губернского прокурора и губернских стряпчих. Были обозначены их обязанности: наблюдение за сохранением всякого порядка законами, в том числе в производстве и отправлении уголовных дел. У обозначенных должностных лиц имелись и задачи, которые они должны были решать, в том числе сохранять целостность власти, контролировать законность сборов и отсутствие взяточничества: «Вообще губернский прокурор и губернские губернского прокурора и стряпчие смотрят, и бдение имеют о губернских стряпчих. Сохранении везде всякого порядка законами определенного, и в производстве и отправлении самых дел. Они сохраняют целость власти, установлений и интереса императорского величества, наблюдают чтоб запрещенных сборов с народа ни кто не собирал, и долг имеют истреблять по всюды зловредные взятки»<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Шуаипов А. А. Следственный комитет Российской Федерации : история становления и современный правовой статус // Молодой ученый. – №4. – 2014. С. 900.

<sup>8</sup> Учреждения для управления губерний [Электронный ресурс] : от 8 нояб 1775 г. // Гарант: информационно-правовое обеспечение. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

<sup>9</sup> Там же. Статья 404

Между должностями губернского прокурора и стряпчего проводилось разграничение. Стряпчий являлся помощником прокурора и осуществлял в основном судебный надзор, в отличие от губернского прокурора, в обязанности которого входил общий надзор.<sup>10</sup>

В целом при Екатерине II перед прокуратурой ставились цели осуществления надзора за соблюдением законодательства, за деятельностью присутственных мест, борьба со взяточничеством, казнокрадством, защита прав и свобод граждан, а также защита интересов государства, надзор за местами лишения свободы и соблюдением прав заключенных там лиц.

Параллельно всему этому были упразднены следственные канцелярии, что ослабило сам следственный аппарат. При этом предварительное следствие стало осуществляться в рамках досудебного производства по всем уголовным делам, причем без их деления в зависимости от их характера и общественной опасности. Осуществлением предварительного следствия стала заниматься Главная полицмейстерская канцелярия, Сыскной приказ, нижние земские суды и управы благочиния. По сути это были административные и судебные органы, а не специализированные следственные. При этом исходя из положений, содержащихся в вышеуказанном Уложении, можно сделать вывод о том, что за предварительным следствием, в том числе за полицейскими, прокуратура осуществляла надзорные функции.<sup>11</sup>

При Александре I прокуратура оформилась уже как полноценный специализированный орган, осуществляющий надзор за законностью, то есть она стала еще на шаг ближе с современной прокуратуре. При нем же было создано Министерство Юстиции, главой которого, как раз, и назначался Генерал-прокурор. Данное министерство было создано Манифестом «об учреждении министерств».<sup>12</sup>

Реформировалась и система органов внутренних дел. Этим же манифестом было создано Министерство внутренних дел, осуществляющее общее руководство административном-полицейскими учреждениями. В 1810 году из Министерства внутренних дел было выделено специализированное учреждение – Министерство полиции, которое существовало обособленно и автономно вплоть до 1819 года. В состав данной государственной структуры входила полиция городов, в числе ее сотрудников

---

<sup>10</sup> Учреждения для управления губерний [Электронный ресурс] : от 8 нояб 1775 г. // Гарант: информационно-правовое обеспечение. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу. Ст. 406.

<sup>11</sup> Шобухин В. Ю. Тенденции развития прокуратуры России в период 1722–1864 гг. // Журнал российского права. – №6. – 2010. С. 85.

<sup>12</sup> Об учреждении министерств [Электронный ресурс] : от 8 сент. 1802 г. // Гарант: информационно-правовое обеспечение. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

были и следственные приставы, институт которых также был учрежден Александром I в 1808 г. Они осуществляли узкую функцию, а именно расследование уголовных дел.<sup>13</sup>

В 1802 г. Появился правовой акт, который внес огромную лепту в развитие специализированного направления прокурорского надзора, а именно надзора за деятельностью следственных органов. Таким актом стал Циркулярный ордер Г.Р. Державина, который заменил общенадзорную функцию прокурора в Сенате обязанностью надзора за уголовным преследованием и правосудием.<sup>14</sup>

За прокурором по данному направлению надзора закреплялись следующие функции: наблюдение за производством допросов, контроль за отсутствием упущений и послаблений, то есть сокрытий следственными органами преступлений. Допросы должны были быть объективными, исключать субъективность следователя, не должно было быть притеснения на обвинения в невиновности и истязаний подозреваемых.

Однако несмотря на все это, многое осталось только лишь на бумаге. На практике же надзор прокурора ограничивался ознакомлением с материалами законченного уголовного дела и прочтением журналов для визирования. Не было и необходимой слаженности и единства у органов прокуратуры, а также была объективная необходимость в едином акте о прокурорской деятельности вместо множества порой противоречащих друг другу положений.<sup>15</sup>

В связи с этим, законность в стране оставалась на довольно низком уровне, а полномочия прокурора по надзору были так или иначе размыты и не конкретизированы. К тому же прокурор был зависим, так как подчинялся исполнительной власти, представляемой одним из министров, что не давало ему свободы действовать.

Определенные подвижки появились лишь с появлением монументального труда – Свода законов Российской империи, подготовленного Сперанским М.М. Издан данный Свод был в 1832 году.<sup>16</sup> Он содержал многие положения, которые затрагивали производство предварительного следствия, в том числе в нем содержались положения о порядке собирания доказательства по уголовным делам. К способам получения доказательств Свод относил: допрос, осмотр, обыск, выемку. С помощью этих следственных действий, а также сопоставления между собой полученных объективных

---

<sup>13</sup> Серов Д. О. Следственный аппарат России : вехи исторического пути / Д. О. Серов. – Новосибирск : Следственный комитет при прокуратуре РФ, Следственное управление по Новосибирской области. Новосибирск, 2008. С.38

<sup>14</sup> Сычев Д. А. Прокурор : от Петра Великого до наших дней. Эволюция функциональной деятельности в уголовном процессе // Юридические исследования. – №3. – 2015. С. 29

<sup>15</sup> Там же.

<sup>16</sup> Свод Законов Российской Империи [Электронный ресурс] : от 31 янв. 1833 г. // КонсультантПлюс: справ.правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

данных и простой логики – возможно было восстановить истинные факты совершенного преступления и добиться правосудия.

Следствие, которое велось по делу, разделялось на «предварительное», что является прообразом современных неотложных следственных действий, и «формальное», то есть современное предварительное следствие. Следственной деятельностью занимались уполномоченные органы, то есть городская и земская полиция. Следствие было лишь первой ступенью уголовного производства в целом. То есть можно проследить, что система уголовного преследования становится уже в то время похожей на современную. Вплоть до начала правления Александра I, прокурорский надзор за следствием осуществлялся на основе норм, установленных Циркулярным ордером Г.Р. Державина.

Наконец, в 1862 году незадолго до судебной реформы появился столь необходимый единый акт о прокуратуре. Государственным советом Российской империи были приняты «Основные положения о прокуратуре».<sup>17</sup> Указанный акт определял задачи и полномочия прокурорских работников, а также назначение и содержание самого прокурорского надзора.

В системе же производства следствия произошли неоднозначные изменения, так как предварительным следствием стала заниматься судебная власть, а именно следователь, который был закреплен в судебной системе. Чаще всего те, кто замещали эту должность, не отличались пытливым умом и сообразительностью, а также сколь бы то ни было хорошим юридическим или даже общим образованием. Еще одним минусом стала неясность в подчинении этих следователей, так как с одной стороны они подчинялись Министерству юстиции и, как следствие, прокуратуре, а с другой стороны они зависели от губернаторов, за которыми закреплялось право назначать, распределять и увольнять следователей.

В 1860 году был издан «наказ судебным следователям», и согласно ему требования прокурора изложенные в письменной форме становились обязательным и законным поводом к началу следствия.<sup>18</sup> При этом закреплялось правило, согласно которому следователь при суде, который начал следствие по уголовному делу самостоятельно, а также когда он отправлял дело в суд в конце производства следствия – обязывался уведомлять уездного стряпчего.

За прокурорами было закреплено еще одно очень важное полномочие. Теперь они могли абсолютно законно ознакамливаться с материалами уголовных дел и давать

---

<sup>17</sup> Основные положения о прокуратуре [Электронный ресурс] : от 23 сент. 1860 г. // Гарант: информационно-правовое обеспечение. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

<sup>18</sup> Наказ судебным следователям [Электронный ресурс] : от 8 июня 1860 г. // Гарант: информационно-правовое обеспечение. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

судебным следователям предложения по ведению следствия, которые они считали разумными.

Огромное количество изменений было внесено после судебной реформы 1864 г. После этой реформы оформилось разделение властей, так как судебная власть стала независимой и была отделена от исполнительной и законодательной. Кроме того, прокуроры были лишены части своих надзорных полномочий, теперь они занимались, большей частью, уголовным преследованием по уголовным делам. Делали они это путем руководства над дознанием и поддержания уголовного преследования в судах. При судах учреждались прокуратуры, Сенат стал чисто судебным органом, а должность Генерал-прокурора и Министра юстиции были объединены. Все это стало результатом судебной реформы Александра II.

Всего в ходе судебной реформы было принято несколько различных актов, затрагивающих так или иначе прокуратуру и прокурорский надзор. Среди них: Учреждение судебных установлений, Устав уголовного судопроизводства, Устав гражданского судопроизводства, Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями.

Учреждение судебных установлений в разделе третьем содержало положения о лицах прокурорского надзора.<sup>19</sup> Согласно этим положениям обер-прокуроры осуществляли прокурорский надзор, а также их товарищи под непосредственным наблюдением Генерал-прокурора и Министра юстиции в одном лице: «Прокурорский надзор вверяется обер-прокурорам, прокурорам и их товарищам под высшим наблюдением министра юстиции как генерал-прокурора».<sup>20</sup>

Уставом уголовного судопроизводства в статье 278 закреплялось право прокурора давать предложения следователям и наблюдать за производством следствия: «Прокуроры и их товарищи предварительных следствий сами не производят, но дают только предложения о том судебным следователям и наблюдают постоянно за производством сих следствий».<sup>21</sup> Наблюдать прокуроры могли благодаря возможности лично присутствовать во время проведения тех или иных отдельных следственных действий, а также прокурорские работники проверяли письменное производство хода следствия и отдельных актов следственных действий, которые следователь отправлял прокурору, уведомляя его таким образом о ходе уголовного дела. В том числе следователь обязывался уведомлять прокурора о следующих моментах: начале следствия, о проводимых

---

<sup>19</sup> Учреждение судебных установлений [Электронный ресурс] : от 20 нояб. 1864 г. // Гарант: информационно-правовое обеспечение. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

<sup>20</sup> Там же. ст. 124

<sup>21</sup> Устав уголовного судопроизводства [Электронный ресурс] : от 20 нояб. 1864 г. // Гарант: информационно-правовое обеспечение. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

конкретных следственных действиях, о применении мер пресечения к подследственным. В конце каждого предварительного следствия по уголовным делам следователь обязан был предоставлять письменно уголовное дело в полном объеме прокурору для принятия окончательного решения по нему.

Качественные характеристики следователей были изменены в лучшую сторону, так как теперь их назначение зависело в том числе от воли Министра юстиции, то есть Генерал-прокурора. Назначались следователи императором по представлению Генерал-прокурора. Причем требования к следователям были теперь закреплены официально – это высшее юридическое образование и стаж службы в судебной части не меньше трех лет. Такие правила назначения следователей позволяли признать их самостоятельными и независимыми в своей деятельности.

Помимо всего прочего прокурор мог потребовать от следователя проведения дополнительных действий в рамках предварительного следствия по сделанным им указаниям. В статье 512 Устава было сказано: «в случае очевидной неполноты произведенного следствия, не представляющей возможности составить правильное заключение о существе дела, прокурору предоставляется право или потребовать дополнительные сведения, или обратиться к доследованию».<sup>22</sup> Он мог это сделать даже в том случае, если следователь закрыл дело и признал следствие окончанным. На заключительном этапе расследования по уголовному делу прокурор мог также поставить перед судом вопрос о возможном прекращении следствия при наличии обоснованных веских причин.

К слову сказать, некоторые полномочия прокуроров, прописанные в принятых актах не могли полноценно реализовываться. Например, возможность личного присутствия прокурора при производстве отдельных следственных действий. Юридически такая возможность была, но использовалась она скорее в порядке исключения, чем правила, так как численный состав прокуратуры был не достаточно обширным, к тому же следственные участки были сильно разбросаны по территории огромного государства. В связи с чем, более-менее личное присутствие прокурора практиковалось лишь в наиболее крупных населенных пунктах.

Благодаря всем этим реформам, после 1864 года прокуратура стала намного более значимым, сильным и независимым органом государственного аппарата и могла оперативно отвечать на все вызовы того времени, в том числе осуществляла борьбу с революционным движением.

---

<sup>22</sup> Устав уголовного судопроизводства [Электронный ресурс] : от 20 нояб. 1864 г. // Гарант: информационно-правовое обеспечение. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу. Ст. 512.

В дальнейшем вплоть до 1917 года были лишь незначительные изменения в области прокурорского надзора. В том числе Александр III во время своего правления создал специальную комиссию во главе с Генерал-прокурором Муравьевым Н.В., которая должна была разработать новый закон, усиливавший карательные функции прокуратуры.<sup>23</sup> Тем не менее, это ни к чему не привело. И таким образом, прокурорский надзор в том виде, в который его превратили реформы Александра II – просуществовал вплоть до краха Российской империи и прихода к власти Советов.

Таким образом, проанализировав развитие органов прокуратуры с момента их создания и, конкретно, прокурорский надзор за следствием вплоть до конца дореволюционного периода российского государства, а именно до 1917 года, можно утверждать о положительной тенденции становления централизованного надзорного органа, который бы стоял на страже законности. Со времен Петра I появлялись и изменялись должности в составе прокурорских органов, расширялись и сужались их полномочия, изменялась надзорная компетенция и т.д.

Во времена наиболее просвещенных правителей прокуратура развивалась наиболее стремительно, в том числе при Петре I, Екатерине II, Александре I, Александре II. Но были и трудные времена в истории развития прокуратуры, когда ее полномочия сводились практически к нулю. Так было, например, в середине XVIII века до начала правления Екатерины II.

В целом же, определенная модель централизованного органа так или иначе сложилась к советскому периоду, сформировались определенные направления прокурорского надзора, в том числе надзор за следственными органами.

## **1.2 Становление и эволюция прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия в советский период.**

С приходом к власти Советов в области прокурорского надзора и вообще системы прокуратуры очень многое поменялось. Одним из первых декретов – Декретом СНК РСФСР №1 от 24.11.1917 года «О суде» была реформирована вся система прокуратуры, а также следствия.<sup>24</sup> В первую очередь данным документом был ликвидирован существовавший в имперской России институт прокуратуры и прокурорского надзора, а также были упразднены должности судебных следователей, то есть система органов

---

<sup>23</sup> Ласкина Н. В. Прокурорский надзор : Учебник / Н. В. Ласкина. – М. : Юстицинформ, 2012. – С. 22

<sup>24</sup> О суде [Электронный ресурс] : Декрет СНК РСФСР от 24.11.1917 г. №1 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. - М., 2018. – Утратил силу.

предварительного следствия также претерпела изменения. Фактически функцию прокурорского надзора теперь стали выполнять различные государственные органы все и сразу. Среди них: ВЦИК, СНК, НКЮ, Советы, ВЧК, Рабоче-крестьянские инспекции.

Что касается осуществления предварительного следствия, то оно теперь осуществлялось не судебными следователями как раньше, а следственными комиссиями при коллегиях Советов рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов, а также при революционных трибуналах. ВЧК и созданные органы милиции занимались теперь расследованием уголовных преступлений, большей их части. К их полномочиям относились в том числе те уголовные дела, которые передавались им следственными комиссиями и народным судом. ВЧК вообще имела особый статус в области предварительного расследования, так как не подчинялась ни одному из органов исполнительной власти, была обособленной структурой, сосредоточившей у себя очень обширные полномочия, в том числе в области следствия. Кроме того чуть позже, а именно 22.11.1918 года был создан единый следственный отдел ВС, а 11.08.1921 была образована Следственная часть при Президиуме ВЧК.<sup>25</sup>

Однако несмотря на упразднение многих имперских структур Декретом 1917 года, старые органы прокуратуры, старые суды, адвокатуры еще сохраняли свое действие в некоторых губерниях, а именно в Омской, Тобольской и Ставропольской. При этом власть Советов все равно держала их деятельность под полным контролем.

Создать на месте старой прокуратуры – новую, представлялось проблематичным, так как в массах существовало несколько негативное отношение к имперской прокуратуре, как к карательному органу, она ассоциировалась у людей с насилием, подавлением.

Первые подвижки в области воссоздания на территории нового советского государства прокурорского надзора появились после Декрета ВЦИК РСФСР №2 от 07.03.1918 г.<sup>26</sup> Данным Декретом были созданы специальные коллегии обвинителей при революционных трибуналах и Центральная коллегия государственных обвинителей при Ревтрибунале ВЦИК. Среди их полномочий был в том числе надзор за производством расследования преступлений, поддержка государственного обвинения по уголовным делам в суде. Также коллегии обвинителей могли использовать такой акт прокурорского реагирования как протест на незаконные и необоснованные приговоры. Однако,

---

<sup>25</sup> Алейников М. В., Воробьев А. Е. Практическое значение исследования предварительного следствия в период становления советского государства для формирования оптимальной структуры следственных органов // Мир науки, культуры, образования. – 2013. – №3. – С. 329

<sup>26</sup> О суде [Электронный ресурс] : Декрет ВЦИК от 07.03.1918 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. - М., 2018. – Утратил силу.

независимыми эти органы назвать было нельзя, а их компетенция не выходила за рамки чисто уголовного процесса.

21.10.1920 г. Был принят еще один не менее важный документ – «Положение о народном суде».<sup>27</sup> По этому Положению были созданы новые должности в сфере осуществления предварительного расследования. Появились народные следователи, которые осуществляли свою деятельность при народных судьях, также появились следователи по важнейшим делам, действовавшие при губернских отделах и Наркомате юстиции. Определенное содействие, можно сказать по современному образцу, им оказывали органы милиции и уголовного розыска, которые в рамках предварительного следствия подчинялись следователям.

Все вышеприведенные причины породили определенный хаос и неразбериху. Огромное количество органов теперь осуществляло смежные функции, не было строго определенной подчиненности между этими органами, а их полномочия были довольно размыты. Естественно, все это не могло содействовать укреплению и единообразному пониманию законности социализма, который воцарился в новом государстве. Необходимо было создание единого централизованного органа, который бы осуществлял строгий прокурорский надзор за всеми и был так или иначе независим для того, чтобы этот орган мог бороться со сложившимся своеволием всевозможных ведомств, раздробленностью и отсутствием централизации власти, сепаративными настроениями. Новая прокуратура должна была быть подотчетна лишь центральной государственной власти и не зависеть от местных властей, поднадзорных прокуратуре учреждений, органов, новая прокуратура должна была быть способна эффективно осуществлять надзор за многими областями от имени государства. Такой должна была стать качественно новая советская прокуратура.

Конечно, советская верхушка это прекрасно понимала. Именно поэтому в 1921 г. Владимир Ильич Ленин поручил Д.И. Курскому заняться подготовкой проекта единого правового акта, который бы создавал и регламентировал деятельность советской прокуратуры.<sup>28</sup> Обсуждение данного законопроекта не обошлось без острых споров и конфликтов, в основном с местничеством. Самым краеугольным камнем, вероятно, стал вопрос об отношениях прокуратуры с губернскими исполнительными комитетами, должна ли она им подчиняться или пусть будет независима от них.

Данный законопроект в итоге был полностью подготовлен и вынесен на голосование. Тем не менее необходимого числа голосов получить не удалось, поэтому

---

<sup>27</sup> Положение о Народном Суде РСФСР [Электронный ресурс] : Декрет ВЦИК от 21.10.1920 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан.- М., 2018. – Утратил силу.

<sup>28</sup> Ласкина Н. В. Прокурорский надзор : Учебник / Н. В. Ласкина. – М. : Юстицинформ, 2012. – С. 22

пришлось отправить проект положения о прокуратуре на необходимую доработку в Юридическую комиссию. Ньюансом было то, что сама Юридическая комиссия выступала за двойственность подчинения прокуратуры, как центральной власти, так и губисполкомам. То есть в том виде, в котором изначально виделась советская прокуратуры – она создана не была, единое руководство прокурорским надзором установить не удалось.

В.И. Ленин ожидаемо высказал свое недовольство данным фактом в письме «О двойном подчинении и законности» от 20.05.1922 г. В нем он предложил свое видение правильной организации и построения системы органов прокуратуры, а также подчеркнул ошибочность принципа двойного подчинения прокуратуры. Он считал, что двойное подчинение должно существовать там, где надо «учитывать действительно существующую неизбежность различия».<sup>29</sup>

Данными доводами в письме В.И. Ленин не ограничился. В письме он также указывал на то, что в новой советской прокуратуре прокуроры обязаны осуществлять надзор за единообразным пониманием законности во всем государстве. Двойное подчинение является в корне неверным принципом, не нужно защищать этот принцип, в связи с тем, что основной задачей было именно «неуклонное введение законности» в стране, а также то, что препятствование принятию положения о прокурорском надзоре является интересами лишь недовольной местной бюрократии, которая не хочет терять контроль над прокурорским надзором из свои рук. По мнению В.И. Ленина, прокуратуры должна быть создана централизованной, а местные прокуроры должны подчиняться лишь центральной государственной власти и никому больше, иначе они будет действовать зависимо и скованно.

В итоге после всевозможных дискуссий, 28 мая 1922 года все-таки было принято Положение о прокурорском надзоре. В составе НКЮ была учреждена Государственная прокуратура. Таким образом была создана Советская прокуратура, столь необходимая для укрепления законности и поддержания правопорядка. Целями создания советского прокурорского надзора являлись: осуществление надзора за соблюдением законов и правильная постановка борьбы с преступностью.<sup>30</sup>

Принятое положение возложило на сотрудников прокуратуры большое количество функций и задач, среди которых оказались:

---

<sup>29</sup> Ленин В. И. Письма 1893 - 1904 [Электронный ресурс] // Полное собрание сочинений. Т. 45. – Электрон. дан. – [Б. м.], 2001. – URL : <http://www.uaio.ru/vil/vilall.htm> (дата обращения: 26.10.2018).

<sup>30</sup> Положение о прокурорском надзоре [Электронный ресурс] : от 28 мая 1922 г. // КонсультантПлюс: справ.- правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

1. Надзор за законностью действий органов государственной власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций, а также частных лиц. Для этого прокурорам давалось право возбуждать уголовные преследования в отношении виновных лиц и опротестовывать постановления, нарушающие закон.
2. Представление стороны обвинения во время судебного процесса.
3. Надзор за непосредственной деятельностью органов дознания по расследованию преступлений. Также надзор за Государственным Политическим Управлением.
4. Осуществление прокурорского надзора за законностью содержания под стражей заключенных и соблюдением их прав.

Если говорить о прокурорском надзоре именно в области предварительного следствия, то Положение наделяло сотрудников прокуратуры следующими полномочиями:

1. Право возбуждения судебного преследования против должностных и частных лиц в том случае, если на них поступали жалобы и заявления. Также прокурор мог это делать исключительно по собственному усмотрению и инициативе.
2. В рамках надзора за производством предварительного следствия, прокурор мог давать указания и разъяснения должностным лицам, осуществляющим следствие, которые касались бы производства предварительного следствия непосредственно.
3. Прокурор отныне утверждал обвинительное заключение, которое отправлял ему следователь в ходе производства предварительного следствия. Также прокурор имел право составить обвинительный акт и постановление о прекращении дела.

Таким образом, прослеживая историческое развитие системы прокуратуры, существа прокурорского надзора можно сделать вывод, что советская модель прокурорского надзора, в том числе за следственной деятельностью, восстанавливала модель, созданную еще Петром I около 200 лет назад. По сути это был точно такой же орган тотального надзора за законностью в государстве. Причем законность в советском государстве понималась, вероятнее всего, как диктатура пролетариата. Характерно, что советская прокуратура являлась вплоть до 1933 г. частью исполнительной власти, так как входила в состав НКЮ.

Помимо общего Положения были и уточняющие акты. Например, «Временная инструкция губернским прокурорам об общих задачах, возлагаемых на прокурора» от 29.07.1922 г., которая устанавливала структуру, состав и принципы распределения обязанностей в губернских прокуратурах.<sup>31</sup> Данный документ обременял прокурора обязанностью нести ответственность за правильную постановку следственного процесса по делу.

В это же время было принято огромное количество кодифицированных правовых актов: Уголовный, Уголовно-процессуальный, Земельный кодексы и другие, что имело огромное значение для укрепления режима законности в советском государстве.

Наибольшее значение для регулирования прокурорского надзора имело принятие первого Уголовно-процессуального кодекса РСФСР от 25.05.1922 г.<sup>32</sup> УПК РСФСР вносил множество изменений в структуру органов предварительного следствия. Например, в статье 23 УПК РСФСР раскрывалось содержание термина «следователь». Под следователем подразумевались: народные следователи, следователи, состоящие при Советах народных судей и ревтрибуналах, военные следователи, а также следователи по важнейшим делам при НКЮ.

УПК РСФСР регламентировал дополнительные права прокурора в ходе предварительного следствия. Это и ознакомление прокурора с актами предварительного следствия, и право на дачу указаний следователю о ходе следствия и проведении дополнительных следственных действий. Причем все это являлось обязательным для следователей. Прибавилось у прокуроров и обязанностей. В том числе обязанность разрешать жалобы на действия следователей, то есть медлительность производства следствия, несоблюдение процессуальных сроков, данных на предъявление обвинения, незаконное или необоснованное принятие мер пресечения в отношении подследственных, и иные незаконные действия следователя.

В 1923-1924 годах возник новый вопрос, стоит ли передать следственный аппарат из ведения судов к ведению прокуратуры и включить следователей в ее штат.<sup>33</sup> Вопрос обсуждался как в юридических периодических изданиях, так и на различных совещаниях государственных органов. По итогам дискуссий было принято решение провести эксперимент исключительно в Московской Губернии по передаче следователей в

---

<sup>31</sup> Бровкин А. В. Прокуратура советской России в 1920-е годы // Сервис в России и за рубежом. – 2011. – №7. – С. 108.

<sup>32</sup> Уголовно-процессуальный кодекс (УПК) [Электронный ресурс] : от 25 мая 1922 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

<sup>33</sup> Серов Д. О. Следственный аппарат России : вехи исторического пути / Д. О. Серов. – Новосибирск : Следственный комитет при прокуратуре РФ, Следственное управление по Новосибирской области. Новосибирск, 2008. – С. 43.

подчинение прокуратуры. По итогам эксперимента НКЮ принял решение, что эксперимент прошел успешно и вынес постановление «Об изменении Положения о судоустройстве Р.С.Ф.С.Р»<sup>34</sup>, подтвердив переход следственного аппарата в подчинение прокуратуры. А уже в 1929 году и военные следователи были подчинены военной прокуратуре.

После этой реформы штат сотрудников прокуратуры пополнился должностью народного следователя. Причем важно отметить, что правовой статус следователя несколько изменился, так как фактически следователи стали выполнять задачи исключительно уголовного преследования с обвинительным уклоном. Прокурор выступал в роли руководящего лица, направляющего ход следствия.<sup>35</sup> По факту следователи стали полностью зависеть от прокуратуры, так как назначал на должность и увольнял следователя именно прокурор своим решением, а утверждалось это решение губернским исполнительным комитетом.

Следующим правовым актом, связанным с реформой системы прокуратуры стало Постановление 1933г. «Об образовании прокуратуры СССР». Согласно ему, перед прокуратурой ставились новые основные задачи, а именно: укрепление социалистической законности и охрана общественной собственности от покушений со стороны противообщественных элементов на всей территории СССР.<sup>36</sup>

Данное постановление и принятое в соответствии с ним Положение отделили окончательно прокуратуру от Верховного Суда, а во главе Прокуратуры СССР был поставлен Прокурор СССР, который назначался непосредственно ЦИК СССР.

Еще одним шагом оформления прокуратуры в этот период стало принятие постановления ЦИК и СНК СССР от 20.07.1936 «Об образовании Народного Комиссариата юстиции СССР».<sup>37</sup> Согласно данному правовому акту органы прокуратуры и следствия были окончательно отделены от наркоматов юстиции и стали подчиняться непосредственно Прокурору СССР. 5 ноября 1936 года было принято постановление «О

---

<sup>34</sup> Об изменении Положения о Судоустройстве Р.С.Ф.С.Р. [Электронный ресурс] : Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 03.09.1928 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан.- М., 2018. – Утратил силу.

<sup>35</sup> Сычев Д. А. Прокурор : от Петра Великого до наших дней. Эволюция функциональной деятельности в уголовном процессе // Юридические исследования. – №3. – 2015. – С. 31.

<sup>36</sup> Воронин О. В. Прокурорский надзор в Российской Федерации : вопросы общей части : учебное пособие / О. В. Воронин. – Томск : Изд-во НТЛ, 2007. – С. 60.

<sup>37</sup> Об образовании Народного комиссариата юстиции Союза ССР [Электронный ресурс]: Постановление ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1936 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан.- М., 2018. – Утратил силу.

структуре Прокуратуры Союза ССР», которое закрепляло учреждение Следственного отдела в Прокуратуре СССР.<sup>38</sup>

5 декабря 1936 года была принята Конституция СССР, которая окончательно централизовала прокуратуру.<sup>39</sup> В ней содержалась специальная глава, посвященная прокуратуре как единой централизованной системе органов, возглавляемой Генеральным прокурором СССР. Последний непосредственно осуществлял надзор на самом высшем уровне за точным исполнением законов в СССР. В Конституции 1936 г. содержалось очень важное положение о том, что прокуроры осуществляли свои функции на началах независимости от местных органов власти и подчинялись они только Генпрокурору СССР.

Что касается органов, осуществляющих предварительное следствие, то сохранялась по-прежнему двойственность, так как помимо следователей в составе прокуратуре, существовали и обособленные следственные подразделения в составе органов государственной безопасности, а также милиции, подчинявшиеся НКВД СССР. Существовавшая Следственная часть Наркомата была в 1939 году разделена на: Главное управление государственной безопасности и Главное экономическое управление. На практике существовали проблемы, так как сотрудники НКВД не слишком беспокоились о высоком качестве предварительного следствия, а цели были важнее методов. В основном предварительное следствие, производимое сотрудниками НКВД сводилось к тому, чтобы обвиняемый признал свою вину. При это никаких весомых доказательств его вины могло не быть, ни показаний свидетелей, ни вещественных доказательств. Все это вызвало к жизни очередное Постановление СНК СССР и ЦК ВКП от 17.11.1938 года «О принятии решения относительно прокурорского надзора и ведении следствия».<sup>40</sup> Данное постановление закрепило за прокуратурой следующие обязанности и права:

1. Тщательно проверять законность и обоснованность постановлений органов НКВД об арестах.
2. Право требовать производства проведения дополнительных следственных действий в случае объективной необходимости, либо предоставления дополнительных материалов по уголовному делу.

---

<sup>38</sup> О структуре Прокуратуры Союза ССР [Электронный ресурс] : Постановление СНК СССР от 5 нояб. 1936 г. № 1961 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан.- М., 2018. – Утратил силу.

<sup>39</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик [Электронный ресурс] : от 05 дек. 1936 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

<sup>40</sup> О принятии решения относительно прокурорского надзора и ведении следствия [Электронный ресурс] : Постановление СНК СССР и ЦК ВКП от 17 нояб. 1938 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

3. Обязанность принимать меры по недопущению производства незаконных и необоснованных арестов.
4. Право устранять нарушения следователями установленных законом правил проведения следственных действий.
5. Право контролировать соблюдение прав обвиняемого и принимать меры для недопущения нарушений этих прав.
6. Обязанность проверять правильность выполнения следователями всех установленных законом правил осуществления предварительного следствия.

Следующие годы предопределили задачи прокуратуры на период Великой Отечественной войны. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года объявил в советском государстве военное положение, в соответствии с которым вся деятельность прокуратуры была перестроена на военный лад.<sup>41</sup> Вся мощь прокуратуры была направлена на борьбу с немецким нацизмом и итальянским фашизмом. Кроме того, ряды сотрудников прокуратуры в годы войны резко поредели, так как многие прокуроры и следователи стали уходить на фронт или в отряды партизан. Те же, кто остались работать в прокуратуре, осуществляли тщательный надзор за тем, чтобы исполнялись законы военного времени, контролировали исполнение законов о поставке военной продукции, оказании помощи фронту и укреплении тыла.

Несколько изменился в военные годы и прокурорский надзор за предварительным следствием. Теперь большее внимание уделялось следующему:

1. Максимально короткие сроки расследований
2. Точная квалификация совершенных преступлений в сжатые сроки
3. Строгий надзор за тем, чтобы уголовные дела возбуждались законно и обоснованно.
4. Контроль за назначением максимально строгих наказаний тем преступникам, которые совершали особо тяжкие преступления в условиях военного времени.

Немаловажно отметить, что самые выдающиеся работники Прокуратуры СССР принимали участие в Нюрнбергском судебном процессе над нацистскими преступниками в период с ноября 1945 года по октябрь 1946 года.

---

<sup>41</sup> Коробейников Б. В. Курс прокурорского надзора / Б. В. Коробейников, В. И. Басков. – М. : Зерцало, 2000 г. – С. 38.

После войны деятельность прокуратуры, как и других государственных органов снова встала на мирные рельсы. 17 июня 1946 года был издан приказ Генерального прокурора «Об усилении общего надзора за точным исполнением законов».<sup>42</sup>

Наиболее значимым актом о прокуратуре и прокурорском надзоре появился на свет 24 мая 1955 года. Это было Положение «О прокурорском надзоре СССР».<sup>43</sup> Оно включало в себя шесть глав. Первая его глава была посвящена регламентации организационных основ деятельности прокуратуры СССР, в том числе раскрывалось понятие прокурорского надзора, указывались те задачи, которые он должен был решать, направления деятельности, и те принципы, на основе которых должна была действовать вся система прокуратуры. Третья глава данного Положения регламентировала особое направление прокурорского надзора, а именно прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие и дознание.<sup>44</sup>

В рамках специального надзора за предварительным следствием прокуроры были правомочны принимать все возможные меры по борьбе с преступлениями, остающимися нераскрытыми. Также, прокуратура обязана была заниматься надзором за законностью и обоснованностью привлечения лиц к уголовной ответственности. Одной из важных функций прокуратуры было также надзирать за тем, чтобы органы, осуществляющие предварительное следствие, неукоснительно соблюдали установленный законом порядок расследования преступлений.

Согласно данному положению прокуроры наделялись обширными полномочиями:

1. Дача обязательных к исполнению следователем указаний о ходе расследования преступлений, а также об избрании, изменении, отмене меры пресечения в отношении обвиняемого лица
2. Требование предоставить уголовное дело, материал, документы, которые имеют значение для раскрытия совершенного преступления для осуществления проверки этой информации.
3. Право принимать участие в непосредственном производстве предварительного следствия
4. Право вернуть уголовное дело следователю для проведения дополнительных следственных действий в случае такой необходимости

---

<sup>42</sup> Об усилении общего надзора за точным исполнением законов [Электронный ресурс] : Приказ Генерального прокурора СССР от 17 июня 1946 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

<sup>43</sup> Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР [Электронный ресурс] : Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

<sup>44</sup> Воронин О. В. Прокурорский надзор в Российской Федерации : вопросы общей части : учебное пособие / О. В. Воронин. – Томск : Изд-во НТЛ, 2007. – С. 61.

5. Право отмены необоснованных и незаконных постановлений следователя и, как следствие, прекращения уголовного дела при наличии оснований
6. Право отстранить следователя от ведения следствия в том случае, если им был нарушен закон.

Значительные изменения в построение следственного аппарата были внесены после принятия Уголовно-процессуального кодекса РСФСР 1960 г (далее – УПК 1960 г.).<sup>45</sup> Был ограничен круг должностных лиц, которые могли осуществлять предварительное следствие. Этим могли заниматься теперь только следователи прокуратуры и органов государственной безопасности. Милиция же была лишена возможности заниматься предварительным следствием. Правда, 06.04.1963 года был издан указ «О предоставлении права производства предварительного следствия органам охраны общественного порядка».<sup>46</sup> Согласно этому указу в системе ОВД был учрежден следственный аппарат, имеющий возможность осуществлять предварительное следствие по общеуголовным делам.

В целом по УПК 1960 процессуальное положение следователя претерпело значительные изменения. Возбуждение уголовного дела было обязанностью следователя по всем делам, отнесенным к его подследственности. Иные дела следователь прокуратуры мог расследовать только по указанию суда или прокурора. В соответствии со ст. 127 УПК 1960 г. устанавливалось правило, согласно которому в установленных законом случаях, следователь обязан был получать разрешение прокурора на совершение тех или иных действий. Такое разрешение требовалось, в том числе, при заключении обвиняемого или подозреваемого под стражу, при применении меры пресечения в виде залога, для производства выемки документов, содержащих сведения, связанные с государственной тайной, для производства обыска и др.

Тем не менее была у следователя и самостоятельность, в том числе при оценке доказательств, которые он оценивал по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном рассмотрении всех обстоятельств дела в их совокупности в соответствии со статьей 71 УПК 1960 г. Также следователь самостоятельно возбуждал уголовные дела, принимал решения об отказе в возбуждении уголовного дела, о задержании подозреваемого, избрании большинства мер пресечения и др.

---

<sup>45</sup> Уголовно-процессуальный кодекс (УПК) [Электронный ресурс] : Закон РСФСР от 27 окт. 1960 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

<sup>46</sup> О предоставлении права производства предварительного следствия органам охраны общественного порядка [Электронный ресурс] : Указ Президиума ВС СССР от 06 апр. 1963 г. № 1237-VI // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

Однако, важно отметить, что так или иначе следователь, фактически, был сотрудником единого с прокуратурой органа, что, вероятно, вызывало множество проблем, связанных с самостоятельной реализацией следователем своих полномочий без оглядки на прокурора и его мнение. Тем не менее, де юре самостоятельные полномочия у следователей были.

В соответствии с УПК 1960 г. за прокурором было закреплено также право продлевать процессуальные сроки, а именно срок: предварительного следствия, дознания, содержания под стражей.

Что касается окончания предварительного следствия, то УПК 1960 г. закрепил за прокурором полномочие принимать решение по поступающему к нему от следователя обвинительному заключению. Он мог либо утвердить его, либо вернуть для дополнительного расследования, а также пересоставления заключения. Также по итогам рассмотрения результатов предварительного следствия прокурор мог прекратить уголовное дело, изменить или составить новое обвинительное заключение, а также направить уголовное дело в суд в соответствии со статьями 213-217 УПК 1960 г.

Дальнейшее развитие системы органов прокуратуры было обусловлено принятием новой Конституции СССР 1977 г., которая усилила централизацию и единство прокуратуры и прокурорского надзора. В этой конституции прокуратуре была посвящена отдельная глава. А основным задачи прокуратуры теперь были: высший надзор за законностью в деятельности органов государственного управления, за исключением Совета Министров, также за законностью деятельности колхозов, общественных организаций и граждан. Для укрепления независимости прокуратуры в Конституции 1977 г. Содержался такой принцип деятельности прокуратуры, как строгая централизация управления прокурорской системы, непосредственная подотчетность Генерального прокурора СССР Верховному Совету СССР, а в период между сессиями ВС РФ – его Президиуму. Эта конституция также дала право Генеральному прокурору СССР выступать в Верховном Совете СССР с законодательной инициативой.

Окончанием формирования советской централизованной системы прокуратуры можно считать принятие в 1979 г. Закона «О прокуратуре СССР».<sup>47</sup> Закон во многом конкретизировал положения о прокуратуре, содержащиеся в Конституции. Основными направлениями прокурорской деятельности Закон называл: укрепление социалистической законности и правопорядка. Среди других направлений деятельности Закон называл: общий надзор, надзор за расследованием преступлений, уголовное преследование,

---

<sup>47</sup> О прокуратуре СССР [Электронный ресурс] : Закон СССР от 30 нояб. 1979 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

поддержание государственного обвинения в суде, надзор за исполнением законов при рассмотрении дел в судах, надзор за соблюдением законов в местах лишения свободы и др.

Закон «О прокуратуре СССР» внес и некоторые качественно новые изменения в систему прокуратуры и прокурорский надзор:

1. Впервые было законодательно закреплено, что прокуратура является единой, централизованной системой – Прокуратурой СССР, которую возглавляет Генеральный прокурор СССР. Также закреплялась иерархия, согласно которой нижестоящие прокуроры должны подчиняться вышестоящим.
2. Было закреплено на законодательном уровне, что одной из главных задач Прокуратуры СССР является защита социально-экономических, политических и личных прав и свобод граждан, которые провозглашены Конституцией СССР и законами СССР.
3. На законодательном уровне были закреплены акты прокурорского реагирования, с помощью которых сотрудники прокуратур могли выполнять свои задачи полноценно. Среди этих актов были: протест, представление и постановление. Причем важно то, что они не просто были закреплены, а и раскрыты, то есть Закон определил структуру, содержание и реквизиты этих актов, обеспечив единство практики прокурорского реагирования на всей территории СССР.
4. Генеральный прокурор получил право вынести представление в Президиум Верховного Совета СССР в случае, если он считал, что постановление Пленума Верховного Суда СССР нарушает Конституцию СССР или один из законов СССР.

В области прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия также было немало законодательных изменений, а также в целом регламентация стала детальнее.

За сотрудниками прокуратуры были сохранены полномочия, установленные еще в УПК 1960 г., согласно которым они вправе были возбуждать уголовные дела, отказывать в их возбуждении, прекращать, приостанавливать производство по уголовным делам, давать согласие на прекращение уголовного дела следователем, отменять необоснованные и незаконные постановления следователей. Также прокурорские работники утверждали обвинительные заключения, могли возвращать уголовные дела следователям со своими

указаниями, в том числе о производстве дополнительных следственных действий, а также прокуратура направляла уголовные дела непосредственно в суд.

Особое значение имела статья 18 Закона «О прокуратуре СССР», которая называлась «Следователи прокуратуры». Она содержала в себе положения об обязанности следователей производить предварительное следствие и о штатном составе следственного аппарата: старшие следователи по особо важным делам, следователи по особо важным делам, старшие следователи и следователи.<sup>48</sup>

Тем не менее, структура следственного аппарата нуждалась в реформировании, так как не была достаточно эффективна. Этот вопрос научные и практические деятели начали поднимать в 1987-1989 годах. А резолюция XIX Всесоюзной партийной конференции от 01.07.1988 года «О правовой реформе»<sup>49</sup> и вовсе выдвигала идею изменить построение следственного аппарата, вывести следственные подразделения из структур ОВД и создать централизованный следственный аппарат МВД. На почве всех этих предложений и дискуссий к 1990 году было разработано большое количество законопроектов, связанных с реформированием системы следственных органов. В числе этих законопроектов были: «О Следственном комитете РСФСР», «О статусе следователя», «О внесении изменений и дополнений в УПК РСФСР». В конечном итоге Верховному Совету РСФСР II съездом народных депутатов в декабре 1990 года было дано поручение начать полноценную работу по формированию самостоятельных органов предварительного следствия.<sup>50</sup>

Подводя итоги сказанному, можно сказать, что, как и в дореволюционный период, прокуратура и ее надзор за следствием развивались. При этом многие изменения в первой половине XX века были осложнены еще и тем, что дореволюционная прокуратура сложилась в умах людей как карательный орган, и необходимо было убедить людей в том, что советская прокуратура блюдет за исполнением законов и охраняет покой советских граждан. Тем не менее, как считают многие историки, в советский период роль прокурорского надзора в большей степени заключалась в том, чтобы проводить в жизнь директивы государства на местах. Как следствие, весь надзор был направлен на деятельность центральных и местных органов исполнительной власти.

---

<sup>48</sup> О прокуратуре СССР [Электронный ресурс] : Закон СССР от 30 нояб.1979 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

<sup>49</sup> Резолюция XIX Всесоюзной партийной конференции от 1 июля 1988 г. «О правовой реформе». – Электрон. дан. – [Б. м.], 2001. – URL : <http://www.ru-90.ru/content/резолюции-xix-всесоюзной-конференции-кпсс> (дата обращения : 28.11.2018)

<sup>50</sup> Серов Д. О. Следственный аппарат России : вехи исторического пути / Д. О. Серов. – Новосибирск : Следственный комитет при прокуратуре РФ, Следственное управление по Новосибирской области. Новосибирск, 2008. – С. 46.

Многое изменилось и в рамках надзора за следствием. После 1936 года следователи появились в составе органов прокуратуры. А после принятия УПК 1960 г. и вовсе, следователи остались только при прокуратуре и органах государственной безопасности.

Фактически, к концу советского периода, сложился единый централизованный орган, в составе которого была надзирающая прокуратура и поднадзорные следователи при прокуратуре СССР. И если процессуальная самостоятельность следователя в предыдущие годы так или иначе варьировалась, то после советских изменений она фактически была сведена к нулю. Процессуальная самостоятельность следователя осталось только формально. То есть, фактически, прокурор стал играть ключевую роль в уголовном преследовании, имея всю полноту обвинительной власти в своих руках и решая практически любой вопрос о направлении хода уголовного преследования прямо или косвенно через следователя.

### **1.3 Развитие прокурорского надзора за исполнением законов следователями Следственного комитета в РФ и отделение Следственного комитета от системы органов прокуратуры с помощью реформ 2007 и 2010 года.**

Переходный период в становлении нового государства Российской Федерации в 90-е годы вызвал множество проблем политического, экономического и социального характера. Безусловно, появившиеся трудности сказались и на функционировании системы органов прокуратуры. Это обусловило необходимость качественного изменения и пересмотра принципов работы прокуратуры, ее места и роли в системе государственных органах.

Одним из первых законодательных актов в этой сфере стало Постановление Верховного Совета РСФСР от 15 ноября 1991 г. «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР».<sup>51</sup> Происходило создание единой централизованной системы органов прокуратуры, подчиненной Генеральному прокурору РСФСР на базе уже действовавших в то время органов прокуратуры.

Чуть ранее была принята Концепция судебной реформы от 24 октября 1991 г., которая заложила фундамент для качественного обновления законодательства, в том

---

<sup>51</sup> Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР [Электронный ресурс] : Постановление Верховного Совета РСФСР от 15 нояб. 1991 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

числе о прокуратуре.<sup>52</sup> И на основе той концепции был принят Закон РФ № 2201- I «О прокуратуре» от 17 января 1992 г. (далее – Закон РФ «О прокуратуре»<sup>53</sup>). Этим законом было введено множество изменений в сферу прокурорского надзора. Теперь исчез как явление тотальный надзор прокуратуры за исполнением гражданами законов, а вмешательство органов прокуратуры в хозяйственную деятельность было запрещено. Кроме этого, несколько изменился статус прокурора в судебном процессе, прокуратура стала одной из сторон судебного разбирательства, как в уголовном, так и в гражданском процессе. Обновился и кадровый состав прокуратуры, а требования к сотрудникам теперь были четко сформулированы законодательством.

90-е годы – это период, когда существовало множество спорных нормативных актов, часто противоречащих друг другу, множество попыток предпринималось, чтобы истолковать закон иначе в пользу круга политической элиты. Это обусловило важность такого направления прокурорского надзора, как общий надзор. Именно он был основным средством борьбы с отсутствием в обществе режима законности, а также процветающей преступности. Однако несмотря на это, Законом РФ «О прокуратуре» на первое место выдвигался надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, что являлось большим шагом на пути к правовому, демократическому государству.

Не менее важным правовым актом стал приказ Генерального прокурора № 7 «О задачах органов прокуратуры, вытекающих из закона РФ «О прокуратуре». Он регламентировал множество задач, среди которых была и задача по отработке четкой системы надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, и по оценке деятельности прокуроров в рассматриваемом направлении по конкретности и своевременности обеспечения ими устранения нарушений порядка разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, проведения расследования.<sup>54</sup>

12 декабря 1993 г. Была принята Конституция РФ на всенародном референдуме.<sup>55</sup> Она провозгласила статус прокуратуры как конституционного органа. Был установлен порядок назначения и освобождения от должности Генерального прокурора РФ, а именно

---

<sup>52</sup> О концепции судебной реформы в РСФСР [Электронный ресурс] : Постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 г. № 1801-1 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

<sup>53</sup> О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 : (ред. от 27 дек. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

<sup>54</sup> О задачах органов прокуратуры, вытекающих из закона Российской Федерации [Электронный ресурс] : Приказ Генпрокуратуры России от 11 марта 1992 г. № 7 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

<sup>55</sup> Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенар. голосованием от 12 дек. 1993 г. : (с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправках к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. Гос. ун-та.

Советом Федерации по представлению Президента РФ. Тем не менее функции прокуратуры, а также ее полномочия и правовой статус определялись не на уровне Конституции, как у судебных органов, а на уровне федерального закона.

Указанные выше факторы, а также провозглашение в Конституции положений о гарантиях прав и свобод граждан обусловили проведение реформ в системе правоохранительных органов, обновления кадров в этой сфере и нормативной регламентации деятельности сотрудников правоохранительных органов. Это касалось и органов прокуратуры.

Итогом стало принятие в ноябре 1995 года обновленной редакции Закона РФ «О прокуратуре РФ» - Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации».<sup>56</sup> Благодаря этому акту была стабилизирована система органов прокуратуры, а ее правовой статус был окончательно оформлен на тот период. Согласно этому федеральному закону, прокуратура составляла единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих надзор за исполнением действующих на ее территории законов. Обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности – были важнейшими задачами всей системы органов российской прокуратуры.

Новая редакция Закона «О прокуратуре РФ» несколько изменила и предмет надзора за исполнением законов органами предварительного следствия. А именно, предмет составляли теперь: соблюдение прав и свобод человека и гражданина, порядок разрешения заявлений о преступлениях, сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, проведение расследования и законность решений следственных органов.

Еще одним важным изменением прокурорского надзора стало принятие 10 февраля 1999г. Федерального закона № 31-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».<sup>57</sup> Этим актом были внесены существенные поправки в Закон «О прокуратуре РФ». В том числе расширились полномочия прокуроров, так как теперь они осуществляли надзор за исполнением Конституции РФ. Регламентировался основополагающий принцип деятельности прокуратуры – независимость прокуроров при осуществлении своей деятельности.

---

<sup>56</sup> О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] : федер. закон от 17 нояб. 1995 г. № 168-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

<sup>57</sup> О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] : федер. закон от 10 фев. 1999 г. № 31-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Прокуроры теперь назначались бессрочно. Появилось новое направление в деятельности прокуратуры: надзор за исполнением законов судебными приставами.

Также увеличилось и количество актов прокурорского реагирования. Теперь прокуроры могли осуществлять профилактическое воздействие на поднадзорных субъектов, а именно выносить в их адрес предостережение о недопустимости нарушения закона.

Также стоит сказать о том, что в 90-е годы все изменения, которые касались УПК 1960 г. носили временный характер до принятия нового УПК РФ.<sup>58</sup> В частности, 23 мая 1992 года Законом РФ<sup>59</sup> были внесены изменения и дополнения в УПК РСФСР 1960 года, согласно которым вводился временный институт судебной проверки законности и обоснованности предварительного заключения.

Также произошли некоторые изменения в области полномочий прокуратуры по надзору за следствием. 27 апреля 1993 года был принят Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»<sup>60</sup>. По этому закону допускалось обжалование напрямую в суд решений публичных органов и должностных лиц, что в дальнейшем привело к судебному рассмотрению вопросов, которые ранее относились к компетенции прокуратуры.

В целом, основная работа законодателя была направлена на создание нового УПК, который бы отвечал вызову нового времени и учитывал все особенности сложившейся политико-правовой обстановки на тот период, в том числе в области прокурорского надзора за следствием.

Наконец, с 18 декабря 2001 года вступил в силу правовой акт, внесший коренные изменения в уголовно-процессуальные отношения. Таким актом стал Уголовно-процессуальный кодекс РФ (далее – УПК РФ).<sup>61</sup>

УПК РФ закрепил за прокуратурой ряд полномочий, касающихся надзора за процессуальной деятельностью следователя. Среди них выделялись:

- ✓ Осуществление проверки исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;

---

<sup>58</sup> Воронин О. В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / О. В. Воронин : под ред. докт. юрид. наук А. Г. Халиулина. – Томск : Изд-во НТЛ, 2013. – С. 15.

<sup>59</sup> О внесении изменений и дополнений в «Уголовно - процессуальный кодекс РСФСР» [Электронный ресурс] : Закон РФ от 23 мая 1992 г. № 2825-1-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

<sup>60</sup> Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан [Электронный ресурс] : федер. закон от 27 апр. 1993 г. № 4866-1 (в ред. от 14.12.1995) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

<sup>61</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ : (ред. от 27 дек. 2018 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

- ✓ Возбуждение уголовного дела и поручение его расследования следователю либо принятие его к своему производству;
- ✓ Участие в производстве предварительного расследования и в необходимых случаях личное производство отдельных следственных действий;
- ✓ Дача согласия следователю на возбуждение уголовного дела;
- ✓ Дача согласия следователю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;
- ✓ Разрешение отводов, заявленных следователю и самоотводов следователей;
- ✓ Отстранение следователя от дальнейшего производства расследования, если им было допущено нарушение требований УПК РФ при производстве предварительного расследования;
- ✓ Право изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю, передавать уголовное дело от одного следователя другому с обязательным указанием оснований такой передачи;
- ✓ Право передавать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому с соблюдением правил подследственности, с обязательным указанием оснований такой передачи;
- ✓ Право отмены незаконных и необоснованных постановлений следователя;
- ✓ Продление срока предварительного расследования;
- ✓ Утверждение постановления следователя о прекращении производства по уголовному делу;
- ✓ Утверждение обвинительного заключения и направление уголовного дела в суд;
- ✓ Возвращение уголовного дела следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования;
- ✓ Приостановление или прекращение производства по уголовному делу.<sup>62</sup>

Все перечисленные полномочия были закреплены за сотрудниками прокуратуры вплоть до начала реформирования системы органов прокуратуры и создания Следственного комитета РФ при Прокуратуре РФ в июне 2007 года. Главой СК при Прокуратуре РФ становился Председатель СК при Прокуратуре РФ.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Там же.

<sup>63</sup> О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 3 дек. 2007 г. № 323-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

Соответственно появился качественно новый орган предварительного следствия. Теперь осуществлением предварительного следствия стали заниматься сотрудники СК при Прокуратуре РФ. По факту Следственный комитет не был на тот момент самостоятельным органом, так как существовал в составе Прокуратуры РФ, был ее частью, тем не менее – шаг к отделению следствия от прокуратуры был сделан бесповоротно.

Безусловно, Следственный комитет и прокуратура существовали неразрывно, взаимосвязано. Это подтверждается и тем, что первым заместителем Генерального прокурора был именно Председатель Следственного комитета, а все должностные лица Следственного комитета являлись прокурорскими работниками. Вместе с этим Генеральным прокурор не обладал полномочиями по назначению, увольнению сотрудников Следственного комитета, не занимался утверждением структуры Следственного комитета. Все это было подвластно лишь Председателю Следственного комитета. Таким образом, оба органа, по сути, самостоятельными функциями существовали неразрывно и взаимозависимо.

После реформы 2007 года была двоякая ситуация, при которой Следственный комитет, хотя и был частью прокуратуры, тем не менее функционально это был вполне себе самостоятельный орган с обособленными от прокуратуры функциями по расследованию уголовных дел.

Многие полномочия, принадлежавшие ранее прокуратуре – были переданы Следственному комитету, а у прокуратуры ликвидированы. Возбуждать уголовные дела, отменять незаконные и необоснованные постановления следователя, давать письменные и обязательные к исполнению указания о направлении расследования и производству отдельных следственных действий до окончания расследования – прокурор больше не мог. Кроме того, прокуратура была лишена полномочий по разрешению отводов и самоотводов следователей, отстранению их от дальнейшего расследования, продлению срока предварительного следствия. Все это было обусловлено тем, что у Следственного комитета появилась своя структура, был свой Председатель, который и получил полномочия отобранные у прокуратуры, а кроме того, этими изменениями было обосновано передача процессуального руководства следователями от прокуратуры непосредственно Следственному комитету.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Буланова Н. В. Эволюция института прокуратуры с 2003 г. по 2008 г. и его взаимодействие с органами судебной власти [Электронный ресурс] / Н. В. Буланова. – М., 2008. – Электрон. версия печат. публ. – URL: <http://indem.ru/Proj/SudRef/prav/EvolProkur.htm> (дата обращения: 28.10.2018).

Таким образом, политика законодателя заключалась в постепенном разделении следствия и прокурорского надзора. Реформа 2007 года была первым шагом на пути к созданию независимого органа предварительного следствия. Все это неизбежно повлекло и изменения в прокурорском надзоре за процессуальной деятельностью следователей. Объем полномочий прокуратуры в этой сфере был значительно уменьшен в досудебном производстве, а суть прокурорского надзора за следователями стала сводиться к надзору за законностью расследования преступлений.

Окончательно оформил разделение прокуратуры и следствия ФЗ от 28 декабря 2010 года «О Следственном комитете РФ».<sup>65</sup> По этому закону был создан независимый самостоятельный орган – Следственный комитет Российской Федерации.<sup>66</sup>

Для сохранения определенного баланса между полномочиями Следственного комитета РФ и Прокуратуры РФ был принят еще один Федеральный закон. А именно ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» от 28.12.2010 г. Благодаря принятию этого ФЗ полномочия прокуроров по надзору за деятельностью органов предварительного следствия были расширены, путем изменения уголовно-процессуального законодательства. Для того, чтобы прокурор мог полноценно осуществлять надзор за процессуальной деятельностью следователя – ему было возвращено право истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении и прекращении уголовного дела и принимать решение по ним.

Учитывая все вышесказанное можно сказать, что прокуратура после всех реформ стала исключительно надзорным органом, а несвойственные ей функции уголовного преследования в досудебном производстве были переданы СК РФ и другим органам правоохранительной системы обоснованно. Задачами прокуратуры после реформирования стали обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства и, безусловно, уголовное преследование в суде.

На сегодняшний день можно утверждать, что, учитывая исторический опыт, прокуратура имеет достаточный объем полномочий для выполнения своих функций и задач, осуществления надзора во всех сферах жизни общества и, в целом, полноценного

---

<sup>65</sup> О Следственном комитете Российской Федерации |Электронный ресурс| : федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 403-ФЗ : (ред. от 27 дек. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон. дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

<sup>66</sup> Сычев Д. А. Прокурор : от Петра Великого до наших дней. Эволюция функциональной деятельности в уголовном процессе // Юридические исследования. – №3. – 2015. – С. 32.

функционирования в качестве главного конституционного надзорного органа. Хотя, безусловно, время не стоит на месте, а это значит, что и прокуратура должна непрерывно совершенствоваться, развиваться с учетом построения правового государства в Российской Федерации.

## **2. Теоретические, организационные и правовые основы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей СК РФ.**

### **2.1 Понятие прокурорского надзора в целом, и прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей СК РФ.**

Как и у каждого государственного органа, у органов прокуратуры есть свое основное предназначение – это надзор за беспрекословным, точным исполнением законодательства во всех сферах. Как уже было сказано, каждый государственный орган выполняет определенные функции надзора за исполнением законодательства в той сфере, в которой функционирует данный орган. Прокуратура же является по факту единственным органом в РФ, который выполняет функции надзора за исполнением всей законодательной базы. Неспроста существует как общий надзор, так и специальный, осуществляемый специализированными прокуратурами, будь то природоохранная или транспортная и т.д.

Как известно, в Российской Федерации согласно Конституции существует разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. Прокурорский же надзор представляет собой выделяемую в теории четвертую ветвь власти, так как по существу прокуратура самостоятельная структура, осуществляющая надзор за остальными государственными структурами. На данный факт прямо указывает Закон о прокуратуре. Все органы прокуратуры действуют в определенных пределах, осуществляя свои полномочия в рамках своей компетенции, причем независимо от иных органов власти, то есть федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, при этом строго в соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами, согласно п.2 ст.4 Закона о прокуратуре. Таким образом, органы прокуратуры выполняют специфические задачи, свойственные в таком виде только лишь им, что позволяет не относить прокуратуру ни к системе власти, ни к системе управления, и тем более к системе правосудия. Прокуратура осуществляет именно надзор за исполнением законов, осуществляя свою основную функцию.

Для того, чтобы уяснить до конца сущность и особенность прокурорского надзора, необходимо отграничить его от иных видов государственного надзора и контроля, которые, как было указано выше, могут осуществлять и иные органы государственной власти, так как контроль за исполнением законов и, в общем, законности возложен не

только на прокуратуру, но и на различные органы власти и управления (например, Правительство РФ, министерства, ведомства, службы, в определенном отношении и на высшие судебные органы).

Также следует уточнить, что вкладывается в понятие «контроля» и «надзора». Понятие «контроль» является более широким понятием, которое, в принципе, охватывает и понятие «надзора», поскольку включает в себя также возможность вышестоящего и контролирующего органа не только надзирать, наблюдать за исполнением законов, а также ставить вопрос об устранении нарушений законов, но и вдобавок к этому еще своей властью эти нарушения устранять.<sup>67</sup> Например, органы местного самоуправления обладают данными полномочиями, осуществляя муниципальный контроль за исполнением законов всеми муниципальными органами, а также частными и общественными организациями, действующими в географических рамках соответствующей территории. Также функцией контроля обладают различные государственные, межведомственные инспекции (труда, автомобильные, пожарного надзора и другие).

В юридической науке выделяются различные признаки, отличающие прокурорский надзор от контроля, осуществляемого вышеуказанными органами. В общем эти отличия заключаются в следующем.

Прежде всего, прокуратура осуществляет надзор именно за тем, чтобы различные государственные органы, общественные организации, должностные лица и иные участники поднадзорных прокуратуре правоотношений не нарушали закон. Прокуратура обладает надзорными полномочиями, а не административными, в связи с этим она не вмешивается и в саму оперативно-хозяйственную и организационную деятельность органов, за которыми осуществляет надзор, и не подвергает деятельность и акты этих органов государственного управления оценке с точки зрения целесообразности.

Во-вторых, по мнению Слепцова В.А., прокуратура, надзирая, выявляет нарушения законодательства, но сама их не устраняет, а привлекает для этого соответствующие органы, обладающие необходимыми полномочиями, передает дело суду, либо на рассмотрение соответствующего государственного органа. Однако из каждого правила есть исключения, например, при расследовании уголовных дел и надзоре за местами лишения свободы прокурор обладает расширенными полномочиями и своей властью может самостоятельно устранять некоторые нарушения.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Желтобрюхов С. П. Прокурорский надзор как гарантия законности в Российском государстве: Проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. П. Желтобрюхов – Саратов, 1999. – С. 26.

<sup>68</sup> Слепцов В. А. Прокурорский надзор : Курс лекций / В. А. Слепцов. – Новосибирск : СибАГС, 2015. – С. 12.

Также, Слепцов В.А. считает, что еще одним важнейшим отличием прокурорского надзора от иных видов государственного контроля, является всеобъемлющий характер этого надзора и то, что он осуществляется как по отношению к подконтрольным прокуратуре органам и организациям, так и по отношению вообще ко всем иным государственным надзорным и контролирующим органам и их должностным лицам. То есть осуществляет надзор даже за теми, кто и сам в определенной мере осуществляет контроль в своей сфере. Этим предопределяется особое значение прокуратуры, как органа, возглавляющего четвертую ветвь власти – надзорную.<sup>69</sup>

Таким образом, прокуратура, имея специальное назначение – надзирать за всеми, объединяет усилия всех органов, осуществляющих контрольные функции: органов федеральной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, так как прокуратура осуществляет надзор за исполнением всех законов, действующих на территории государства. В реалиях, когда законотворчеством занимается множество субъектов – наличие такого органа объективно необходимо.

Справедливо будет сказать, учитывая вышесказанное, что не одна из существующих государственных структур не может полноценно функционировать при наличии только контроля со стороны вышестоящих органов за исполнением законов нижестоящими. Это может привести к ненужной зависимости от, в некоторых случаях, субъективного мнения руководящего органа. Поэтому структурный контроль дополняется надзором за осуществлением деятельности в рамках закона, а также исполнением соответствующих нормативно-правовых актов каждого звена данной структуры. И этот надзор как раз воплощается в жизнь соответствующим по уровню осуществления деятельности органом единой централизованной системы прокуратуры. Данное взаимодействие является необходимым надежным средством обеспечения общей законности в стране.

В подтверждение сказанного можно привести мнение Ласкиной Н.В. Она утверждает, что прокуратура представляет собой самостоятельный государственный орган, который обособлен от законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти, несмотря на их тесное взаимодействие между собой. Это специфическое положение прокуратуры позволяет уравнивать ветви власти и обеспечивать их оптимальное функционирование. Взаимодействует Прокуратура РФ со всеми органами государства без исключения, осуществляя свои функции как независимая федеральная система органов государственной власти.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Там же. С. 13.

<sup>70</sup> Ласкина Н. В. Прокурорский надзор : Учебник / Н. В. Ласкина. – М. : Юстицинформ, 2012. – С. 6.

Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие является одним из наиболее важных и существенных направлений прокурорского надзора, в соответствии с абзацем 3 п.2 ст.1 Закона о прокуратуре и ч.1 ст.37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее УПК РФ).<sup>71</sup> Обусловлено это тем, что данное направление прокурорского надзора направлено на обеспечение исполнения досудебной стадии уголовного преследования органами предварительного расследования, в частности следователями СК РФ обязанностей по соблюдению Конституции РФ и федеральных законов, а также прав и свобод человека и гражданина. В данной работе акцент сделан именно на надзоре прокуратуры РФ за процессуальной деятельностью следователей Следственного Комитета РФ, в том числе потому, что дела, расследуемые сотрудниками СК РФ являются наиболее существенными и важными.

На протяжении исторического развития прокурорского надзора объем полномочий органов прокуратуры по надзору за следователями постоянно менялся, находился в динамике. Последние коренные изменения были проведены при помощи реформ 2007 и 2010 годов, когда был создан СК РФ при Прокуратуре, а после отделен от прокуратуры, став полностью независимым обособленным органом. Это стало причиной очередного изменения объема полномочий, в этот раз в сторону сужения полномочий и передачи их непосредственно руководству СК РФ.

Процессуальная самостоятельность следователя после создания СК РФ была значительно усилена, в том числе полномочия по непосредственному руководству предварительным следствием были переданы законодателем руководителям следственных органов на местах.

На самом высоком уровне зависимость СК РФ от Генерального прокурора РФ была ликвидирована, предварительным следствием заниматься стали исключительно следователи, а прокуроры такой возможности были лишены.

Прокурорский надзор за следователями СК РФ составляет лишь надзор со стороны за их процессуальной деятельностью, так как многие полномочия прокуратуры были ликвидированы и, как следствие, процессуальное руководство над следователями в уголовном процессе прокуратура РФ больше не осуществляет. Из наиболее существенных полномочий по вмешательству в процессуальную деятельность следователя остались лишь право требовать от следователя устранения выявленных нарушений закона, право

---

<sup>71</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ : (ред. от 27 дек. 2018 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

возвратить уголовное дело обратно в следственный отдел для дополнительного расследования со своими указаниями, а также право отменять некоторые постановления следователя, которые прокурор признает необоснованными или незаконными. Тем не менее данное направление прокурорского надзора является одним из приоритетных.

Важность данного направления надзора связана напрямую с тем, что в уголовном процессе на стадии предварительного следствия напрямую затрагиваются права и свободы, а также законные интересы граждан, в том числе: право на свободу передвижения, на неприкосновенность жилища, на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, тайну переписки, свободу от пыток и т.д. Именно соблюдение данных и др. прав и свобод и является ориентиром для органов Прокуратуры при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью следователей. Необходимость обеспечения строго соблюдения принципа законности предполагает главную роль сотрудников прокуратуры, что и объясняет особое значение прокурорского надзора в этом направлении.

Осуществление предварительного следствия обуславливается необходимостью реагирования на информацию о совершенных или готовящихся преступлениях, которые являются наиболее тяжкими нарушениями закона. Такая деятельность связана с принудительным ограничением прав, свобод, законных интересов граждан и иных лиц.<sup>72</sup> Кроме того, в данной работе рассматривается надзор за процессуальной деятельностью именно следователей СК РФ. Связано это с тем, что у них особая подследственность. Следователи Следственного Комитета РФ рассматривают наиболее широкий круг дел, которые неподследственны другим структурам, что вызывает наибольшее внимание, в том числе в науке, к тому, каким образом осуществляется надзор именно за их процессуальной деятельностью.

В соответствии со ст.37 УПК РФ, прокурор выполняет несколько функций в уголовном процессе, а именно осуществляет от имени государства уголовное преследование в суде, и осуществляет надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия, под которым по мнению Шелестюкова В.Н. понимается «урегулированная нормами права деятельность уполномоченных прокуроров в досудебных стадиях уголовного процесса, направленная на обеспечение законности при осуществлении уголовного преследования».<sup>73</sup>

Одним из важнейших и особенных полномочий прокурора в этой сфере является

---

<sup>72</sup> Мезинов Д. А. Прокурорский надзор в Российской Федерации : вопросы Особенной части : учеб. пособие / Д. А. Мезинов. – Томск : Изд-во НТЛ, 2011. – С. 76.

<sup>73</sup> Шелестюков В. Н. Прокурорский надзор : Учебное пособие / В. Н. Шелестюков. – Кемерово : КемИ РЭУ, 2016. – С. 60-61.

утверждение всех результатов, полученных в ходе досудебного производства следователями. Если рассматривать деятельность прокурора с точки зрения концепции прокуратуры на переходный период 1994г. функция прокурора в ходе производства по уголовному делу в целом предполагает поддержание государственного обвинения путем доказывания перед судом правомерности утверждения о совершении конкретным лицом преступления и требование применения мер уголовной ответственности.<sup>74</sup> Тем не менее нельзя сужать область воздействия прокурора при осуществлении надзора за предварительным расследованием. В настоящее время, основной функцией прокурора по данному направлению надзора является осуществление от имени государства уголовного преследования, а также надзор за процессуальной деятельностью следователей СК РФ. Подводя итог вышесказанному, можно утверждать, что прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следователей СК РФ занимает одно из главных мест во всем объеме деятельности прокуратуры РФ и играет наиболее важную роль в обеспечении законности, соблюдении прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в уголовном процессе.

## **2.2 Предмет, цели и задачи надзора органов прокуратуры за процессуальной деятельностью следователей СК РФ.**

Для того, чтобы наиболее полно понять и раскрыть содержание специального направления надзора органов прокуратуры, а именно за процессуальной деятельностью следователей СК РФ, необходимо определить что является предметом прокурорского надзора и какие задачи стоят перед сотрудниками прокуратуры в рамках осуществления своей надзорной деятельности.

Предметом прокурорского надзора являются непосредственно общественные отношения, складывающиеся в определенной сфере деятельности общества, государства и граждан, на регулирование и обеспечение законности которых и направлена реализация прокурорских полномочий. Предмет прокурорского надзора – понятие по смыслу Закона о прокуратуре РФ – призвано разграничить основные отрасли прокурорского надзора в зависимости от определенных факторов, особенностей самих правоотношений или функционирующих в их рамках субъектов. Каждая отрасль надзора имеет своей специальный предмет – исполнение законодательства в определенной сфере или определенными субъектами.

---

<sup>74</sup> Воронин О. В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / О. В. Воронин ; под ред. докт. юрид. наук А. Г. Халиулина. – Томск : Изд-во НТЛ, 2013. – С. 84.

Предмет прокурорского надзора необходимо отличать от объекта. Например, Воронин О.В. говорит о том, что категория «предмет» по сравнению с объектом носит более конкретный характер, что позволяет сказать об ограничении ее содержания актами и действиями (поведением) поднадзорных органов и лиц как фактическими формами выражения их деятельности.<sup>75</sup>

«Наиболее аргументированной является позиция о том, что объект – это деятельность поднадзорных органов и лиц. В Законе о прокуратуре он определяется перечневым методом путем указания на конкретные органы, учреждения и должностные лица, охватываемые прокурорским надзором в рамках той или иной отрасли».<sup>76</sup>

Предметом рассматриваемого нами направления прокурорского надзора в соответствии со статьей 29 Закона о прокуратуре является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, проведения расследования, а также законность решений, принимаемых следователями Следственного Комитета РФ.

Конечно, выделение особенного предмета надзора в рамках надзорной деятельности в целом, обусловлено тем, что при производстве оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия непосредственно и неизбежно затрагиваются, иногда и ограничиваются права, свободы и законные интересы граждан, гарантированные российским законодателем. А надзор за соблюдением законодательства в полном объеме закреплен исключительно за органами прокуратуры.

Говоря непосредственно о предмете надзора прокуратуры за процессуальной деятельностью следователей необходимо отметить, что в него входят общественные отношения, которые возникли в ходе доследственной проверки, производства предварительного следствия, связанные с исполнением уголовно-процессуального законодательства, а также и отношения, которые возникают впоследствии производства процессуальных действий, связанные с нарушением законов. Говорить о том, что предмет надзора прокуратуры составляют исключительно процессуальные действия следователей – не совсем верно, так как прокуратурой проверяется также и отсутствие нарушений норм материального права, а именно УК РФ.<sup>77</sup>

Также стоит сказать, что прокуратура осуществляя надзор не просто наблюдает за деятельностью сотрудников, например, Следственного комитета, а непосредственно влияет на их работу и использует все правовые средства не только для надзора, но и для

---

<sup>75</sup> Там же. С. 61.

<sup>76</sup> Там же. С. 62.

<sup>77</sup> Кожевников О. А. Предмет прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении дознания и предварительного следствия // Вестн. СамГУ. – 2014. – №. 11-2 (122). – С. 60.

непосредственного вмешательства при обнаружении нарушений действующего законодательства со стороны органов предварительного следствия, то есть принимает все необходимые меры, которые имеют своей целью соблюдение законного порядка расследования уголовных дел.

Предмет прокурорского надзора за деятельностью следователей не ограничивается надзором за соблюдением УПК РФ и УК РФ. Отношения, связанные с преступностью и совершением преступлений часто сочетаются с административными правоотношениями, трудовыми, гражданско-правовыми и т.д. Прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законодательства в целом, в том числе применительно к сотрудникам органов предварительного следствия. Таким образом прокурорский надзор покрывает сферу и уголовно-правовых, и имущественных, и трудовых, и иных правоотношений, которые непосредственно облачены в уголовный процесс.

О.А. Кожевников считает, что основную часть предмета прокурорского надзора за деятельностью следователей, тем не менее, составляют следственные и иные процессуальные действия, а также предпринятые розыскные меры, которые осуществляются, принимаются сотрудниками органов предварительного следствия.<sup>78</sup> Нельзя безусловно принимать субъективное мнение одного автора за абсолютную истину. Тем более вышеупомянутый автор несколько сужает предмет прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей и исключает из него действия, которые осуществляются органами предварительного следствия в ходе проверки сообщений о преступлениях до возбуждения уголовного дела.

Необходимо сказать, что предмет прокурорского надзора в данной области составляет целый комплекс общественных отношений взаимосвязанных, которые не могут существовать друг без друга в рамках действующего законодательства. Безусловно нужно учитывать при определении предмета, что в этот комплекс правоотношений входят также все законные и незаконные действия (бездействие) следователей в рамках производства досудебного производства, а также их поведение в рамках правового поля. И в целом та сфера общественных отношений, на урегулирование которой направлена прокурорская деятельность в рамках надзора за следователями – является составляющей предмета этой деятельности.

Как уже было сказано, предмет прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей закреплен в статье 29 Закона о прокуратуре. Элементами предмета, закрепленного в законодательстве являются:

---

<sup>78</sup> Там же. С. 62.

- ✓ Соблюдение прав и свобод человека и гражданина, которые прямо или косвенно закреплены в Конституции РФ и иных законах
- ✓ Соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях
- ✓ Законность проведения расследования сотрудниками следственных органов
- ✓ Законность процессуальных решений следователей

Таким образом, при осуществлении надзора сотрудники прокуратуры озабочены обеспечением, во-первых, того, чтобы следователь при расследовании по максимуму установил все обстоятельства, которые так или иначе послужили причиной и поспособствовали совершению преступления, и приняли меры к их ликвидации, а во-вторых, соблюдением всех процессуальных сроков уголовного преследования на досудебной стадии, защиты участников уголовного процесса, сторон обвинения и защиты от нарушения их прав, от преступных посягательств в целом, и того, чтобы виновный в совершении преступления был справедливо наказан, а вред, причиненный преступлением был возмещен.

Разобравшись с предметом, необходимо понять, какова цель прокурорского надзора и какие задачи стоят перед сотрудниками прокуратуры в процессе осуществления надзора за процессуальной деятельностью следователей.

Исходя из статьи 1 Закона о прокуратуре можно сказать, что целями деятельности прокуратуры РФ являются: обеспечение верховенства закона, обеспечение единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. На достижение этих целей направлены все направления деятельности прокуратуры, и прокурорский надзор, и поддержание обвинения в суде, и координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и др.

Тем не менее наиболее важным средством, с помощью которого достигаются поставленные задачи является именно прокурорский надзор, через него реализуется основное предназначение прокуратуры РФ. Ему характерны специальные цели и задачи.

Целью прокурорского надзора является конечный результат, на достижение которого направлены непосредственно все отрасли деятельности прокуратуры. Надзор является важнейшей функцией прокуратуры. В связи с этим, Е.В. Волколупов говорит о том, что задачи прокурорского надзора являются частными категориями по сравнению с целями деятельности прокуратуры РФ вообще. Их больше, они более точечные, существенно различаются между собой по своему содержанию, а также по кругу субъектов – соответствующих органов прокуратуры, которые эти задачи должны

решать.<sup>79</sup>

Есть общие и специальные задачи прокурорского надзора за исполнением законодательства. Общие направлены на укрепление законности самого государственного строя, соблюдение личных и имущественных прав и охраняемых законом интересов граждан РФ и организаций, которые закреплены в Конституции РФ, Законе о прокуратуре и в ряде других нормативно-правовых актов.

Что касается специальных задач, то они стоят только перед определенным направлением прокурорского надзора, который осуществляется в различных сферах общественных отношений. Например, выявление нарушений законов и их пресечение, а также привлечение нарушителей к ответственности. И общие, и специальные задачи прокурорского надзора достигаются путем применения прокурорами предоставленных им для этого правовых средств, реализации полномочий.

Воронин О.В. считает, что основная цель надзора за законностью процессуальной деятельности следователя – это обеспечение им соблюдения УК РФ и УПК РФ при утверждении обвинительного заключения по уголовному делу.<sup>80</sup> Вероятно, нельзя однозначно согласиться с данным определением цели, так как такое понимание является чрезмерно узким, поскольку данным автором оно было принято в рамках концептуального рассмотрения прокурорского надзора, при котором его основная функция – обвинение в суде. То есть автор исходил из концепции «чистого» надзора за следователями. Цель надзора за законностью процессуальной деятельности следователя – гораздо шире, и выходит за рамки лишь утверждения обвинительного заключения. Главная цель проявляется в достижении такого состояния законности при предварительном расследовании, когда обеспечивается назначение уголовного судопроизводства, определенное ст. 6 УПК, а именно обеспечивается защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

Достигая общую цель, сотрудники прокуратуры, в рамках рассматриваемой области надзора, должны выполнять специальные задачи, к которым относятся в том числе:

- ✓ Проверка прокуратурой соответствия положений обвинительного заключения обстоятельствам уголовного дела, по которому оно вынесено
- ✓ Обеспечение строгого исполнения всех норм уголовно-процессуального

---

<sup>79</sup> Волколупов Е. В. Прокурорский надзор как гарантия обеспечения законности правовых актов : Проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Волколупов – Саратов, 2003. – С. 26.

<sup>80</sup> Воронин О. В. Прокурорский надзор в Российской Федерации : вопросы общей части : учебное пособие / О. В. Воронин ; под ред. проф. Ю. К. Якимовича. – Томск : Изд-во НТЛ, 2007. – С. 127.

законодательства при выполнении сотрудниками органов предварительного следствия соответствующих следственных действий

✓ Обеспечение обоснованного привлечения к уголовной ответственности лиц, в строгом соответствии с законом

Разные авторы выделяют разные другие задачи в рамках данной сферы надзора. Например, Крюков В.Ф. выделяет следующие задачи: базовые и конкретно-функциональные. Первые вытекают из обязательных направлений надзорной деятельности, установленной законом, а конкретно-функциональные задачи основаны на выделении отдельных направлений надзорной деятельности.<sup>81</sup> К первой группе задач можно отнести такую составляющую предмета данного надзора, как обеспечение соблюдения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, в том числе потерпевших лиц, на стадии предварительного следствия.

Исходя из 29 статьи Закона о прокуратуре, а также подзаконных нормативно-правовых актов Генерального прокурора, можно выделить следующие задачи прокурорского надзора за деятельностью следователей:

✓ Обеспечение при приеме, регистрации и принятии решений по сообщениям о преступлениях, соблюдения законодательства следователями. Главным здесь является предупреждение, выявление и устранение нарушений установленного законом порядка.<sup>82</sup> Для того, чтобы выявлять данные нарушения, прокуратура, осуществляя свой надзор, проводит регулярные проверки исполнения следователями законов, как плановые, так и внеплановые по сообщениям о нарушениях. Если в ходе данных проверок выявляются соответствующие нарушения закона, прокурор применяет меры, а именно выносит требование об устранении нарушений и привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности за ненадлежащее выполнение должностных обязанностей.

✓ Обеспечение возбуждения или отказа в возбуждении уголовных обоснованно и исключительно в соответствии с законом. Для этого прокурор может истребовать и проверить отказные материалы на обоснованность и законность в вынесении отказа в возбуждении уголовного дела следователем. Если необоснованность или несоответствие закону будет выявлено, то прокурор выносит соответствующий акт прокурорского реагирования, а именно постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и дать определенные рекомендации сотруднику,

<sup>81</sup> Крюков В. Ф. Прокурорский надзор: учебное пособие / В. Ф. Крюков. – М. : Норма, 2008. – С. 207.

<sup>82</sup> Быкова Е. В. Современные задачи российской прокуратуры [Электронный ресурс] / Е. В. Быкова, М. В. Парфенова // Российская юстиция. – 2013. – № 11. – С. 56-58. – Электрон. версия печат. публ. – Доступ из науч. электрон. б-ки «eLIBRARY.RU.»

вынесшему такое постановление при возврате отказного материала.

✓ Обеспечение мер, которые направлены и способствуют эффективному, быстрому и объективному раскрытию и расследованию преступлений. Для того, чтобы решать эту задачу, сотрудники прокуратуры применяют меры, направленные на усиление эффективности работы следователя и избежание совершения им действий, направленных на подмену истинных показателей надуманными в рамках палочной системы. Прокурор должен побуждать следователей использовать все свои должностные полномочия и правовые средства для полного и своевременного раскрытия преступлений, независимо от каких-либо обстоятельств, препятствующих этому.

✓ Обеспечение установленных законом сроков расследования уголовных дел. Так, в одном из приказов Генеральный прокурор РФ указал на необходимость использования прокурорами своих полномочий для надлежащего прокурорского надзора за соблюдением органами предварительного следствия разумного срока уголовного судопроизводства.<sup>83</sup>

✓ Обеспечение неукоснительного соблюдения прав, свобод и законных интересов всех участников уголовного процесса.

✓ Обеспечение производства следственных и иных действий в строгом соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

✓ Соответствие требованиям закона процессуальных решений, принимаемых следователями.<sup>84</sup>

Исходя из вышеизложенного материалы, можно сделать вывод, что прокурорский надзор, в том числе за процессуальными действиями следователей изучается в юридической науке досконально многими авторами. Существует множество точек зрения по разным вопросам в этой сфере.

Цели, задачи, прокурорского надзора являются неотъемлемыми, важными составляющими деятельности органов прокуратуры, взаимодействия всей централизованной системы органов. Прокурорский надзор за исполнением законов должен осуществляться на основе соблюдения важнейших принципов функционирования государства, а согласно Конституции, Российская Федерация является демократическим, правовым государством.

---

<sup>83</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия [Электронный ресурс] : Приказ Генпрокуратуры России от 5 сент. 2011 г. № 277 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

<sup>84</sup> Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия [Электронный ресурс] : Приказ Генпрокуратуры России от 28 дек. 2016 г. № 826 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

### 2.3 Правовые пределы в осуществлении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей СК РФ.

Любая деятельность имеет свои рамки, иначе говоря пределы, в данном случае, прокурорского надзора.

Воронин О.В., говоря о пределах прокурорского надзора, утверждает следующее: установление задач наряду с выделением объекта (предмета) невозможно без определения пределов прокурорского надзора. Как правило, под ними понимаются границы как внутриотраслевого деления, так и внешнего отграничения прокурорского надзора от иной деятельности в целом.<sup>85</sup>

К правовым пределам относятся:

✓ Согласно п. 31 ст. 5 УПК РФ надзор за процессуальной деятельностью следователей могут осуществлять Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры, их заместители и помощники прокуроров, которые участвуют в уголовном судопроизводстве. Однако стоит отметить, что принимать окончательные решения в рамках надзора, согласно ч. 5 ст. 37 УПК РФ, могут только прокуроры районов, городов, их заместители, приравненные к ним прокуроры и вышестоящие прокуроры, несмотря на то, что помощники прокурора выполняют непосредственные обязанности по проведению проверок по поручению прокурора.

✓ Прокурорский надзор осуществляется исключительно в рамках уголовно-процессуального законодательства и Закона о прокуратуре. Причем касаться он должен только процессуальных действий следователей. Вмешиваться в организационно-распорядительную деятельность Следственного комитета прокурор не может.

✓ Указания, которые дает прокурор не являются абсолютными, так как могут быть обжалованы вышестоящему прокурору незамедлительно.

Можно сказать, что пределы прокурорского надзора за деятельностью следователей очерчиваются тем кругом правовых актов, за исполнением которых уполномочен осуществлять надзор прокурор.<sup>86</sup> К таким актам в первую очередь относятся Конституция РФ, УПК РФ, УК РФ и иные федеральные законы, в том числе Закон о прокуратуре, Федеральный закон «О следственном комитете Российской Федерации» (далее Закон о следственном комитете РФ)<sup>87</sup>, Федеральный закон «О полиции» (далее

---

<sup>85</sup> Воронин О. В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / О. В. Воронин ; под ред. докт. юрид. наук А. Г. Халиулина. – Томск : Изд-во НТЛ, 2013. – С. 61-62.

<sup>86</sup> Герасимов С. И. Настольная книга прокурора / С. И. Герасимов. – М. : Щит-М, 2002. – С. 657.

<sup>87</sup> О Следственном комитете Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 28 дек. 2010 г.

Закон о полиции)<sup>88</sup>, Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» (далее Закон о службе в ОВД РФ)<sup>89</sup>.

Также, что касается пределов осуществления надзора, то еще один предел очерчивается по кругу лиц, за которыми уполномочен осуществлять надзор прокурор. Согласно Закону о следственном комитете РФ к таким лицам относятся следующие должностные лица СК РФ: руководитель следственного органа, следователь, следователь-криминалист, старший следователь и иные должностные лица СК РФ, уполномоченные осуществлять предварительное следствие по уголовному делу.

По объективному критерию пределом прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей будут являться действия и решения, которые находятся вне компетенции прокурора. По некоторым вопросам только суд уполномочен принимать решения. В том числе в рамках досудебного производства в соответствии с ч. 2 ст. 29 УПК РФ только суд принимает решения об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога, об их продлении, о помещении подозреваемого, обвиняемого, не находящегося под стражей, в медицинскую организацию, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, или в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, для производства соответственно судебно-медицинской или судебно-психиатрической экспертизы, о возмещении имущественного вреда, о производстве осмотра жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц, о производстве обыска и (или) выемки в жилище, о производстве выемки заложенной или сданной на хранение в ломбард вещи, о производстве личного обыска, за исключением некоторых случаев, о производстве выемки предметов и документов, содержащих государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну, а также предметов и документов, содержащих информацию о вкладах и счетах граждан в банках и иных кредитных организациях, о наложении ареста на корреспонденцию, о наложении ареста на имущество и установлении срока такого ареста, о временном отстранении подозреваемого или обвиняемого от должности, о реализации, утилизации или уничтожении вещественных доказательств, о передаче безвозмездно вещественных доказательств, о контроле записи телефонных и иных

---

№ 403-ФЗ : (ред. от 27 дек. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон. дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

<sup>88</sup> О полиции |Электронный ресурс| : федер. закон от 7 фев. 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 3 авг. 2018 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

<sup>89</sup> О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации |Электронный ресурс|: федер. закон от 30 нояб. 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 3 авг. 2018 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

переговоров, о получении информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами.

Кроме этого, ряд процессуальных действий, решений находится вне компетенции прокурора. В том числе возбуждать уголовное дело, осуществлять следственные действия и, в целом, осуществлять предварительное следствие прокурор не может, этим занимаются, в том числе, следователи СК РФ. Тем не менее это не лишает права и обязанности прокурора следить за тем, чтобы эти действия или решения осуществлялись в строгом соответствии с законом.

Таким образом, подводя итог, можно сказать, что важность и значимость такого направления прокурорского надзора, как надзор за процессуальной деятельностью следователей обуславливает наличие теоретических и правовых пределов его осуществления, а именно ограничение полномочий прокурора в рамках досудебного производства, ограничение круга должностных лиц, имеющих право от своего имени реализовывать прокурорские полномочия, а также ограничение перечня тех правовых актов, за соблюдением которых и соответствием которым прокурор осуществляет надзор за деятельностью следователей. Безусловно, существование пределов положительно должно сказываться на эффективности прокурорского надзора за следователями, так как чем уже область влияния, чем более детально регламентированы обязанности и пределы, тем эффективнее будет надзор и тем быстрее прокуратура будет справляться со своими обязанностями.

#### **2.4 Сущностное значение, а также место прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей СК РФ в составе иных направлений прокурорского надзора органов прокуратуры.**

Отдельные нюансы из которых состоит значение рассматриваемого направления прокурорского надзора уже были затронуты, но, для полного понимания необходимо их детализировать и раскрыть.

В целом такая деятельность как прокурорский надзор является очень важным средством, с помощью которого охраняется гарантия соблюдения прав, свобод и законных интересов человека, гражданина, организаций. Благодаря осуществлению прокурорского надзора можно говорить о некоторой цели, которая может быть достижима, а именно неукоснительное соблюдение всеми субъектами, за которыми осуществляется надзор – законов Российской Федерации. В целом прокурорский надзор устанавливает правопорядок и способствует укреплению режима законности.

Направлений прокурорского надзора достаточно большое количество, все они безусловно важны сами по себе. Также и прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следователей является составляющей отдельного направления прокурорского надзора, важного и самоценного направления, обеспечивающего укрепление законности. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следователей СК РФ входит в такую отрасль прокурорского надзора, как надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие согласно главе 3 раздела III Закона о прокуратуре.

А так как у каждого направления прокурорского надзора существуют свои специальные задачи, стоит отметить, что, тем не менее, каждая отрасль надзора, в том числе прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие является важной составляющей для достижения основных целей прокурорского надзора, то есть для обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, согласно части 2 статьи 1 Закона о прокуратуре.

В целом прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие состоит из отдельных поднаправлений прокурорского надзора, которые отличаются в том числе объемом полномочий, поднадзорными субъектами. К этим поднаправлениями относятся прокурорский надзор за:

- ✓ Законностью оперативно-розыскной деятельности, в частности работой органов внутренних дел, в том числе полиции
- ✓ За процессуальной деятельностью дознавателей, где объем полномочий наиболее широкий у сотрудников прокуратуры
- ✓ За процессуальной деятельностью следователей

Указанные направления деятельности отличаются друг от друга, по уполномоченным на осуществление такой деятельности субъектам, по законам, регламентирующим их осуществление и ряду характерных свойств.<sup>90</sup> И, как следствие, сам прокурорский надзор за данными направлениями деятельности имеет, как было указано выше, ряд специфических черт, в том числе нормативную базу регламентации надзора, более широкий или более узкий объем полномочий, а также правовые формы прокурорского реагирования, используемые для осуществления надзора, в том числе акты

---

<sup>90</sup> Мезинов Д. А. Прокурорский надзор в Российской Федерации : вопросы Особенной части : учеб. пособие / Д. А. Мезинов. – Томск : Изд-во НТЛ, 2011. – С. 78.

прокурорского реагирования, которые выносятся на нарушения законов поднадзорными субъектами.

Наиболее существенным отличием между этими составляющими, безусловно, является объем полномочий прокурора при осуществлении надзора за дознавателями и следователями. Если в первом случае прокурор обладает широкими властными полномочиями, а именно осуществляет процессуальное руководство деятельностью дознавателей, то за следователями прокурор осуществляет исключительно надзор и обладает меньшим объемом прав по вмешательству в деятельность следователя.

Согласно ч.2 статьи 37 УПК РФ, прокурор в ходе досудебного производства по уголовному делу вправе, в том числе:

- ✓ давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий
- ✓ 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
- ✓ отменять незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя
- ✓ отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований настоящего Кодекса
- ✓ изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи

И это еще не полный перечень полномочий прокурора в отношении дознавателей.

Что же касается следователей, то в отношении них, в том числе следователей Следственного комитета РФ, прокурор такими большими полномочиями не наделен. Вместо прокурора данные полномочия осуществляет, согласно ч.1 ст. 39 УПК РФ, руководитель следственного органа. То есть прокурор в отношении следователей осуществляет больше надзор, чем контролирует их деятельность, а в отношении дознавателей наоборот.

Говоря о месте прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей СК РФ в системе иных отраслей прокурорского надзора, среди которых и общий надзор, и надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, и надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания заключенных под стражу, можно сказать, что прокурорский надзор за процессуальной

деятельностью следователей СК РФ занимает особенное место. Обусловлено это особыми задачами, присущими только данному направлению надзора.

Также особую значимость данного направления прокурорского надзора подтверждает то, что в составе Генеральной прокуратуры РФ существует главное управление по надзору за следствием, в состав которого входят: управление по надзору за процессуальной деятельностью Следственного комитета Российской Федерации, управление по надзору за следствием в МВД России, организационно-методический отдел, отдел документационного обеспечения.<sup>91</sup>

Не только в составе Генеральной прокуратуры РФ имеется отдельное структурное подразделение, посвященное следствию, осуществляемому следователями СК РФ. Такое же структурное деление имеется и на уровне прокуратур субъектов. В частности, в Прокуратуре Томской области существует управление по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью, в составе которого функционируют три отдела: отдел по надзору за процессуальной деятельностью органов Следственного комитета Российской Федерации, отдел по надзору за следствием в ОВД, отдел по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью.<sup>92</sup>

Таким образом, особое значение и место в составе прокурорского надзора такого направления, как прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следователей СК РФ определяют:

- ✓ законодательное закрепление данного направления, то есть надзора за процессуальной деятельностью следователей СК РФ, в составе прокурорского надзора в целом
- ✓ наличие в структуре Генеральной прокуратуры и прокуратурах субъектов специальных управлений и отделов, посвященных надзору за процессуальной деятельностью следователей СК РФ
- ✓ наличие специальных задач, стоящих перед прокурором, осуществляющим данное направление надзора, а именно надзор за процессуальной деятельностью следователей СК РФ

Все это обуславливает особое значение такой отрасли прокурорского надзора, как надзор за процессуальной деятельностью следователей СК РФ в качестве одного из средств достижения главных целей, стоящих перед Прокуратурой РФ, в обеспечении полноценного функционирования общества и государственного аппарата, укрепления

---

<sup>91</sup> Генеральная прокуратура РФ : структура. – [Электронный ресурс] : URL : <https://genproc.gov.ru/structure/genprokuratura/>

<sup>92</sup> Прокуратура Томской области : структура. – [Электронный ресурс] : URL : [http://prokuratura.tomsk.gov.ru/kadrw/struktura\\_organov\\_prokuraturw/central\\_nwj\\_apparat/](http://prokuratura.tomsk.gov.ru/kadrw/struktura_organov_prokuraturw/central_nwj_apparat/)

режима законности, высокого уровня соблюдения законов сотрудниками, осуществляющими предварительное следствие при производстве расследования.

### **3. Правовые средства органов прокуратуры РФ по надзору за процессуальной деятельностью следователей СК РФ, методы их осуществления.**

#### **3.1 Понятие, виды и общая характеристика полномочий прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей СК РФ.**

Важность значения данного направления прокурорского надзора очевидна. А для осуществления всякой сложной, многогранной и, по настоящему, значимой деятельности необходимы эффективные правовые средства или полномочия, при помощи которых субъект может воздействовать на поднадзорный объект, в данном случае то, при помощи чего прокуратура РФ полноценно осуществляет надзорные функции по отношению к органам предварительного следствия.

Сами по себе полномочия, фактически – это определенный набор прав, а также обязанностей, реализуя которые сотрудники прокуратур могут воздействовать на следователей СК РФ при осуществлении ими предварительного следствия с целью соблюдения законности и эффективного проведения следственных действий и других мероприятий, направленных на изобличение виновного в совершении преступления и собирания доказательственной базы его вины, а также пресечения возможности совершения им новых преступлений до вынесения приговора судом.

Если обратиться к Закону о прокуратуре, а именно к статье 30, то можно увидеть, что норма имеет отсылочный характер, и отправляет к Уголовно-процессуальному кодексу РФ (далее – УПК РФ)<sup>93</sup> за перечнем полномочий прокурора в рамках надзора за следователями. В УПК РФ прокурорские полномочия содержатся в статье 37.

В научной литературе существует множество взглядов на систему полномочий прокурора в разных направлениях надзора. Различные классификации предусматривают деление полномочий на различные группы. Согласно одной из таких классификаций полномочия прокурора делятся на полномочия на этапе возбуждения уголовного дела, а также те, которые он может использовать в ходе предварительного следствия.

В первую группу полномочий входят те, которые позволяют прокурорам надзирать за соблюдением законного порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, а также надзорные полномочия за обоснованностью и законностью решений должностных лиц органов предварительного следствия о возбуждении и отказе в

---

<sup>93</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ : (ред. от 27 дек. 2018 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

возбуждении уголовного дела.

Что касается второй группы, то классификация дробит ее на подгруппы в соответствии с тем, на какой стадии находится предварительное следствия и какую цель имеют поднадзорные действия следователя. А именно это полномочия по надзору за осуществлением следственных и иных процессуальных действий. Это полномочия по надзору за применением мер процессуального принуждения и мер пресечения. И, наконец, полномочия, которыми прокурор пользуется по окончании предварительного следствия, в том числе связанные с надзором за таким этапом предварительного следствия, как вынесение обвинительного заключения и его утверждение.

Например, А.В. Спирин пишет, что полномочия прокурора делятся на две группы, и далее идет перечисление полномочий в каждой группе. Это полномочия, связанные с обнаружением нарушений законодательства, и вторая группа, это полномочия, которые имеют своей целью непосредственное устранение уже обнаруженных и допущенных нарушений закона. Далее стоит перечислить эти полномочия.<sup>94</sup>

К первой группе относятся важные полномочия, которые позволяют еще до совершения нарушения пресечь совершение ошибок или целенаправленных нарушения уголовно-процессуального законодательства. В том числе:

1. Надзор за соблюдением всех требований федерального законодательства в рамках принятия, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях;
2. Полномочие прокурора, которое заключается в возможности потребовать предъявления решения следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении, прекращении уголовного дела, проверить его законность и обоснованность и принять соответствующее решение по нему;
3. Право прокурора лично присутствовать на заседаниях суда и участвовать в них, на которых решаются вопросы об избрании меры пресечения, а конкретно о заключении обвиняемого под стражу, а также о продлении срока такого заключения либо отмена или изменения этой меры пресечения, и, кроме того, разрешаются ходатайства о производстве иных процессуальных действий, которые возможны лишь на основании судебного решения. Осуществляя данное полномочие прокурор одновременно осуществляет обеспечение прав обвиняемого, отстаивает интересы

---

<sup>94</sup> Спирин А. В. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия : вопросы теории, практики, законодательного регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Спирин – Екатеринбург, 2014. – С. 21.

государства и надзирает за следователями СК РФ;

4. Право и обязанность прокурора утверждать обвинительное заключение, поступившее ему из следственного органа;
5. Право рассматривать жалобы как на действия следователя, так и на его бездействие;
6. Право прокурора одобрять и утверждать законность отсутствия уведомления о задержании подозреваемого, в случае если необходимо сохранить этот факт в тайне в интересах следствия;
7. Право знать о ходе следствия, получая от следователя письменные сообщения о проведении процессуальных действий;

Теперь вторая группа прокурорских полномочий, выделяемых вышеупомянутым автором:

1. Важное полномочие прокурора воздействовать на следователя в ходе осуществления предварительного следствия, а именно требовать устранения нарушений положений уголовно-процессуального законодательства, допущенных следователями в ходе следствия;
2. Возможность изъять у соответствующего органа, осуществляющего дознание, любого уголовного дела и передать его в органы Следственного комитета РФ, если для этого имеются достаточные аргументированные основания;
3. Полномочие, касающееся защиты прав и свобод лиц, к которым были применены принудительные меры медицинского характера. Прокурор может освободить незаконно содержащихся там лиц, либо содержащихся законно, но свыше установленного срока, если условия содержания являются стационарными;
4. Если по тому или иному уголовному делу появляются новые или вновь открывшиеся обстоятельства, прокурор может возбудить производство по такому уголовному делу;
5. В случае, если прокурор в ходе осуществления иных своих полномочий выявил нарушения уголовного закона, он имеет право вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов проверки в следственный орган для решения вопроса о возбуждении уголовного дела;
6. Право отмены незаконных и необоснованных постановлений сотрудников органов предварительного следствия, вынесенных по вопросам

возбуждения, отказа в возбуждении, приостановлении, прекращении уголовного дела;

7. На одном из финальных этапов досудебного уголовного преследования, а именно на момент рассмотрения и утверждения обвинительного заключения прокурор имеет право вернуть следователю уголовное дело для производства дополнительных следственных действий, либо для изменения квалификации, объема обвинения или для пересоставления, в целом, обвинительного заключения и устранения всех выявленных недостатков. При чем прокурор сопровождает возвращенные материалы уголовного дела своими письменными указаниями о необходимых действиях по устранению нарушений;

Однако, говоря об объеме полномочий прокурора за процессуальной деятельностью следователей, следует сказать, что до реформы 2007<sup>95</sup> и некоторых дальнейших изменений, полномочия были гораздо шире. Реформирование органов прокуратуры и создание Следственного комитета РФ позволило разделить полномочия между сотрудниками прокуратур и новыми должностными лицами – руководителями следственных органов, которые и получили многие полномочия прокуроров себе. Прокурор лишился многих возможностей, среди которых: санкционирование производства следственных действий следователем, возможность давать письменные указания о направлении расследования и проведении отдельных следственных и иных процессуальных действий, возможность возбуждения уголовного дела и другие. Таким образом, после вышеуказанных реформ прокуроры лишились полноценного руководства за деятельностью следователей. Широкие полномочия остались лишь по отношению к органам дознания. Надзорные, а во многом контрольные полномочия прокуроров за следователями Следственного комитета и иных органов были значительно ликвидированы.

Тем не менее, после принятия Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» от 28 декабря 2010 года №404 – ФЗ (далее ФЗ от 28.12.2010 №404)<sup>96</sup> часть полномочий к прокурорам вернулась. Во всяком

---

<sup>95</sup> О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 3 дек. 2007 г. № 323-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

<sup>96</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия [Электронный ресурс]: федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 404-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

случае возможность истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователей о возбуждении, отказе в возбуждении, приостановлении и прекращении уголовных дел у прокуроров сохранилась.

В науке существуют различные точки зрения по поводу того, было ли оправдано лишение прокурора имеющихся у него полномочий по надзору и руководству за деятельностью следователей СК РФ и иных органов. Кто-то считает, что оправдано, кто-то придерживается обратной точки зрения. Тем не менее, большинство ученых сходятся в том, что определенный обязательный минимум полномочий для эффективного надзора все-таки сохранен. Не исключено, что перечень со временем будет расширяться вновь.

Например, по мнению А.С. Александрова, деятельность органов предварительного следствия должна полностью не только находиться под надзором прокуратуры, но и должна контролироваться ей, прокуроры должны осуществлять руководство. Тем не менее он также считает, что роль руководителя следственного органа также должна быть значимой, а прокурор не должен напрямую осуществлять контрольные полномочия по отношению к процессуальной деятельности следователей. Так или иначе у каждого органа любого уровня должен быть свой непосредственный руководитель. Задача прокурора, осуществлять надзор за соблюдением закона всеми сотрудниками органов предварительного следствия.<sup>97</sup>

Е.Н. Бушковская придерживается несколько иной позиции, считая, что прокурор обязательно должен иметь право давать следователю указания о направлении расследования, а иначе первый лишен полноценной возможности формировать доказательственную базу по уголовному делу и не может эффективно восполнять значимые по его мнению пробелы предварительного следствия. Определенным компромиссом, конечно, является сохраненная возможность у прокурора утверждать обвинительное заключение. Таким образом, в конечном счете, прокурор также принимает важное участие в формировании конечной позиции государства по вопросу обвинения, квалификации и доказательственной базы.

Есть и ученые, которые критически относятся к сужению полномочий прокурора. В том числе А.В. Спирин. По его мнению, реформы системы органов прокуратуры, создание Следственного комитета, разделение между ними полномочий сыграли негативную роль на уровне соблюдения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина. В связи с отсутствием того уровня возможностей прокуратуры, который был до реформ, произошло определенное ослабление механизма государства по защите прав и

---

<sup>97</sup> Уголовный процесс России : Учебник / А. С. Александров [и др.] ; Науч. ред. В. Т. Томин. – М. : Юрайт, 2003. – С.16.

свобод граждан, уголовному преследованию лиц, совершивших преступления. А по поводу следователя указанный автор говорит о том, что проведенные реформы все равно не привели к процессуальной самостоятельности следователей, так как произошло простое перераспределение прокурорских функций между руководителем следственного органа и соответствующим прокурором. И если раньше поднадзорный субъект и надзирающий орган не находились в непосредственном подчинении друг от друга, то после реформ, следователь попал в полную зависимость от своего руководителя и оказался под полным его влиянием, что, однозначно, сыграло свою роль по поводу самостоятельности первого.<sup>98</sup>

То есть, по сути, прокурор, как считают некоторые, в том числе вышеуказанные авторы, потеряв часть своих полномочий попросту лишился возможности полноценно решать стоящие перед ним задачи. Он стал неспособен в полной мере контролировать деятельность следователей, а его влияние значительно уменьшилось, как и количество правовых средств воздействия. Все это в свою очередь напрямую влияет на неэффективность, в той или иной степени, прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей Следственного комитета РФ и иных органов, осуществляющих предварительное следствие.

Отдельно учеными обсуждается вопрос лишения прокуратуры права возбуждать уголовные дела. Очевидно, что чем быстрее будет возбуждено уголовное дело и правильно квалифицировано преступное деяние, тем более эффективным и результативным будет расследованием. Можно сказать, расследование по горячим следам.

Тем не менее, законодатель пошел на определенный компромисс, дав прокурорам право выносить постановления о направлении материалов своих проверок в следственные органы для возбуждения уголовного дела, если были обнаружены признаки состава преступления. Данное полномочие появилось у прокурора еще в 2007 году, а после принятия ФЗ от 28.12.2010 №404, дополнившего ч. 1 ст. 140 УПК РФ, оно было закреплено более последовательно и уточнено.

Этот же Федеральный закон подтвердил сохранение за прокурором некоторых уже имеющихся полномочий, в том числе право осуществлять надзор за законностью и обоснованностью возбуждения или отказа в возбуждении уголовных дел, а также приостановлением и прекращением уголовных дел следователями СК РФ.

По мнению А.С. Стройковой, даже тех полномочий, которые сохранились у

---

<sup>98</sup> Спирин А. В. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия : вопросы теории, практики, законодательного регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Спирин – Екатеринбург, 2014. – С. 21.

прокуратуры определенно недостаточно для эффективного надзора за процессуальной деятельностью следователей органов предварительного следствия. Она предлагает дополнить полномочия прокурора возможностью по результатам проверки принятия решений следователя или руководителя следственного органа по вопросу возбуждения или отказа в возбуждении уголовного дела возбуждать уголовное дело самостоятельно, если есть веские основания, или, как минимум, возможность направлять материалы следователю для дополнительной проверки.<sup>99</sup>

Примерно такого же мнения придерживается и В.А. Лазарева. По ее мнению, те компромиссы, на которые пошел законодатель, сохранив малую толику былых полномочий у прокуратуры, не отвечают задачам эффективного надзора прокуратуры за следствием. А те полномочия, которые после реформ имеются у прокуроров не могут заменить право на возбуждение уголовного дела самостоятельно. Также она считает фикцией такое право прокурора, как возможность вынесения постановления об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела следователем. По ее словам это является лишь «бесконечной перепиской прокурора с руководителем следственного органа».<sup>100</sup>

Такое новшество, как лишение прокурора права возбуждать уголовные дела обсуждалось не только в научной литературе, но и на уровне высших органов власти.

Бывший член Совета Федерации Лысков А.Г. вносил в Государственную Думу РФ законопроект, в котором содержалось положение, возвращающее прокурору право возбуждать уголовные дела. Также им предлагалось и вовсе передать не только право возбуждать уголовное дело, но и расследовать его в случае, если преступление было совершено следователем или руководителем следственного органа СК РФ. По его мнению такой механизм был бы наиболее эффективен, если прокурор, в процессе надзора, принимал решение, что следователем следственного органа вынесено незаконное и необоснованное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.<sup>101</sup>

Безусловно, далеко не все ученые и представители государственной власти стояли и стоят на стороне органов прокуратуры. Есть и те, кто отстаивает процессуальную самостоятельность следователей, в первую очередь, СК РФ в процессе осуществления ими предварительного следствия.

---

<sup>99</sup> Стройкова А. С. Анализ теории и практики реализации изменений российского уголовно-процессуального законодательства относительно полномочий прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Бизнес в законе. – 2012. – № 5. – С.34.

<sup>100</sup> Лазарева В. А. Долгожданные изменения в статусе прокурора. [Электронный ресурс] // Уголовное судопроизводство. – 2011. – №3. – Электрон. версия печат. публ. – URL: <https://center-bereg.ru/j1028.html> (дата обращения: 26.10.2018).

<sup>101</sup> Борозенц Н. Н. Полномочия прокурора при разрешении сообщений о преступлении // Austrian Journal of Humanities and Social Sciences. – 2014. – Vol. 9-10. – P. 349-353.

По словам А.М. Багмета, отмена прокурором решений следователей о возбуждении и отказе в возбуждении уголовного дела не всегда отвечала задачам надзора именно за соблюдением уголовно-процессуального закона следователями. По его мнению, нередко возникала ситуация, при которой следователь выполнил свою работу полностью, его решение о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела было законным и обоснованным, а прокурор отменял его со ссылкой на нарушение конституционных прав граждан.<sup>102</sup>

Тем не менее, можно в чем-то согласиться со всеми подходами. Но стоит задаться вопросом. Учитывая современную, реформированную систему органов прокуратуры, создание Следственного комитета РФ, разделение полномочий между руководителем следственного органа и прокуратурой, возможно ли в том же самом виде как и раньше вернуть прокурору полномочие по возбуждению уголовного дела?! Так или иначе, в РФ Конституцией установлен принцип разделения властей на исполнительную, законодательную и судебную. В теории выделяет и четвертую ветвь власти – Прокуратуру РФ, как орган, осуществляющий независимый от других ветвей власти надзор за всеми без исключения государственными органами, коммерческими организациями и т.д. Тот же принцип лежит и в основе разделения функций таких органов, как Следственный комитет РФ и Прокуратура РФ. Возможность возбуждения прокурором уголовного дела будет означать смешение функций и задач двух разных по своей сути органов. Следственный комитет РФ занимается осуществлением предварительного следствия по уголовным делам, а прокуратура осуществляет надзор. Все-таки, в нынешних реалиях, те возможности, которые имеются у прокурора в рамках надзора за следователями СК РФ, являются необходимо достаточными для осуществления именно надзора, так как возможность возбуждения уголовного дела и прямого вмешательства в деятельность СК РФ является элементом контроля. Контроль и надзор, все же, разные вещи. И таким образом, с учетом реформирования системы полномочий прокуратуры, она имеет все возможности для осуществления надзора, при этом без возможности напрямую вмешиваться в проведение предварительного следствия. Главная цель прокуратуры - обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Исходя из вышеизложенного можно полностью согласиться с мнением Д.А.

---

<sup>102</sup> Багмет А. М. Место и роль принципа процессуальной самостоятельности следователя в уголовном процессе [Электронный ресурс] // Российская юстиция. – 2014. – № 5. – Электрон. версия печат. публ. – URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=3598> (дата обращения: 29.10.2018).

Мезинова о том, что: «надзорная деятельность прокурора в отношении следственных органов по содержанию в полной мере соответствует специфике прокурорского надзора как особого вида государственной деятельности, что ранее не было характерно для положения прокурора в досудебном производстве по уголовным делам».<sup>103</sup>

Далее можно рассмотреть более детально конкретные полномочия прокурора по надзору за следователями Следственного комитета РФ.

Как уже было сказано выше, одним из полномочий, в тоже время обязанностью прокурора является надзор за полным и неукоснительным исполнением требований закона при осуществлении приема, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.

У Генпрокуратуры есть по этому поводу соответствующий приказ, а именно Приказ Генеральной прокуратуры РФ №277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия». Согласно этому приказу за прокурорами закреплена обязанность по осуществлению непрерывного, тщательного надзора за следователями СК РФ в части исполнения ими положений УПК РФ, а также иных ФЗ.<sup>104</sup>

Данный приказ обязует прокуратуру проводить регулярную проверку исполнения требований уголовно-процессуального закона всеми органами, осуществляющими предварительное расследование, а в частности Следственным комитетом РФ. Регулярность такой проверки, не реже 1 раза в месяц. Причем такие проверки должны быть правилом, то есть осуществляться систематически, а не по необходимости. Также стоит отметить, что если в прокуратуру поступила информация о нарушении закона тем или иным следственным органом, то месячный срок не применяется, а проверка осуществляется немедленно.

Приказ обращает внимание прокуроров, что особо тщательно необходимо осуществлять надзор за следующими факторами:

1. Соблюдается ли компетенция должностными лицами, в том числе СК РФ, и не выходят ли его сотрудники за ее рамки;
2. Регулярно ли проверяются на достоверность сообщения СМИ о совершении преступлений;

---

<sup>103</sup> Мезинов Д. А. Прокурорский надзор в Российской Федерации : вопросы Особенной части : учеб. пособие / Д. А. Мезинов. – Томск : Изд-во НТЛ, 2011. – С. 100.

<sup>104</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия [Электронный ресурс] : Приказ Генпрокуратуры России от 5 сент. 2011 г. № 277 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

3. Соблюдаются ли сроки регистрации сообщений о преступлениях и сроки их проверки, а также порядок продления этих сроков;
4. Достоверность результатов проверки сообщений о преступлениях следователями, а также связанных с этим документов из материалов проверки;
5. Наличие использования незаконных методов физического или психического воздействий следователей на заявителей, обратившихся в органы предварительного следствия;
6. Правильно ли применяются сотрудниками СК РФ нормы материального и уголовно-процессуального права;
7. И др.

Помимо указанных моментов приказ обращает внимание прокуроров также на другие факторы. Прокуратура должна проверять, соблюдается ли закон при направлении следователями сообщений о преступлениях по подследственности, доходят ли эти сообщения до нужных органов. Также для проверки того, все ли на самом деле сообщения о преступлениях регистрируются и не укрываются ли следователями преступления, прокуроры сверяют сведения между собой, а также сверяются учетные данные из органов предварительного следствия, с учетной документацией различных других государственных структур, таких как медицинские учреждения, страховые компании, государственные контролирующие органы с целью выявления сокрытых преступлений.

Если же прокуратура выявила нарушения закона со стороны должностных лиц СК РФ, то она обязана оперативно принимать соответствующие меры. В том числе оперативное реагирование необходимо в случаях, когда следователь не предоставил, либо предоставил несвоевременно все копии принятых им решений по сообщениям о преступлениях, либо когда следователь не предоставил либо не вовремя предоставил регистрационно-учетные документы, которые необходимы прокурору для проверки соблюдения закона.

Далее можно выделить такое полномочие прокурора, как возможность вынести обоснованное, мотивированное постановление о направлении материалов проверки в следственный орган по факту обнаружения признаков состава преступлений для принятия следователем соответствующего процессуального решения. Это как раз то полномочие, которое было дано прокуратуре вместо права самостоятельно возбуждать уголовные дела. То есть, прокуратура, даже не осуществляя непосредственно надзор за процессуальной деятельностью следователей СК РФ, занимаясь другими направлениями надзора, например, надзором за соблюдением законодательства органами управления и

руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, может выявить признаки состава преступления в действиях того или иного субъекта и передать материалы этой проверки в следственный орган. Также обратиться в прокуратуру с заявлением о проверке на наличие состава преступления могут обратиться обычные граждане.

Причем в целях статистической отчетности, Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»<sup>105</sup> обязывает прокуроров вести учет постановлений о направлении материалов проверки в следственные органы с целью принятия процессуального решения о возможности возбуждения уголовного дела.

Гарантией указанного полномочия прокурора является также то, что следователь не может исключительно по своей воле принять решение об отказе в возбуждении уголовного дела по материалам, поступившим из прокуратуры. Он может это сделать исключительно с согласия руководителя следственного органа, что также может быть проверено прокурором.

Также прокуратура наделена правом внесения такого акта прокурорского реагирования, как требование об устранении нарушений федерального законодательства в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. В частности, если эти нарушения были допущены сотрудниками следственных органов СК РФ. По итогам поступления такого требования в следственный орган начинается определенная чехарда, которая предусмотрена ч. 6 ст. 37 УПК РФ. Руководитель следственного органа может не согласиться с требованием прокурора, что дает право последнему обратиться к руководителю вышестоящего следственного органа, а если и тот не согласен, то прокурор может обратиться к Председателю Следственного комитета РФ или руководителю следственного органа федерального органа исполнительной власти. Все эти несогласия прекращаются окончательным решением Генерального прокурора РФ, чье последнее слово уже не оспаривается.

Помимо этого прокурор следит также за соблюдением срока рассмотрения его требования, который составляет 5 суток, а также за реальностью устранения нарушений. Если же нарушения были устранены только формально, прокурор обязан оперативно на это отреагировать.

Еще одним не менее важным полномочием прокурора в рамках надзорной

---

<sup>105</sup> Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия [Электронный ресурс] : Приказ Генпрокуратуры России от 28 дек. 2016 г. № 826 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

деятельность за следователями СК РФ является возможность проверять и отменять решения следователя и руководителя следственного органа, которые, по мнению прокурора, являются незаконными и необоснованными. Для этого прокурор истребует все решения, связанные с отказом в возбуждении, приостановлением и прекращением уголовных дел. По результатам рассмотрения таких решений, прокурор уполномочен принимать свое решение по таким документам, а именно он может как признать их законными и обоснованными, так и наоборот, и, в таком случае, он выносит соответствующее постановление, с мотивированным обоснованием незаконности и необоснованности решений должностного лица СК РФ.

За следователем, в рамках данного вопроса, закреплена обязанность уведомлять как заявителя, так и прокурора по вопросу вынесения постановления, например, об отказе в возбуждении уголовного дела. Срок для такого уведомления – 24 часа. Разумеется, соблюдение данного срока – один из наиболее важных вопросов, на которые обращает внимание прокурор, так как его несоблюдение – это существенное нарушение уголовно-процессуального закона и, соответственно, прав участников уголовного процесса.

Срок – лишь одно из обстоятельств, на которые обращает внимание прокурор. Безусловно, он проверяет и полноту проделанных проверочных мероприятий, анализируя поступившие к нему материалы проверок, в том числе постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Проверочные мероприятия должны быть исчерпывающими, объективными, полными и проделанными качественно и в срок.

Для удобства осуществления таких полномочий прокуроров, приказ Генерального прокурора № 826 обязывает соответствующие подразделения прокуратур вести отдельно учет поступивших материалов по возбуждению и отказу в возбуждении уголовных дел. Это необходимо как для отчетности, статистики, так и для удобства осуществления прокурорских полномочий самими сотрудниками прокуратур. Систематизация данных всегда положительно сказывается на результатах деятельности.

Если же прокурор все-таки признает то или иное решение следователя, в том числе об отказе в возбуждении уголовного дела – незаконным и необоснованным, то он использует свое право вынести постановление об отмене постановления следователя, и дать ему соответствующие предложения по исправлению ситуации и доведения материалов проверки до состояния соответствующей законности. Такое решение прокурором принимается в пятидневный срок с момента поступления материала проверки в прокуратуру.

Но не только на решениях об отказе в возбуждении уголовных дел сосредоточено внимание прокуроров. Не менее важное значение имеет и законность вынесения решения

о возбуждении уголовного дела. Оно также должно быть обоснованным и принятым на основе ясных и полных данных, позволяющих утверждать, что признаки состава конкретного преступления явно имеются, а срок принятия решения соблюден. Поскольку это обеспечит более полную и объективную проверку, принятого следователем решения.<sup>106</sup>

Также прокуратура оценивает законность и обоснованность принятия решений о приостановлении и прекращении уголовных дел. Если предварительное следствие в силу статьи 208 УПК РФ было приостановлено, сотрудники прокуратуры изучают, в полном ли объеме были выяснены все возможные обстоятельства, все ли меры приняты для выявления всех обстоятельств, обнаружения подозреваемого или обвиняемого и для окончания предварительного следствия вынесением обвинительного заключения. Прокурор изучает в таком случае не только материалы самих уголовных дел, но и материалы оперативного учета, сопоставляя их между собой. Большею частью это касается приостановления следствия именно по причине не установления лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого или если обвиняемый скрылся, а его местонахождение неизвестно.

Очень важное значение имеет надзорное сопровождение дополнительного расследования. Так как нередко на практике случаи, когда дело было направлено на дополнительное расследование с указанием необходимых действий, но следователем никаких мер предпринято не было. В связи с этим прокурор должен объективно надзирать за всем ходом дополнительного расследования и с особой тщательностью относиться к вынесению каждого решения, которые должно быть законным и обоснованным.

Следующим полномочием прокурора является право и обязанность участвовать в судебных заседаниях во время предварительного следствия по вопросам избрания меры пресечения в виде заключения под стражу либо отмене или изменении данной меры пресечения. Также прокурор участвует в судебных заседаниях по вопросу рассмотрения ходатайств о производстве иных процессуальных действий, если такие действия допускаются только на основании судебного решения, а также при рассмотрении жалоб на действия (бездействие) должностных лиц следственного органа. Мнение о том, что такое полномочие является не только правом, но и обязанностью, высказывает также В.Н. Григорьев, который считает обязательным участие прокурора в подобного рода судебных заседаниях. Это выглядит логично и объективно, так как прокурор, в первую очередь, является гарантом законности, соблюдения прав, в том числе, обвиняемого,

---

<sup>106</sup> Бичев Д. В. Полномочия прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Проблемы в российском законодательстве. – 2014. – №3. – С. 187.

подозреваемого, а значит не воспользоваться подобным полномочием он не может, иначе это будет злоупотреблением правом, так как его основная обязанность – надзирать за законностью всевозможных действий и решений следователей.<sup>107</sup> В том числе это касается и следователей Следственного комитета РФ.

Прежде чем сотрудник прокуратуры примет участие в таком судебном заседании, он обязан к нему предварительно подготовиться, а именно изучить в полном объеме все материалы уголовного дела, изучить личность обвиняемого, подозреваемого, сформулировать свою собственную позицию по данному вопросу и сопоставить ее с позицией следователя, участвующего в таком судебном заседании. Кроме того, он также в ходе рассмотрения всех материалов проверяет законность, обоснованность и мотивированность вынесенного постановления следователя по этому вопросу.

Во время непосредственного участия прокурор в судебном заседании, когда он будет излагать свое мнение по вопросу избрания меры пресечения, изменении сроков заключения под стражей, он должен исходить из нескольких аспектов. Во-первых, он должен основывать свое мнение на уголовно-процессуальном законе, во-вторых, он должен исходить из разумных сроков содержания под стражей и необходимости продления именно этой меры пресечения, в силу невозможности применения более мягкой. Кроме того, как было сказано выше, прокурор должен вникнуть в рассматриваемый вопрос, изучить личность подозреваемого, обвиняемого, в том числе состояние здоровья, возраст, семейное положение и другие обстоятельства, а также тяжесть совершенного преступления по уголовному делу.<sup>108</sup>

Помимо вышеуказанного, прокурор также может и самостоятельно ходатайствовать перед судом о продлении срока содержания под стражей или срока домашнего ареста. Такое ходатайство прокурор направляет в суд вместе с обвинительным заключением, обвинительным актом. При этом такое решение может быть принято только если до истечения срока домашнего ареста или заключения под стражей осталось не менее 7 суток.

При рассмотрении такого вопроса в судебном заседании является обязательным участие обвиняемого, его защитника, и, в случае если участвует несовершеннолетний – то обязательно должен присутствовать его представитель. Разумеется, участие самого прокурора также является обязательным.

---

<sup>107</sup> Прокурорский надзор : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Ф. К. Зиннуров [и др.] ; под ред. Ф. К. Зиннурова, В. Н. Григорьева. – М. : ЮНИТИ – ДАНА, 2015. – С. 237.

<sup>108</sup> Прокурорский надзор : учебник для бакалавров / Ю. Е. Винокуров ; отв. ред. Ю. Е. Винокуров. – М. : Юрайт, 2013. – С. 379.

Обязательно должно быть письменное заключение прокурора по данным вопросам, если он участвует в судебном заседании. Заключение должно обосновывать наличие или отсутствие оснований и доводов, указанных следователем по вопросу избрания или продления меры пресечения. Если какие-либо основания, по мнению сотрудника прокуратуры отсутствуют, то решение по этому вопросу он принимает согласованно с мнением руководителя прокуратуры.

Проблемным является вопрос, может ли прокурор отказаться от поддержания ходатайства следователя об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу. Ст. 108 УПК РФ предусматривает обязанность прокурора самостоятельно обосновывать такое ходатайство, либо поручить такое обоснование самому следователю. Например, М.А. Табакова, также задается таким вопросом. Может ли в таком случае суд удовлетворить ходатайство следователя, если прокурор не поддержал его. Судебная практика позволяет сделать вывод, что суд не связан мнением прокурора и может удовлетворить ходатайство следователя. Согласуется ли это с нормами УПК РФ? Трудно сказать, так как конкретной регламентации таких нюансов в законе не имеется.<sup>109</sup>

Также мнение по этому вопросу высказал И.В. Иванов. Он считает, что суд действует неправомерно, если действует вопреки позиции прокурора, отказавшегося от поддержания ходатайства. Таким образом суд ставит свое решение в противоречие с «буквой и духом» УПК РФ.<sup>110</sup>

Вероятно, необходимо предусмотреть данный вопрос в уголовно-процессуальном законодательстве. Либо запретить рассматривать суду ходатайство об избрании содержания под стражей, если его не поддерживает прокурор. Либо можно дать следователю право игнорировать одобрение прокурора.

Еще одним полномочием прокурора, в силу п. 8 ст. 37 УПК РФ, является рассмотрение жалоб на действия (бездействие) следователя или руководителя следственного органа. Статья 124 УПК РФ устанавливает сроки для рассмотрения жалоб. Срок исчисляется тремя сутками. В исключительных случаях, когда для проверки жалобы необходимо истребовать дополнительные материалы либо принять иные меры, допускается рассмотрение жалобы в срок до 10 суток, о чем извещается заявитель.

---

<sup>109</sup> Табакова М. А. Проблемы правового регулирования учета позиции прокурора при применении заключения под стражу в качестве меры пресечения // Проблемы в российском законодательстве. – №2. – 2012. – С. 208.

<sup>110</sup> Иванов И. В. Соотношение для суда позиции прокурора и следователя (руководителя следственного органа) при рассмотрении ходатайства об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу // Судебная защита прав и свобод человека и гражданина при применении мер пресечения в виде заключения под стражу, залога и домашнего ареста : Материалы Всероссийской межведомственной научно-практической конф., 25-26 ноября 2010 г. – Н. Новгород, 2010. – С. 108.

О том, что прокурор имеет право на получение копий важнейших решений следователя уже было сказано выше. Однако имеются нюансы. В том числе Приказ Генеральной прокуратуры № 826 содержит указание, согласно которому копия постановления о привлечении в качестве обвиняемого также должна быть предоставлена ему своевременно. Но сам УПК РФ говорит лишь о такой обязанности следователя, но срок не устанавливает, что может повлечь существенные нарушения прав и свобод участников уголовного судопроизводства, и принципа разумности сроков. На мой взгляд, необходимо более детально регламентировать эту обязанность следователя в УПК, и дополнить ч. 9 ст. 172 УПК РФ точным сроком, в течении которого следователь обязан направить копию постановления о привлечении в качестве обвиняемого прокурору.

Также, прокурор истребует у следователя своевременного уведомления о принятии иных решений. В том числе, если в случаях, не терпящих отлагательств, проводятся: осмотр жилища, обыск, выемка в жилище и др. следственных действий, если для их осуществления требуется судебное решение. Срок для такого уведомления – трое суток с момента начала производства данных действий. Также, согласно ч. 3 ст. 92 УПК РФ, прокурор должен быть в течении 12 часов уведомлен о задержании подозреваемого. Если же уведомление невозможно, в силу необходимости сохранения этого действия в тайне в интересах следствия, то прокурор должен дать на это согласие. Правда, это правило не действует, если подозреваемый является несовершеннолетним.

Одним из наиболее важных полномочий прокурора является утверждение документа, являющегося апогеем предварительного следствия, а именно обвинительного заключения по уголовному делу. Обвинительное заключение тот документ, который заканчивает предварительное следствие, а досудебная стадия производства после утверждения данного акта – переходит в судебную. В связи с этим прокурор должен максимально серьезно относиться к проверке соблюдения всех положений УПК РФ, установленных сроков, соблюдения процессуальных форм. Помимо этого, он должен объективно оценивать, достаточно ли сделано следователем для того чтобы обвинительное заключение закончилось в конечном итоге вынесением справедливого приговора, основанного на полноценной доказательственной базе, где все доказательства являются законными, допустимыми и относимыми.

У прокурора есть 10 суток для проверки всех этих обстоятельств и принятия решения об утверждении. Из этого правила есть исключение, срок может быть продлен до 30 суток вышестоящим прокурором в том случае, если уголовное дело имеет большую сложность и большой объем.

Прокурор должен оценить также правильность квалификации деяния обвиняемого,

разумность и соответствие выводов следователя обстоятельствам дела.

Прокурор может принять одно из трех решений по поступившему обвинительному заключению:

1. об утверждении обвинительного заключения и о направлении уголовного дела в суд;
2. о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков со своими письменными указаниями;
3. о направлении уголовного дела вышестоящему прокурору для утверждения обвинительного заключения, если оно подсудно вышестоящему суду.

Такое решение как возвращение уголовного дела следователю для проведения дополнительного следствия имеет важное значение для выявления и исправления существующих нарушений требований закона. Именно прокурор является рубежом между досудебным производством и передачей уголовного дела в суд. Таким образом, прокурор является «последней инстанцией» перед судебным разбирательством. На прокурора ложится обязанность недопущения до суда таких уголовных дел, по которым было проведено неполное предварительное следствие, либо имеются нарушения уголовно-процессуального закона, прав и свобод участников уголовного процесса. То есть, если имеются существенные недостатки в уголовном деле, которые не могут быть устранены в судебном заседании – прокурор не должен допускать такие дела до суда.

Если такие обстоятельства выявлены, то прокурор формулирует соответствующие письменные указания для следователя и направляет последнему обвинительное заключение для проведения дополнительного следствия.

Безусловно, механизм взаимодействия следствия и прокуратуры подразумевает сдержки и противовесы. А именно решение прокурора о возвращении уголовного дела может быть обжаловано следователем с согласия руководителя следственного органа – вышестоящему прокурору. А если и с ним следователь будет не согласен, то, с согласия Председателя Следственного комитета РФ или руководителя следственного органа соответствующего федерального органа исполнительной власти, - решение может быть обжаловано Генеральному прокурору.

На счет данного полномочия прокурора имеются различные точки зрения в научной литературе. В том числе Н.В. Буланова считает, что Федеральным законом от 05.06.2007 г. №87-ФЗ внесены изменения в УПК РФ, которые существенно ограничили

возможности прокурора, связанные с утверждением и изменением обвинительного заключения. В том числе, прокурор лишился права составлять новое обвинительное заключение, дополнять и сокращать список лиц, вызываемых в суд со стороны обвинения, принимать решение о прекращении уголовного дела или уголовного преследования. Также прокурор не может на сегодняшний день самостоятельно изменить квалификацию действий обвиняемого или объем обвинения.<sup>111</sup>

Некоторые авторы, в том числе К.Б. Калиновский, считают, что такое ограничение прав прокурора является недопустимым и значительно в худшую сторону сказывается на его статусе надзирателя за процессуальной деятельностью следователей и государственного обвинителя на суде.<sup>112</sup>

Говоря об иных полномочиях, статья 10 УПК РФ говорит об обязанности некоторых должностных лиц и государственных органов, в том числе прокурора, освобождать незаконно задержанных или лишенных свободы или незаконно помещенных в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, либо содержащихся свыше установленного срока лиц. Конкретной статьи, посвященной данному полномочию и обязанности прокурора в УПК РФ нет, что представляется нелогичным. Есть логика в том, чтобы детализировать данное полномочие непосредственного в уголовно-процессуальном законе.

Безусловно, как и было сказано выше, объем прокурорских полномочий меняется со временем и будет меняться. Общественные отношения развиваются, уголовный процесс не исключение. Так, в 2016 году были внесены изменения в УПК РФ, а именно был принят федеральный закон «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросу совершенствования порядка судопроизводства при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве» от 03.07.2016 года №322-ФЗ.<sup>113</sup> Данным законом была дополнена статья 37 УПК РФ, а прокурор получил право рассматривать ходатайства о заключении досудебных соглашений о сотрудничестве с подозреваемым или обвиняемым, и, соответственно, принимать решение по данному вопросу.

Данное ходатайство может быть изъявлено не только подозреваемым или

---

<sup>111</sup> Буланова Н. В. Осуществление прокурором уголовного преследования при утверждении обвинительного заключения // Вестник Академии Генеральной прокуратуры. – 2008. – №6 (8) . – С. 28-29. – Электрон. версия печат. публ. – Доступ из науч. электрон. б-ки «eLIBRARY.RU.»

<sup>112</sup> Калиновский К. Б. Толкование отдельных положений законов о внесении изменений в УПК РФ // Журн. рос. права. – 2008. – №8. – С. 94.

<sup>113</sup> О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросу совершенствования порядка судопроизводства при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 3 июля 2016 г. № 322-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

обвиняемым, но также и сам следователь может вынести соответствующее постановление.

Прокурор может принимать следующие решения: удовлетворить ходатайство, отказать в удовлетворении такого ходатайства, изменить его или прекратить действие соглашения о сотрудничестве. Также, прокурор вправе выносить представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве.

Проанализировав основные полномочия прокурор в ходе досудебного производства по уголовным делам можно однозначно утверждать, что после соответствующих реформ на рубеже нулевых и десятых годов 20 века правовой статус прокуратуры существенно изменился. Многие полномочия прокуроров были полностью ликвидированы. Некоторые полномочия были заменены схожими, но более узкими. Появились и новые полномочия, которых не было ранее.

Конечно, все это вызывает различные реакции в научной среде. Кто-то полностью поддерживает ограничение полномочий прокуроров, кто-то, наоборот, резко осуждает такие изменения. Часть авторов реально оценивает необходимость некоторых изменений, но такие перемены, как исчезновение права возбуждать уголовные дела – рассматриваются ими негативно.

В целом, можно сказать, что предложения вернуть прокуратуре ушедшие в прошлое полномочия, в том числе право возбуждать уголовные дела, изменять обвинительный тезис – не имеют под собой соответствующего обоснования и необходимости. Большая часть изменений была связана с созданием Следственного комитета РФ и разделением с новым органом прокурорских полномочий. Очевидно, что когда нынешние следователи СК РФ находились в подчинении прокуратуры, а единый орган назывался Следственным комитетом при Прокуратуре РФ – объем полномочий прокуроров был значительно шире. Но с выделением следствия в отдельную отрасль, вне прямого подчинения прокуратуры, бывшие полномочия прокуратуры были переданы руководству Следственного комитета. А именно руководители следственных органов получили часть тех полномочий, которыми ранее обладали прокуроры. Это видится логичным и обоснованным, так как не происходит смешивания надзорной деятельности и, непосредственно, расследования уголовных дел.

Тот объем полномочий, который на сегодняшний день имеется у прокуроров по надзору за процессуальной деятельностью следователей СК РФ можно считать достаточно необходимым для того, чтобы осуществлять именно надзор. Не контроль, не руководство, а именно надзор. Поэтому мнение авторов, желающих вернуть прошлое –

можно считать необоснованным и не имеющим позитивного практического значения. Ведь нужно учитывать не только исторические аспекты развития тех или иных органов, но также и практику правоприменения, современные правовые реалии.

### **3.2 Прокурорский надзор за законностью возбуждения уголовного дела.**

Рассмотрев, в общем, полномочия прокуратуры и их характеристику в области надзора за следователями СК РФ, необходимо разобраться в тех направлениях, которые являются составляющими такого надзора в целом. К таким направлениям надзора относится надзор: за законностью возбуждения уголовного дела, за приостановлением и прекращением уголовного дела, за окончанием предварительного следствия.

Для эффективности прокурорского надзора необходимо знать и понимать способы, при помощи которых реализуются правовые средства прокурорского надзора в данной области, выработанные прокурорской практикой, основаны на предложениях науки и передового опыта. То есть речь идет о методах прокурорского надзора.<sup>114</sup>

Прокурорский надзор начинается с начальных этапов досудебного производства. А если точнее, то с момента проверки сообщений о преступлениях совершенных, или готовящихся. Занимаются этим следователи, нас интересуют следователи СК РФ. Так вот, следователь по результатам рассмотрения поступившей информации о преступлении, в течение трех суток принимает соответствующее решение по итогам, а вот за законностью данного решения надзирает прокурор.<sup>115</sup>

Говоря о данном этапе уголовного процесса можно сказать, что на практике нарушений бывает множество. В частности, встречаются такие нарушения, как сокрытие преступлений по итогам проверки сообщения о преступлении. Эти нарушения проявляются, в том числе, в незаконном отказе от возбуждения уголовного дела при объективном наличии признаков преступления, а также в отказе принять само сообщение о преступлении и дальнейшее отсутствие проверки по этому сообщению. На практике может встречаться подмена возбуждения уголовного дела на возбуждение административного производства. То есть должностное лицо квалифицирует деяние как административный проступок, хотя признаки преступления имеются. Сбор прокурорской практики позволил сделать вывод, что подобные нарушения присутствуют лишь в деятельности следователей ОВД. В то же время, незаконные отказы в ВУД выявляются и

---

<sup>114</sup> Мезинов Д. А. Прокурорский надзор в Российской Федерации : вопросы Особенной части : учеб. пособие / Д. А. Мезинов. – Томск : Изд-во НТЛ, 2011. – С. 108.

<sup>115</sup> Прокурорский надзор : учебник для бакалавров / Ю. Е. Винокуров ; отв. ред. Ю. Е. Винокуров. – М. : Юрайт, 2013. – С. 250.

в деятельности следователей СК РФ. Однако, согласно имеющимся статистическим показателям за 2017 и 2018 года, в практике прокуратуры Советского района г. Томска не было ни одного случая отмены постановления следователя СК РФ о возбуждении уголовного дела. Более того, ни одна прокуратура Томской области не отменяла постановление следователя СК РФ о возбуждении уголовного дела в 2017 и 2018 годах, чего не скажешь об отказных материалах, когда незаконным был именно отказ в возбуждении уголовного дела. По итогам анализа надзорных производств прокуратуры Советского района г. Томска, а именно 30 постановлений об отмене постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела за 2017 год и такого же количества (30) за 2018 год, можно сказать, что постановление оказалось самым используемым актом прокурорского реагирования на нарушения, допускаемые следователями СК РФ в ходе предварительного следствия. Во всех 60 случаях постановления следователей были отменены прокуратурой по причине того, что доследственная проверка была проведена не в полном объеме, необходимые юридически-значимые обстоятельства, достаточные для принятия процессуального решения по делу не установлены. При этом 43 постановления были вынесены следователями на основании отсутствия состава преступления и 17 на основании отсутствия события преступления (приложение 1).

Негативное и опасное значение данных обстоятельств проявляется в возникновении опасности в обществе, так как лица, которые фактически совершают уголовно-наказуемые деяния – остаются безнаказанными и имеют возможность продолжения преступной деятельности.<sup>116</sup> Кроме того, безнаказанность может повлиять на совершение этими лицами в дальнейшем более тяжких преступлений.

Соккрытие преступлений происходит, вероятно, по той причине, что следователи пытаются избежать себя от сложной и кропотливой работы в неочевидных обстоятельствах, учитывая и так немаленький объем своей работы. Конечно, это не оправдание. Непрофессионализм также может повлиять на совершение следователем такого нарушения, в связи с чем следователь добросовестно не смог адекватно оценить наличие признаков преступления в деянии.

По мнению О.А. Коженикова, еще одной причиной, по которой следователи занимаются сокрытием преступлений, является их убежденность в отсутствии необходимости возбуждать уголовные дела и проводить предварительное следствие ввиду низкой социальной опасности деяний. Это, вероятно, является злоупотреблением должностными полномочиями, так как УПК РФ не дает права следователю

---

<sup>116</sup> Кожеников О. А. О новом направлении деятельности органов прокуратуры / О.А. Кожеников // Российский юридический журнал. – №2. – 2009. – С. 116.

самостоятельно принимать решение по сообщениями о преступлении до проведения проверочных мероприятий.

В связи с совершением таких нарушений уголовно-процессуального закона, на прокуратуру ложится обязанность надзирать за тем, чтобы решения о возбуждении или отказе в возбуждении уголовных дел были законными и обоснованными. Очень важным является установление всех необходимых данных в каждом конкретном случае, которые бы свидетельствовали о наличии признаков конкретного состава преступления. Следует отметить, что следователями СК РФ такие нарушения либо не совершаются вовсе, либо практически не совершаются. Несколько иная ситуация обстоит среди следователей иных структур, в том числе следователей МВД. У них нарушения в данной сфере являются достаточно распространенным явлением, что, на мой взгляд, связано с более малозначительными и общественно-опасными деяниями, нежели у следователей СК РФ.

В связи со всем вышеуказанным, прокуратуры наделена правовыми методами, при помощи которых она обязана не допускать такие нарушения либо пресекать их.

В первую очередь, согласно приказу Генпрокуратуры РФ №277, в целях обеспечения эффективности и повышения качества прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах предварительного следствия сотрудники органов прокуратуры обязаны осуществлять проверки исполнения требований УПК РФ и иного законодательства в Следственных органах СК РФ, ОВД, ФСБ. Причем эти проверки должны проводиться, как уже указывалось, не реже чем раз в месяц.<sup>117</sup>

Приказом СК РФ от 11.10.2012 № 72, также акцентируется внимание на том, что сообщения о преступлениях должны приниматься следователями всегда, независимо от каких-либо обстоятельств, в том числе от места, времени совершенного преступления, полноты сообщаемых сведений и формы такого сообщения, а также независимо от подследственности.<sup>118</sup>

Из этого следует, что один из аспектов деятельности следователей, за которой должен следить прокурор – является принятие сообщений о преступлениях безоговорочно. И если произошел отказ – необходимо принимать меры. Кроме того, следователь должен подтверждать факт принятия заявления о совершении преступления,

---

<sup>117</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия [Электронный ресурс] : Приказ Генпрокуратуры России от 5 сент. 2011 г. № 277 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

<sup>118</sup> Об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации [Электронный ресурс] : Приказ СК России от 11 окт. 2012 г. № 72 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

а именно выдавать документ, подтверждающий такое заявление, где обязательно должно быть указано лицо, которое приняло заявление, дата и время такого принятия.<sup>119</sup>

А для того, чтобы обо всем этом знали и простые граждане, знали свои права и как их защитить – во всех местах административных зданий Следственного комитета и других следственных органов обязательно должны висеть на видном месте выдержки из УПК РФ и иных законодательных актов, касающиеся приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях либо все это должно быть изложено понятным и простым языком. Это является одной из гарантий соблюдения прав заявителей о преступлениях. Эта информация может касаться перечня должностных лиц, которые занимаются принятием заявлений о преступлениях и явки с повинной, о том, кто занимается оформлением устного заявления о преступлении, информация о режиме работы организации и отдельных должностных лиц и др. информация. И главное, должна быть указана информация об органах прокуратуры, как о том месте, где можно обжаловать действия (бездействие) должностных лиц СК РФ.<sup>120</sup>

Стоит выделить основные моменты, на которые обращают внимание прокуроры при осуществлении данного направления надзора в рамках принятия решения по возбуждению или отказу в возбуждении уголовного дела:

1. Обязательность принятия сообщений о преступлениях;
2. Наличие, достоверность и правильность оформления документов по результатам проверки сообщений;
3. Соблюдение компетенции и должностных полномочий следователями;
4. Обязательность проверки сообщений о преступлениях, поступающих из СМИ, если по таким преступлениями предварительное следствие обязательно;
5. Соблюдение всех процессуальных сроков, в том числе срока проверки сообщений о преступлении и вынесения решения по нему;
6. Выдача заявителю документов, подтверждающих принятие у него заявления о преступлении, а также уведомление заявителя по итогам проверки его сообщения;
7. Разъяснение права заявителя обжаловать действия (бездействие) следователя в уполномоченные органы;

---

<sup>119</sup> Печников Н. П. Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях / Н. П. Печников. – Тамбов : Изд-во Тамб. Гос. техн. Ун-та, 2007. – С. 19.

<sup>120</sup> Прокурорский надзор : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Ф. К. Зиннуров [и др.] ; под ред. Ф. К. Зиннурова, В. Н. Григорьева. – М. : ЮНИТИ – ДАНА, 2015. – С. 268.

Если говорить о том, каким образом прокурор успевает следить за всем, то справедливо будет сказать, что сотрудники прокуратуры регулярно лично наведываются в следственные органы, осуществляя проверку соблюдения всех положений закона. В ходе этих проверок они ознакомились непосредственно с книгами регистрации сообщений о преступлениях, сверяют все данные. При обнаружении нарушений, незамедлительно применяют меры прокурорского реагирования, в том числе по привлечению лиц, допустивших нарушения к ответственности.

Помимо вышеуказанного, прокуратура рассматривает жалобы на действия (бездействие) должностных лиц Следственного комитета РФ. В связи с чем у следователей даже при желании остается мало возможностей не соблюдать уголовно-процессуальные нормы и положения иных законов. Да и проверка осуществляется в сжатые сроки, всего трое суток по общему правилу дается прокурору на рассмотрение жалобы. Если же необходимо затребовать какие-либо материалы или принять меры иные меры, то срок может быть продлен до 10 дней.

Очень точно по вопросу методов рассмотрения жалоб высказал мнение Д.А. Мезинов. По его словам к таким методам относятся:

1. Непосредственное изучение содержания жалобы;
2. Опросы заявителей и других лиц, что-либо знающих о фактах, изложенных в жалобе;
3. Непосредственное изучение материалов доследственных проверок и уголовных дел, а также иных документов и материалов, относящихся к изложенным в жалобе фактам;
4. Получение объяснений должностных лиц – субъектов предварительного расследования, действий и решения которых обжалуются.<sup>121</sup>

И, если по результатам проверки, вина должностного лица СК РФ будет установлена, прокурор решает вопрос о привлечении его к ответственности, вплоть до уголовной.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> Мезинов Д. А. Прокурорский надзор в Российской Федерации : вопросы Особенной части : учеб. пособие / Д. А. Мезинов. – Томск : Изд-во НТЛ, 2011. – С. 108.

<sup>122</sup> О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора [Электронный ресурс] : Приказ Генпрокуратуры России от 1 нояб. 2011 г. №373 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

### 3.3 Прокурорский надзор за приостановлением и прекращением уголовного

#### дела

На проверке законности и обоснованности решений следователей о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела прокурорский надзор не оканчивается, а только начинается. Не менее важными решениями следователей СК РФ за которыми осуществляет надзор прокуратура – является приостановление и прекращение уголовных дел.

В науке на этот счет также имеются различные точки зрения. Например, И.В. Карпов придерживается мнения, согласно которому приостановление и прекращение уголовного дела – это те решения, за которыми в обязательном порядке должен осуществляться прокурорский надзор, так как они существенно затрагивают права и свободы всех участников уголовного процесса, в том числе подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего и других.<sup>123</sup>

Прокуроры должны в ходе всего предварительного следствия детально изучать материалы уголовных дел. Можно сказать, они должны сопровождать ведение уголовных дел как непосредственные гаранты законности. Касаясь именно приостановления и прекращения уголовных дел по разным основаниям, сотрудники прокуратуры должны проверять, во-первых, все ли необходимые меры были предприняты следователем для изобличения лиц или лиц, виновных в совершении того или иного преступления. Также проверке подлежат и вопросы полноты, объективности, мотивированности, всесторонности расследования уголовного дела, и, как следствие, законность и обоснованность тех решений, которые принимает следователь в этой связи и выносит по ним постановления.

Как было сказано, наиболее важным вопросом законности приостановления или прекращения уголовного дела является соблюдение тех оснований, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законодательством.

Что касается приостановления, то Н.А. Власова говорит, что такими основаниями являются «предусмотренные законом случаи, когда производство по делу можно приостановить».<sup>124</sup> В.М. Быков и А.М. Попов к основаниям относят фактические обстоятельства, которые способствуют принятию решения о приостановлении уголовного дела, в связи с тем, что они препятствуют продолжению осуществления предварительного

---

<sup>123</sup> Печников Н. П. Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях / Н. П. Печников. – Тамбов : Изд-во Тамб. Гос. техн. Ун-та, 2007. – С. 19.

<sup>124</sup> Власова Н. А. Проблемы совершенствования форм досудебного производства в уголовном процессе : автореф. дис. д-ра. юрид. наук / Н. А. Власова – М., 2001. – С. 44.

следствия.<sup>125</sup> И, наконец, В.Е. Гушев называет основания приостановления уголовного дела юридическими фактами, которые так или иначе вызывают необходимость совершения перерыва в осуществлении расследования по уголовному делу.

Наиболее близким к истине можно считать последнюю точку зрения В.Е. Гушева. Он говорит именно о временном перерыве в предварительном следствии, что отражает сущность данного решения следователя. После того, как основания отпадают – расследование продолжается. А задача прокурора убедиться в том, что следователь сделал все возможное, чтобы дело не приостанавливать, а приостановление является обоснованной и необходимой мерой.<sup>126</sup>

Значение законности и обоснованности принятия данных решений следователями состоит в том, что если эти условия не будут соблюдены, то виновные лица могут в последствии избежать наказания, истечет срок давности уголовного преследования. Либо произойдет утрата уголовного дела.<sup>127</sup> В связи с чем, на прокуроров ложится большая ответственность за соблюдение законности и обоснованности приостановления уголовных дел следователями СК РФ.

Следователи СК РФ очень редко, почти никогда не выносят постановления о приостановлении предварительного следствия. В практике Советской прокуратуры г. Томска за 2017 и 2018 год было отменено всего лишь 9 таких постановлений. Проведенный мной опрос двух сотрудников Советской прокуратуры г. Томска показал, что связано это с определенной политикой СК РФ, которая заключается в том, чтобы не приостанавливать дела, а завершать их, полностью расследуя и доводя до суда, либо, если имеются законные основания, дело прекращается. Делается это, на мой взгляд, из тех соображений, чтобы не было затянутых на долгие годы дел, которые, вероятнее всего, также будут прекращены, в том числе из-за истечения сроков давности (приложение 1).

Что касается оснований для прекращения уголовного дела, то УПК РФ перечисляет их в статьях 24-28.1 УПК РФ. К ним можно отнести:

1. Отсутствие события преступления;
2. Истечение сроков давности уголовного преследования;
3. Отсутствие в деянии признаков состава преступления;

---

<sup>125</sup> Быков В. М. Приостановление и возобновление предварительного расследования : монография [Электронный ресурс] / В. М. Быков, А. М. Попов. – Челябинск, 2006. – 178 с. – Электрон. версия печат. публ. – URL : <http://www.tstu.ru/book/clib/pdf/2005/popov2.pdf>

<sup>126</sup> Гушев В. Е. Процессуальные вопросы приостановления производства по уголовному делу на предварительном следствии и в суде : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Е. Гушев – М. 1971. С. 16.

<sup>127</sup> Винокуров А. Ю. Настольная книга прокурора : практ. пособие / под общ.ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус ; науч.ред. А. Ю. Винокуров. – М. : Юрайт, 2012. – С. 673.

4. Смерть обвиняемого (подозреваемого), если нет необходимости в реабилитации;
5. Отсутствие заявления потерпевшего по делам частного и частно-публичного обвинения;
6. Отсутствие заключения суда о наличии признаков преступления в действиях Генерального прокурора РФ и Председателя Следственного комитета РФ, либо отсутствие согласия соответственно Совета Федерации, Государственной Думы, Конституционного Суда РФ, квалификационной коллегии судей на возбуждение уголовного дела или привлечение в качестве обвиняемого члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы, судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и иных судей;
7. Примирение сторон;
8. Назначение судебного штрафа;

Отдельные основания предусмотрены для прекращения уголовного преследования следователем, а именно:

1. Непричастность подозреваемого или обвиняемого к совершению преступления;
2. Вследствие акта об амнистии;
3. Наличие в отношении подозреваемого или обвиняемого вступившего в законную силу приговора по тому же обвинению либо определения суда или постановления судьи о прекращении уголовного дела по тому же обвинению;
4. Наличие в отношении подозреваемого или обвиняемого неотмененного постановления органа дознания, следователя или прокурора о прекращении уголовного дела по тому же обвинению либо об отказе в возбуждении уголовного дела;
5. Отказ Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в даче согласия на лишение неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, и (или) отказ Совета Федерации в лишении неприкосновенности данного лица;
6. В связи с деятельным раскаянием, если было совершено преступление небольшой или средней тяжести;
7. Если до назначения судебного заседания ущерб, причиненный бюджетной системе Российской Федерации в результате преступления, возмещен в

полном объеме. Это касается некоторых преступлений в сфере экономической деятельности.

Во время анализа практики прокуратуры Советского района г. Томска было рассмотрено 5 постановлений об отмене постановлений о прекращении уголовного дела (преследования) за 2017 год и 5 за 2018. Причем такое количество связано с тем, что это все подобные акты прокурорского реагирования, использованные прокуратурой за два года. 4 дела было прекращено из-за истечения сроков давности уголовного преследования, 3 дела из-за отсутствия в деянии состава преступления, 2 дела из-за отсутствия события преступления и одно дело из-за смерти обвиняемого. Причем стоит также отметить, что большего количества отмененных постановлений о прекращении уголовного дел (преследования) ни в одной другой прокуратура за оба года не было. Найти закономерные причины этого не представилось возможным. То есть не исключено, что в следующем году подобные постановления в большем количестве может использовать любая другая прокуратура.

Основной причиной, по которой были вынесены постановления об отмене постановлений о прекращении уголовного дела (преследования) является то, что не выполнены все следственные действия и не приняты все меры по установлению события преступления и изобличению виновного лица (приложение 1).

Возникает вопрос, каким образом прокурор осуществляет проверку законности принятия данных решений. Следовательно, приостанавливая или прекращая уголовное дело или преследование обязан, по общему правилу, направить прокурору копию такого постановления. Загвоздка только в том, что конкретный срок для такого действия не предусмотрен. Безусловно, предполагается незамедлительное направление копии прокурору. Во всяком случае, этот срок должен быть разумным, и если копия не была направлена немедленно – для этого должны быть веские основания, иначе прокурор может потребовать привлечения должностного лица СК РФ к дисциплинарной ответственности.

Если по копии постановления сложно сделать вывод о законности и обоснованности, то прокурор может затребовать материалы соответствующего уголовного дела для полноценного изучения всех обстоятельств и принятия решения о законности приостановления или прекращения уголовного дела или преследования.

Нередко на практике приостановление или прекращение после отмены таких решений прокурором – происходит повторно. В этом случае прокурор обязан убедиться в том, что следователем действительно были предприняты все возможные меры для

продолжения и завершения предварительного следствия.<sup>128</sup> Если же меры предприняты не были, а уголовное дело повторно приостановлено или прекращено, указания прокурора проигнорированы, то он может обратиться к вышестоящему прокурору с проектами актов прокурорского реагирования, адресованных руководителю вышестоящего следственного органа, либо в представлении об устранении нарушений закона потребовать привлечения должностного лица к ответственности. К слову именно постановление об отмене постановления следователя о приостановлении уголовного дела или прекращении уголовного дела или преследования – является единственным и значимым актом прокурорского реагирования в процессе надзора за законностью процессуальной деятельности следователя на данном этапе предварительного следствия.

Помимо проверки самих решений следователя СК РФ о приостановлении или прекращении уголовного дела, прокурор также принимает жалобы на решения следователей от участников уголовного дела. Такая жалоба рассматривается в течение 3 суток со дня поступления в прокуратуру.<sup>129</sup>

Также методом прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, является заслушивание устных сообщений и докладов о ходе и результатах расследования.<sup>130</sup> В отношении следователей СК РФ этот метод применяется в случае заслушивания доклада руководителя следственного органа в процессе координационного совещания относительно работы следственного органа, о ходе и результатах расследования уголовных дел. На мой взгляд, сложно назвать этот метод результативным, потому что плох тот руководитель, который будет критиковать деятельность своих собственных сотрудников перед надзирающим органом. Во всяком случае, при заслушивании данных докладов, на выкладывание конкретных нарушений закона или сроков надеяться не стоит.

В заключении необходимо акцентировать внимание на том, что УПК РФ обязывает следователей СК РФ выполнять абсолютно все возможные следственные действия, прежде чем принимать решения о приостановлении или прекращении уголовного дела. Если следственные действия с участием подозреваемого невозможны, то можно установить характер и степень ущерба, нанесенного преступлением, собрать все прочие

---

<sup>128</sup> Прокурорский надзор : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Ф. К. Зиннуров [и др.] ; под ред. Ф. К. Зиннурова, В. Н. Григорьева. – М. : ЮНИТИ – ДАНА, 2015. – С. 275.

<sup>129</sup> О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора [Электронный ресурс] : Приказ Генпрокуратуры России от 1 нояб. 2011 г. №373 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

<sup>130</sup> Мезинов Д. А. Прокурорский надзор в Российской Федерации : вопросы Особенной части : учеб. пособие / Д. А. Мезинов. – Томск : Изд-во НТЛ, 2011. – С. 108.

доказательства по уголовному делу, опросить всех важных и второстепенных свидетелей, приобщить к уголовному делу различные письменные доказательства, характеристики, записи с камер видеонаблюдения и пр. После всего этого следователь должен обосновать невозможность продолжения предварительного следствия, в связи с чем он может приостановить или прекратить уголовное дело.

### **3.4 Прокурорский надзор за окончанием предварительного следствия.**

После того, как уголовное дело было возбуждено, а предварительное следствие подошло к концу – следователь выносит обвинительное заключение по уголовному делу, где, по сути, подводит итоги всей проделанной работы, приводит фактические данные, все имеющиеся доказательства, которые как прямо так и косвенно указывают на вину конкретного лица, то есть обвиняемого, который на один шаг от того, чтобы стать подсудимым.

И так как утверждение обвинительного заключения является рубежом между досудебным производством и судебным разбирательством – решение прокурора по обвинительному заключению имеет особенно важное значение. Также важность данного решения обуславливается еще и тем, что прокурор, как государственный обвинитель на суде, должен будет представлять позицию обвинения на основе тех материалов и доказательств которые собрал следователь. В связи с этим, прокурор, прежде чем утвердить обвинительное заключение, должен выработать свою позицию по вопросу обвинения, согласовать ее со следователем, в том числе по вопросу квалификации и объема обвинения, проверить, являются ли все собранные доказательства достоверными, допустимыми и относимыми, и доказывают ли они в полной мере причастность обвиняемого к совершению преступления.

В частности, прокурор проверяет обвинительное заключение на предмет наличия в материалах следующей информации:

1. Данные о личности обвиняемого или обвиняемых;
2. Раскрытие состава преступления в деяниях обвиняемого, а именно указание на объект, субъект, объективную и субъективную сторону преступления, то есть наличие всех признаков состава преступления с конкретизацией каждого;
3. Данные о квалификации и объеме обвинения, в том числе ссылка на пункт, часть и статью УК РФ, предусматривающую ответственность за конкретное преступление;

4. Необходимый объем доказательств, прямых и косвенных, которые должны быть достоверными, допустимыми и относимыми. Причем доказательства должны быть охарактеризованы следователем;
5. Доказательства стороны защиты и их характеристика следователем;
6. Обстоятельства смягчающие и отягчающие ответственность обвиняемого;
7. Данные о наличии или отсутствии и характере гражданского иска;
8. Информация о лице, являющемся потерпевшим от преступления и характеристика причиненного ущерба.

Для удобства сотрудников прокуратуры, в обвинительном заключении должны быть ссылки на номер тома, если их несколько и на конкретные страницы материалов уголовного дела при приведении всех доказательств. Конечно, заключение должно быть подписано следователем, должна быть указана дата и время составления данного акта. Также обязательно вместе с заключением должен иметься список лиц, подлежащих вызову в суд стороной обвинения и стороной защиты, их место жительства и контактные данные.

На рассмотрение обвинительного заключения и принятие по нему решения у прокурора имеется 10 суток с момента поступления такого заключения. Это общее правило, и из него имеются исключения.

Если для утверждения обвинительного заключения необходимо провести большой объем работы, а уголовное дело представляет большую сложность – срок может быть продлен по мотивированному ходатайству прокурора вышестоящим прокурором до 30 суток.

По итогам рассмотрения обвинительного заключения прокурор вправе принять одно из трех решений:

1. Утвердить обвинительное заключение и направить уголовное дело в суд;
2. Вернуть уголовное дело следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемого или обвиняемых и, соответственно, внесения изменений в обвинительное заключение и устранения всех недостатков;
3. Направить уголовное дело вышестоящему прокурору для утверждения в случае, если оно подсудно вышестоящему суду.

Наиболее важным и существенным правом и полномочием прокурора в данном вопросе является возможность вернуть уголовное дело следователю для исправления разного рода ошибок. Прокурор, как гарант законности, не должен допускать уголовные дела в суд, если по ним не в полном объеме было проведено предварительное следствие,

либо имеются существенные нарушения УПК РФ, либо доказательства имеют изъяны и на их основе невозможно представлять государственное обвинение.

Анализ практики Советской прокуратуры г. Томска 2017 и 2018 годов позволил утверждать, что не было ни одного случая, когда обвинительное заключение возвращалось следователю обратно для дополнительного расследования или по иным причинам.

Обращение к практике прокуратуры Кировского района г. Томска позволило выявить единственное постановление о возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования за 2018 год. Решение было вынесено по делу, поступившему с обвинительным заключением в прокуратуру, которое было возбуждено по ч. 3 ст. 290 УК РФ, а именно – получение должностным лицом через посредника взятки в виде денег за совершение незаконных действий в пользу взяткодателя.

Анализ данного материала уголовного дела позволил сделать выводы, что расследование было до исправления недостатков неполным, в том числе не были выяснены все обстоятельства дела, например, не установлено, относится ли преподаватель к должностным лицам или нет. Также не были устранены грубые, существенные противоречия в деле, не устранены неточности в показаниях свидетелей, допросы проведены некачественно в форме свободных рассказов без уточняющих вопросов для выяснения юридически важных обстоятельств. Одним из грубых нарушений стала неточность в указании даты рождения обвиняемого в постановлении о привлечении лица в качестве обвиняемого и в обвинительном заключении, что исключает возможность утверждения обвинительного заключения (приложение 1).

Безусловно, механизм сдержек и противовесов предусматривает возможность следователя СК РФ не согласиться с решением прокурора. В таком случае он может обжаловать отказ в утверждении обвинительного заключения вышестоящему прокурору с согласия руководителя следственного органа. Данная жалоба рассматривается в течении 72 часов с момента поступления соответствующих материалов в вышестоящую прокуратуру. Вышестоящий прокурор может либо отказать в удовлетворении жалобы следователя, либо согласиться с ним и отменить постановление нижестоящего прокурора, при этом утвердив обвинительное заключение и направив уголовное дело в суд.

Если и с решением вышестоящего прокурора следователь не согласен, он также может обжаловать его решение Генеральному прокурору с согласия председателя СК РФ либо руководителя следственного органа соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Безусловно, такое полномочие прокурора как утверждение обвинительного заключения является едва ли не самым важным. В процессе проверки всех пунктов заключения и материалов уголовного дела прокурор может выявить нарушения и недостатки, совершенные следователем на любом этапе предварительного следствия от начала и до конца. Это является своего рода согласием либо несогласием с тем, что следователь провел эффективное, законное расследование уголовного дела и сделал все, что можно было, причем непосредственно основываясь на всех требованиях и нормах уголовно-процессуального законодательства. К слову сказать, прокуроры, осуществляя данную практику, обязаны ее обобщать и анализировать, согласно Приказу Генеральной прокуратуры № 826. Осуществлять анализ и обобщение практики прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей СК РФ прокуратура обязана не реже, чем раз в полугодие, включая рассмотрение требований и представлений об устранении нарушений закона, внесенных прокурором, а также изучение эффективности прокурорского реагирования.

В целом, прокуратуре предоставлен достаточно широкий объем полномочий для надзора за процессуальной деятельностью следователей, причем на каждом этапе предварительного расследования, начиная от возбуждения уголовного дела и заканчивая утверждением обвинительного заключения. На мой взгляд, те методы, которые прокурор может в целях такого надзора использовать – являются действенными и эффективными, а их объем необходимо достаточным для полноценной надзорной деятельности.

### **3.5 Акты прокурорского реагирования, используемые сотрудниками прокуратуры в рамках осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей СК РФ**

Те более узкие направления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей СК РФ, которые осуществляет прокуратура – мы выяснили. Осталось понять, какие акты прокурорского реагирования законодатель отдал в распоряжение должностных лиц прокуратуры для того, чтобы осуществлять в полном объеме вышеуказанные полномочия.

Перед тем, как осуществить прокурорское реагирование – необходимо выявить нарушение уже совершенное или потенциальную угрозу допущения нарушения закона, выявить лиц, виновных или причастных к этим нарушениям, все обстоятельства нарушения закона. После чего, нужно предпринять меры для устранения нарушения, а

также сделать все возможное, чтобы предотвратить нарушения закона в будущем этими же должностными лицами. Профилактические меры имеют не меньшее значение, нежели меры пресекающие или устраняющие нарушения.

К средствам прокурорского реагирования относятся установленные законодательством и подзаконными актами действия, возможности прокурора влиять, воздействовать на допущенные или готовящиеся нарушения закона, а также на причины им способствующие, которые совершаются в установленном законом процессуальном порядке в рамках реализации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователя.<sup>131</sup>

Если говорить о конкретно актах прокурорского реагирования, то под ними следует понимать: «закрепленные в специальных документах решения прокуроров властно-распорядительного характера, вынесенные ими при осуществлении прокурорских полномочий».<sup>132</sup> Причем эти акты являются непосредственно актами индивидуально-правового характера.

Безусловно, на акты прокурорского реагирования распространяются и общие требования законности, обоснованности и мотивированности.

Теперь необходимо выделить конкретные виды актов прокурорского реагирования и проанализировать их. К таковым относятся следующие акты.

В первую очередь, это представление об устранении нарушения закона. Следует сказать, что данный акт является наиболее общим и универсальным, что позволяет использовать его практически в любых ситуациях, связанных с нарушениями уголовно-процессуального и иного законодательства.

Основанием для использования такого акта прокурорского реагирования является либо единичное грубое нарушение закона, либо проявление систематического нарушения закона менее значимого характера, в том числе связанного с процессуальными сроками, уведомлениями участников уголовного процесса, выполнением не всех требований и указаний прокуратуры в ходе расследования, которые являются обязательными для следователей.

После того, как прокурор выявил данные нарушения, он либо его заместитель вносят представление руководителю следственного органа, который принимает меры по устранению нарушений и доводит всю информацию до конкретного должностного лица

---

<sup>131</sup> Прокурорский надзор : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Ф. К. Зиннуров [и др.] ; под ред. Ф. К. Зиннурова, В. Н. Григорьева. – М. : ЮНИТИ – ДАНА, 2015. – С. 216.

<sup>132</sup> Воронин О. В. Прокурорский надзор в Российской Федерации : вопросы общей части : учебное пособие / О. В. Воронин ; под ред. проф. Ю. К. Якимовича. – Томск : Изд-во НТЛ, 2007. – С. 81.

органа предварительного следствия. На это дается месячный срок. Необходимо не только устранить нарушения, но и причины, способствующие таким нарушениям. И, если это необходимо, принять меры по привлечению виновных лиц к ответственности, в том числе к дисциплинарной. После чего необходимо дать письменный ответ в прокуратуру с указанием всех выполненных мероприятий.

В целом на практике представление об устранении нарушений состоит из вводной, описательной и резолютивной частей.

Вводная часть содержит информацию о наименовании акта, его содержании, то есть о том, что это за акт реагирования, конкретно представление об устранении нарушений закона. Также к вводной части относится гербовый штамп прокуратуры, исходящий номер и дата.<sup>133</sup>

Описательная часть заключается в указании информации о причине вынесения такого акта. То есть в ходе какой проверки были выявлены нарушения, когда она была проведена и где, что послужило поводом для такой проверки. После чего указывается сущность выявленных нарушений, их характер, а также указывается на возможные причины, которые послужили поводом для совершения этих нарушений. Также указываются виновные лица и нормы закона, которые были нарушены.

Что касается резолютивной части, то в ней содержится требование прокуратуры по устранению выявленных нарушений и их причин, а также требование принять меры по привлечению виновных лиц к ответственности. То есть то, что прокуратуры просит (требует) у следственного органа в рамках осуществления своего законного надзора.

В конце документа указывается должностное лицо прокуратуры, которое вынесло акт, его классный чин, инициалы и фамилия, а также ставится гербовая печать прокуратуры.<sup>134</sup>

В научной литературе есть мнение, что данный акт прокурорского реагирования должен быть исключен из использования прокуратурой в рамках надзора за процессуальной деятельностью следователей, так как он относится к общему надзору, а не к специальному.

Вероятно, данное мнение является неверным, так как правоприменительная практика является приспособляемой и чувствительной к конкретному кругу общественных отношений, и представление об устранении нарушений закона применяется чаще всех остальных актов прокурорского реагирования, что позволяет

---

<sup>133</sup> Мезинов Д. А. Прокурорский надзор в Российской Федерации : вопросы Особенной части : учеб. пособие / Д. А. Мезинов. – Томск : Изд-во НТЛ, 2011. – С. 31.

<sup>134</sup> Там же. С. 32.

сказать о его эффективности и универсальности. Да и Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 826 содержит указание на данный акт прокурорского реагирования, что дает возможность прокуратуре смело использовать его при осуществлении надзора за следователями СК РФ.

Такой же точки зрения придерживаются многие авторы. В том числе Д.В. Бичеев считает, что представление об устранении нарушений закона не только является важным актом реагирования на нарушения, допущенные следователями, но и необходимым. Причем по его мнению, в обязательном порядке в этом акте должны содержаться указания на устранение причин и условий нарушения закона, а также на конкретные меры устранения данных нарушений и привлечения лиц к ответственности.<sup>135</sup>

Аналогичного мнения придерживается А.М. Баксалова. Она не отрицает, что данного акта нет в УПК РФ, как закрепленного за прокуратурой в рамках надзора за следователями, но его применение является необходимым. Основания для вынесения – это грубые, а также систематические нарушения законов, волокита и бездействие следователей в процессе осуществления расследования уголовного дела, формальный подход к выполнению требований прокурора.<sup>136</sup>

Однако на практике представление как акт прокурорского реагирования на нарушения законов используется и довольно часто, что позволяет относить его не только к актам реагирования, возможным для вынесения в ходе осуществления общего надзора, но и к актам реагирования, используемым в сфере надзора за процессуальной деятельностью следователей. Значит, существует необходимость устранения пробелов в уголовно-процессуальном законе. Следует предусмотреть в положениях УПК РФ возможность вынесения прокурором представления как акта прокурорского реагирования на допущенные следователями нарушения, в связи с чем, внести изменения в ч. 2 статьи 37 УПК РФ, содержащую положения, касающиеся полномочий прокурора в ходе досудебного производства.

При сборе практического материала, мною было рассмотрено 5 представлений об устранении нарушений закона из практики прокуратуры Советского района г. Томска. А именно, 2 представления 2017 года и 3 представления 2018 года.

---

<sup>135</sup> Бичеев Д. В. Акты прокурорского реагирования (надзора) в досудебном уголовном судопроизводстве // Проблемы в российском законодательстве. – 2014. – №3. – С. 191.

<sup>136</sup> Баксалова А. М. Акты прокурорского реагирования на допущенные органами предварительного расследования в ходе досудебного производства по уголовным делам нарушения закона // Проблемы юриспруденции. – 2016. – № 9. – С. 14.

Проанализировав эти представления можно выявить основные нарушения, которые допускались следователями СК РФ в 2017-2018 годах при осуществлении предварительного следствия:

1. 81 случай направления копии об отказе в возбуждении уголовного дела в прокуратура с нарушением процессуальных сроков;
2. 43 случая нарушений в области оперативного учета и правовой статистики;
3. 42 случая, когда постановления об отказе в возбуждении уголовного дела не были направлены в прокуратуру;
4. 19 случаев волокиты.

По результатам рассмотрения представлений, адресованных в Следственное управление СК РФ по Томской области, были привлечены к дисциплинарной ответственности трое лиц в 2017 году и двое лиц в 2018 году. Из пятерых человек, одному сотруднику был вынесен строгий выговор, двум выговор и трем замечание. Также, 13 сотрудников СК РФ было лишено квартальных премий либо размер премии был снижен, и одному сотруднику было вынесено предупреждение о неполном служебном соответствии (приложение 1).

Следующим актом прокурорского реагирования можно считать требование об устранении нарушений федерального законодательства.

Данный акт, на наш взгляд, соотносится с вышеуказанным как общее и частное. Требование об устранении нарушения закона непосредственного вытекает из прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей. Он должен содержать в себе обязательное указание на сроки устранения таких нарушений в императивной форме.

Структура требования несколько отличается от представления. Делится оно на вводную, описательно-мотивировочную и требовательную.

Вводная часть схожа с представлением, но обязательное указание на конкретное уголовное дело, в рамках которого имеются нарушения.

В описательно-мотивировочной части содержится анализ нарушения и соответствующая аргументация прокуратуры.

Наконец, требовательная часть указывает на конкретные обязательные для исполнения мероприятия, которые обязан выполнить следственный орган, чтобы устранить нарушение, причины ему способствующие и наказать виновных лиц.

Из практики прокуратуры Советского района г. Томска, мною были рассмотрены и проанализированы требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, вынесенные в отношении следователей СК РФ в рамках

предварительного следствия. Всего, методом случайной выборки, было проанализировано 17 требований прокуратуры Советского района г. Томска за 2017 год и 30 требований за 2018 год.

Среди наиболее распространенных причин, в связи с которыми выносились требования следователям СК РФ, следующие:

1. 25 случаев, когда срок следствия был затянут более 4 месяцев, а следственных действий был произведен минимум (волокига);
2. 11 случаев, когда были выполнены не все следственные действия;
3. 9 случаев, когда был затянут срок возбуждения уголовного дела;
4. 5 случаев, когда были не выполнены ранее полученные указания прокурора, несмотря на длительный срок следствия или доследственной проверки;
5. 2 случая, когда срок следствия был затянут более чем на 8 месяцев, при этом следственные действия не осуществлялись.

Следующим актом прокурорского реагирования стоит назвать постановление прокурора. Этот акт является наиболее специфичным и соответствующим своеобразию прокурорского надзора за следователям СК РФ. Связано это с тем, что данный акт является непосредственной формой реагирования на многие незаконные и необоснованные письменные решения следователя.<sup>137</sup> Это касается постановлений следователя о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении и прекращении уголовного дела, обвинительного заключения. С помощью постановления об отмене постановления следователя прокурор может полноценно осуществлять надзор за законностью и обоснованностью всех решений органа предварительного следствия.

Также с помощью постановления прокурор реагирует на незаконное задержание лица в рамках уголовного дела, на жалобы на действия (бездействие) следователей Следственного комитета РФ и другие.

Постановление всегда выносится в письменной форме, состоит из вводной, описательно-мотивировочной и постановляющей частей.

Вводная: место и время вынесения постановления, должность, классный чин, инициалы и фамилия должностного лица прокуратуры, вынесшего постановление.

Описательно-мотивировочная: номер уголовного дела, по которому выносится акт, сведения о проверке нарушений закона следователем и иными должностными лицами СК РФ, а также о виновных лицах.

---

<sup>137</sup> Терехин А. А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Терехин – Омск, 2013. – С. 16.

Постановляющая часть: решение прокурора по выявленным нарушениям, его требования по устранению нарушений закона и привлечению виновных лиц к ответственности.

В рамках данного акта прокурорского реагирования отдельно выделяется постановление прокурора о признании того или иного доказательства недопустимым, с точки зрения достоверности, допустимости и относимости. Данное постановление выносится в том случае, если не является возможным устранить нарушения процессуальным путем. И если прокурор считает, что «процессуальная доброкачественность» в доказательстве полностью отсутствует, то он принимает решение о признании доказательства недопустимым.<sup>138</sup>

Сбор практики прокуратуры Советского района г. Томска позволил рассмотреть лишь одно постановление о признании доказательств недопустимыми. Вынесено оно было в 2018 году прокурором Советского района г. Томска.

Его анализ позволил сделать вывод о том, что такой акт прокурорского реагирования является исключением, так как причиной этому послужило не разъяснение прав подозреваемому при допросе. Вероятно, сделано это было не целенаправленно из корыстных побуждений, а из-за чрезмерно большой нагрузки на следователей, в связи с которой была допущена невнимательность и не соблюден процессуальный порядок допроса, установленный УПК РФ (приложение 1).

И, наконец, последний, но не менее важный акт прокурорского реагирования – письменное согласие. Данный акт выносится на последней стадии предварительного следствия, а именно в момент рассмотрения и утверждения обвинительного заключения по уголовному делу. Прокурор, используя письменное согласие – одобряет работу, проделанную следователем, и принимает дело для государственного обвинения на судебной стадии уголовного процесса.

Также согласие используется, если есть однозначная необходимость сохранения в тайне факта задержания подозреваемого в интересах предварительного следствия. Свое согласие прокурор дает и на решение следователя о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера.

Некоторые ученые не согласны с отнесением согласия прокурора к актам прокурорского реагирования, так как согласие имеет не ретроспективный характер, а позитивный, и не устраняет нарушения, а подтверждает их отсутствие. Тем не менее, в широком смысле, под актами прокурорского реагирования необходимо понимать все

---

<sup>138</sup> Исасенко В. Н. Акты прокурорского надзора за исполнением законов при производстве следственных действий // Законность. – №12. – 2012. – С. 24.

прокурорские решения, принятые в ходе осуществления надзора за процессуальной деятельностью следователей.<sup>139</sup>

Выделив акты прокурорского реагирования и основания по которым они выносятся, необходимо также добавить следующее.

Безусловно, основной и очевидной причиной реагирования прокуроров является нарушение норм уголовно-процессуального законодательства следователями и иными должностными лицами Следственного комитета РФ. Но нельзя забывать и о том, что эти нарушения совершаются по определенным причинам, а также могут иметься и условия, которые создают благоприятную почву для совершения этих нарушения.

Прокурор, как гарант законности и основное лицо, от которого зависит в конечном счете качество работы органов предварительного следствия – должен смотреть на ситуацию как можно шире. Применять не только пресекающие и устраняющие нарушения меры, но и превентивные меры, профилактику нарушений. Благо, для этого у него имеется широкий объем полномочий и компетенций. Он может воздействовать как письменно на органы следствия, так и устно, использовать весь свой профессионализм и компетентность, убедительность и ответственность для воздействия на допускающих нарушения следователей. Обязательно тесное взаимодействие с руководителями следственных органов.

Кроме того, необходимо работать и над повышением качества актов прокурорского реагирования, формировать определенные традиции и практику их вынесения, формировать определенную единообразность и содержательность этих актов. Для этого необходимо анализировать как нарушения, на которые выносятся акты, условия им способствующие, так и собственную практику прокуратуры по пресечению этих нарушений.

На практике, конечно, самым распространенным нарушением можно считать нарушение процессуальных сроков, а также невыполнение требований прокурора, содержащихся в постановлениях об отмене постановлений следователей. Воздействие на данные проблемные зоны возможно только в случае взаимной работы руководителей следственных органов и прокуратуры, так как, все-таки, сотрудники прокуратуры не могут 24 часа в сутки надзирать и наблюдать за работой следователей. Безусловно, на нарушениях, в том числе, сроков, сказывается объем работы следствия, в связи с этим грамотная работа руководителя следственного органа во взаимодействии с прокурором по

---

<sup>139</sup> Баксалова А. М. Акты прокурорского реагирования на допущенные органами предварительного расследования в ходе досудебного производства по уголовным делам нарушения закона // Проблемы юриспруденции. – 2016. – № 9. – С. 14.

правильной организации работы следственного органа – имеет очень большое значение по усовершенствованию как предварительного следствия, так и прокурорского надзора за ним.

Прокуратуре, как и руководителю следственного органа, необходимо сосредоточивать свое внимание на внутреннюю сосредоточенность следователей на расследовании уголовных дел, их творческий потенциал, стремление обеспечить соблюдение законности в рамках уголовного преследования, а также прав и свобод участников уголовного процесса. Все это оказало бы позитивное влияние на эффективность прокурорского надзора за следствием, так как прокуратура была бы занята больше направлением следствия в правильное русло, его правовой поддержкой и гарантом законности. А на данный момент, на практике складывается ситуация, когда следствие совершает нарушения, пытается их скрыть, а прокуратура без устали эти нарушения ищет и привлекает виновных к ответственности.

Гораздо правильнее было бы взаимное устремление СК РФ и прокуратуры в сторону законного, справедливого, полноценного и эффективного уголовного преследования лиц, виновных в совершении преступлений, а также в сторону безукоснительного соблюдения прав и свобод участников уголовного процесса.

## Заключение

Надзор органов прокуратуры за процессуальной деятельностью следователей СК РФ претерпел большое количество разнообразных значительных изменений за все годы своего существования с момента появления, учитывая всю свою богатую и длительную историю развития.

Наиболее значимые изменения самой системы, структуры органов прокуратуры, прокурорского надзора за деятельностью следователей и системы следственных органов произошли в постсоветский период. Был принят УПК РФ, а в 2007 и 2010 годах были проведены наиболее значимые реформы в этой области.

Проанализировав основные полномочия прокурора в ходе досудебного производства по уголовным делам можно однозначно утверждать, что после соответствующих реформ на рубеже нулевых и десятых годов 20 века правовой статус прокуратуры существенно изменился. Многие полномочия прокуроров были полностью ликвидированы. Некоторые полномочия были заменены схожими, но более узкими. Появились и новые полномочия, которых не было ранее.

Конечно, все это вызывает различные реакции в научной среде. Кто-то полностью поддерживает ограничение полномочий прокуроров, кто-то, наоборот, резко осуждает такие изменения. Часть авторов реально оценивает необходимость некоторых изменений, но такие перемены, как исчезновение права возбуждать уголовные дела – рассматриваются ими негативно.

Тот объем полномочий, который на сегодняшний день имеется у прокуроров по надзору за процессуальной деятельностью следователей СК РФ можно считать достаточно необходимым для того, чтобы осуществлять именно надзор. Не контроль, не руководство, а именно надзор. Поэтому мнение авторов, желающих вернуть прошлое – можно считать необоснованным и не имеющим позитивного практического значения. Ведь нужно учитывать не только исторические аспекты развития тех или иных органов, но также и практику правоприменения, современные правовые реалии.

Прокурорский надзор начинается с начальных этапов досудебного производства. А если точнее, то с момента проверки сообщений о преступлениях совершенных, или готовящихся. Сотрудники прокуратуры используют широкий спектр возможностей на этом этапе, в том числе регулярно лично наведываются в следственные органы, осуществляя проверку соблюдения всех положений закона. В ходе этих проверок они ознакамливаются непосредственно с книгами регистрации сообщений о преступлениях, сверяют все данные. При обнаружении нарушений, незамедлительно применяют меры

прокурорского реагирования, в том числе по привлечению лиц, допустивших нарушения к ответственности.

Помимо вышеуказанного, прокуратура рассматривает жалобы на действия (бездействие) должностных лиц Следственного комитета РФ. В связи с чем у следователей даже при желании остается мало возможностей не соблюдать уголовно-процессуальные нормы и положения иных законов.

УПК РФ обязывает следователей СК РФ выполнять абсолютно все возможные следственные действия, прежде чем принимать решения о приостановлении или прекращении уголовного дела. Если следственные действия с участием подозреваемого невозможны, то можно установить характер и степень ущерба, нанесенного преступлением, собрать все прочие доказательства по уголовному делу, опросить всех важных и второстепенных свидетелей, приобщить к уголовному делу различные письменные доказательства, характеристики, записи с камер видеонаблюдения и пр. После всего этого следователь должен обосновать невозможность продолжения предварительного следствия, в связи с чем он может приостановить или прекратить уголовное дело.

Решение прокурора по обвинительному заключению имеет особенно важное значение. В процессе проверки всех пунктов заключения и материалов уголовного дела прокурор может выявить нарушения и недостатки, совершенные следователем на любом этапе предварительного следствия от начала и до конца. Это является своего рода согласием либо несогласием с тем, что следователь провел эффективное, законное расследование уголовного дела и сделал все, что можно было, причем непосредственно основываясь на всех требованиях и нормах уголовно-процессуального законодательства.

Законодатель предоставил прокуратуре внушительный перечень актов прокурорского реагирования для того, чтобы она полноценно осуществляла свой надзор за процессуальной деятельностью следователей СК РФ. К таким актам относятся: представление об устранении нарушения закона, требование об устранении нарушений федерального законодательства, постановление прокурора и, наконец, последний, но не менее важный акт прокурорского реагирования – письменное согласие. Последний выносится в момент рассмотрения и утверждения обвинительного заключения по уголовному делу. Прокурор, используя письменное согласие – одобряет работу, сделанную следователем и принимает дело для государственного обвинения на судебной стадии уголовного процесса. Также согласие используется, если есть однозначная необходимость сохранения в тайне факта задержания подозреваемого в интересах предварительного следствия. Свое согласие прокурор дает и на решение

следователя о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера.

В целом, прокуратуре предоставлен достаточно широкий объем полномочий для надзора за процессуальной деятельностью следователей, причем на каждом этапе предварительного расследования, начиная от возбуждения уголовного дела и заканчивая утверждением обвинительного заключения. На мой взгляд, те методы, которые прокурор может в целях такого надзора использовать – являются действенными и эффективными, а их объем необходимо достаточным для полноценной надзорной деятельности.

На основании изученного и проанализированного материала мной были сделаны следующие выводы:

1. Наиболее часто используемым на практике актом прокурорского реагирования является постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. На мой взгляд это может быть связано, во-первых, с большой нагрузкой на следователей СК РФ, и, во-вторых, с тем, что многие преступления на сегодняшний день являются латентными, и даже в рамках доследственной проверки иной раз сложно обнаружить хотя бы объект и объективную сторону преступления, не говоря уже о субъекте и субъективной стороне. В связи с этим, для того, чтобы возбудить дело, необходимо проделать огромный объем работы за максимально сжатый трехдневный срок, или, опять же, продлевать срок проверки сообщения о преступлении. Самой распространенной причиной отмены прокуратурой отказа в ВУД является то, что следователь попросту не успевает обнаружить всех свидетелей и опросить их, а так как он ограничен процессуальными сроками, у него нет другого выхода кроме как отказать в возбуждении уголовного дела, зная, что, чаще всего, данное решение будет отменено, при этом будет дан срок для исправления нарушений.

2. На практике, постановления об отмене постановлений о приостановлении предварительного следствия в адрес СК РФ практически не выносятся. Проведенный мной опрос двух сотрудников Советской прокуратуры г. Томска показал, что связано это с определенной политикой СК РФ, которая заключается в том, чтобы не приостанавливать дела, а завершать их, полностью расследуя и доводя до суда, либо, если имеются законные основания, дело прекращается. Делается это, на мой взгляд, из тех соображений, чтобы не было затянутых на долгие годы дел, которые, вероятнее всего, также будут прекращены, в том числе из-за истечения сроков давности.

3. Среди актов прокурорского реагирования есть два акта тесно связанных друг с другом и похожих друг на друга, которые довольно легко спутать между собой. Речь о требовании и представлении об устранении нарушений закона. Как выяснилось в

результате анализа надзорных производств, прокуратура вносит требования об устранении нарушений закона, когда решаются сиюминутные задачи, а устранить нарушения нужно немедленно, а вот представления об устранении нарушений закона выносятся тогда, когда накапливается по итогам надзора несколько нарушений, а то и десятков нарушений следователей и формируются прокурорские требования по устранению этих нарушений и привлечению к ответственности виновных в нарушениях лиц.

Что касается дисциплинарных мер, применяемых руководством СУ СК РФ по Томской области к сотрудникам, допустившим нарушения, то к таковым относятся и замечание, и выговор, и строгий выговор. Также применяется лишение квартальной премии и предупреждении о неполном служебном соответствии занимаемой должности.

4. Есть проблемы в регламентации использования прокурором при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью следователей представления об устранении нарушений закона. Несмотря на распространенность вынесения представления об устранении нарушений закона как акта реагирования на нарушения закона следователями, некоторые авторы полагают, что представление прокурора – это такой акт, который должен использоваться только в рамках общего надзора и должен быть исключен как недопустимый в рамках надзора за процессуальной деятельностью следователей. Аргументом такой точки зрения служит отсутствие в нормах уголовно-процессуального законодательства прямого указания на возможность его применения. Однако на практике представление как акт прокурорского реагирования на нарушения законов используется и довольно часто, что позволяет относить его не только к актам реагирования, возможным для вынесения в ходе осуществления общего надзора, но и к актам реагирования, используемым в сфере надзора за процессуальной деятельностью следователей. Значит, существует необходимость устранения пробелов в уголовно-процессуальном законе. Следует предусмотреть в положениях УПК РФ возможность вынесения прокурором представления как акта прокурорского реагирования на допущенные следователями нарушения, в связи с чем, внести изменения в ч. 2 статьи 37 УПК РФ, содержащую положения, касающиеся полномочий прокурора в ходе досудебного производства.

5. Также, к проблемам можно отнести правовое и фактическое взаимодействие прокурора и руководителя следственного органа. Представляется, что необходима научная дискуссия на эту тему в целях корректировки уголовно-процессуального законодательства для более эффективного осуществления предварительного следствия СК РФ и участия в этой деятельности прокурора. В том числе, на практике, самым распространенным нарушением можно считать нарушение процессуальных сроков, а

также невыполнение требований прокурора, содержащихся в постановлениях об отмене постановлений следователей. Воздействие на данные проблемные зоны возможно только в случае взаимной работы руководителей следственных органов и прокуратуры, так как, все-таки, сотрудники прокуратуры не могут 24 часа в сутки надзирать и наблюдать за работой следователей. Безусловно, на нарушениях, в том числе, сроков, сказывается объем работы следствия, в связи с этим грамотная работа руководителя следственного органа во взаимодействии с прокурором по правильной организации работы следственного органа – имеет очень большое значение по усовершенствованию как предварительного следствия, так и прокурорского надзора за ним.

Прокуратуре, как и руководителю следственного органа, необходимо сосредоточивать свое внимание на внутреннюю сосредоточенность следователей на расследовании уголовных дел, их творческий потенциал, стремление обеспечить соблюдение законности в рамках уголовного преследования, а также прав и свобод участников уголовного процесса. Все это оказало бы позитивное влияние на эффективность прокурорского надзора за следствием, так как прокуратура была бы занята больше направлением следствия в правильное русло, его правовой поддержкой и гарантом законности. На данный же момент на практике складывается ситуация, когда следствие совершает нарушения, пытается их скрыть, а прокуратура, как говорится, «без устали», эти нарушения ищет и привлекает виновных к ответственности.

Гораздо правильнее было бы взаимное устремление СК РФ и прокуратуры в сторону законного, справедливого, полноценного и эффективного уголовного преследования лиц, виновных в совершении преступлений, а также в сторону безукоснительного соблюдения прав и свобод участников уголовного процесса.

## Список использованных источников и литературы

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенар. голосованием от 12 дек. 1993 г. : (с учетом поправок, внесенных Законом РФ о поправках к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. Гос. ун-та.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ : (ред. от 27 дек. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ : (ред. от 27 дек. 2018 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
4. О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 17 янв. 1992 г. № 2202-1 : (ред. от 27 дек. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
5. О Следственном комитете Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 403-ФЗ : (ред. от 27 дек. 2018 г.) // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон. дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
6. О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] : федер. закон от 17 нояб. 1995 г. № 168-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
7. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] : федер. закон от 10 фев. 1999 г. № 31-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.
8. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс]: федер. закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая

система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

9. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 3 дек. 2007 г. № 323-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

10. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия [Электронный ресурс]: федер. закон от 28 дек. 2010 г. № 404-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

11. О полиции [Электронный ресурс] : федер. закон от 7 фев. 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 3 авг. 2018 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

12. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 30 нояб. 2011 г. № 342-ФЗ (ред. от 3 авг. 2018 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

13. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросу совершенствования порядка судопроизводства при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 3 июля 2016 г. № 322-ФЗ // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

14. О задачах органов прокуратуры, вытекающих из закона Российской Федерации [Электронный ресурс] : Приказ Генпрокуратуры России от 11 марта 1992 г. № 7 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

15. Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления [Электронный ресурс] : Приказ Генпрокуратуры России от 2 окт. 2007 г. № 155 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

16. О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур [Электронный ресурс] : Приказ Генпрокуратуры

России от 7 мая 2008 г. № 84 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос.

17. Об организации международного сотрудничества органов прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс] : Приказ Генпрокуратуры России от 12 марта 2009 г. № 67 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос.

18. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия [Электронный ресурс] : Приказ Генпрокуратуры России от 5 сент. 2011 г. № 277 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

19. О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора [Электронный ресурс] : Приказ Генпрокуратуры России от 1 нояб. 2011 г. №373 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

20. Об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации [Электронный ресурс] : Приказ СК России от 11 окт. 2012 г. № 72 // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон.дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

21. Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства [Электронный ресурс] : Приказ Генпрокуратуры России от 25 дек. 2012 г. № 465 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

22. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия [Электронный ресурс] : Приказ Генпрокуратуры России от 28 дек. 2016 г. № 826 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

23. Учреждения для управления губерний [Электронный ресурс] : от 8 нояб 1775 г. // Гарант: информационно-правовое обеспечение. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

24. Об учреждении министерств [Электронный ресурс] : от 8 сент. 1802 г. // Гарант: информационно-правовое обеспечение. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

25. Свод Законов Российской Империи [Электронный ресурс] : от 31 янв. 1833 г. // КонсультантПлюс: справ.правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.
26. Наказ судебным следователям [Электронный ресурс] : от 8 июня 1860 г. // Гарант: информационно-правовое обеспечение. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.
27. Основные положения о прокуратуре [Электронный ресурс] : от 23 сент. 1860 г. // Гарант: информационно-правовое обеспечение. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.
28. Учреждение судебных установлений [Электронный ресурс] : от 20 нояб. 1864 г. // Гарант: информационно-правовое обеспечение. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.
29. Устав уголовного судопроизводства [Электронный ресурс] : от 20 нояб. 1864 г. // Гарант: информационно-правовое обеспечение. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.
30. О суде [Электронный ресурс] : Декрет СНК РСФСР от 24 нояб. 1917 г. №1 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан.- М., 2018. – Утратил силу.
31. О суде [Электронный ресурс] : Декрет ВЦИК от 07 марта 1918 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан.- М., 2018. – Утратил силу.
32. Положение о Народном Суде РФСФСР [Электронный ресурс] : Декрет ВЦИК от 21 окт. 1920 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан.- М., 2018. – Утратил силу.
33. Уголовно-процессуальный кодекс (УПК) [Электронный ресурс] : от 25 мая 1922 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.
34. Положение о прокурорском надзоре [Электронный ресурс] : от 28 мая 1922 г. // КонсультантПлюс: справ.-правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.
35. Об изменении Положения о Судеустройстве Р.С.Ф.С.Р. [Электронный ресурс] : Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 03 сент. 1928 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан.- М., 2018. – Утратил силу.
36. Об образовании Народного комиссариата юстиции Союза ССР [Электронный ресурс]: Постановление ЦИК и СНК СССР от 20 июля 1936 г. //

КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан.- М., 2018. – Утратил силу.

37. О структуре Прокуратуры Союза ССР [Электронный ресурс] : Постановление СНК СССР от 5 нояб. 1936 г. № 1961 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан.- М., 2018. – Утратил силу.

38. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик [Электронный ресурс] : от 05 дек. 1936 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

39. О принятии решения относительно прокурорского надзора и ведении следствия [Электронный ресурс] : Постановление СНК СССР и ЦК ВКП от 17 нояб. 1938 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

40. Об усилении общего надзора за точным исполнением законов [Электронный ресурс] : Приказ Генерального прокурора СССР от 17 июня 1946 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

41. Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР [Электронный ресурс] : Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

42. Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР [Электронный ресурс] : Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1956 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

43. Уголовно-процессуальный кодекс (УПК) [Электронный ресурс] : Закон РСФСР от 27 окт. 1960 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

44. О предоставлении права производства предварительного следствия органам охраны общественного порядка [Электронный ресурс] : Указ Президиума ВС СССР от 06 апр. 1963 г. № 1237-VI // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

45. О прокуратуре СССР [Электронный ресурс] : Закон СССР от 30 нояб. 1979 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

46. О концепции судебной реформы в РСФСР [Электронный ресурс] : Постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 г. № 1801-1 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.

47. Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР [Электронный ресурс] : Постановление Верховного Совета РСФСР от 15 нояб. 1991 г. // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.
48. О внесении изменений и дополнений в «Уголовно - процессуальный кодекс РСФСР» [Электронный ресурс] : Закон РФ от 23 мая 1992 г. № 2825-1-ФЗ // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.
49. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан [Электронный ресурс] : федер. закон от 27 апр. 1993 г. № 4866-1 (в ред. от 14.12.1995) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. Дан. – М., 2018. – Утратил силу.
50. Алейников М. В., Воробьев А. Е. Практическое значение исследования предварительного следствия в период становления советского государства для формирования оптимальной структуры следственных органов // Мир науки, культуры, образования. – 2013. – №3. – С. 329-332.
51. Багмет А. М. Место и роль принципа процессуальной самостоятельности следователя в уголовном процессе [Электронный ресурс] // Российская юстиция. – 2014. – № 5. – Электрон. версия печат. публ. – URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=3598> (дата обращения: 29.10.2018).
52. Баксалова А. М. Акты прокурорского реагирования на допущенные органами предварительного расследования в ходе досудебного производства по уголовным делам нарушения закона // Проблемы юриспруденции. – 2016. – № 9. – С. 9–20.
53. Бичеев Д. В. Полномочия прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Пробелы в российском законодательстве. – 2014. – №3. – С. 186-189.
54. Бичеев Д. В. Акты прокурорского реагирования (надзора) в досудебном уголовном судопроизводстве // Пробелы в российском законодательстве. – 2014. – №3. – С. 190-192.
55. Божьев В. П. Правоохранительные органы России : учебник / В. П. Божьев, Б. Я. Гаврилов ; под ред. В. П. Божьева. – М. : Юрайт, 2010. – 381 с.
56. Борозенец Н. Н. Полномочия прокурора при разрешении сообщений о преступлении // Austrian Journal of Humanities and Social Sciences. – 2014. – Vol. 9-10. – P. 349-353.

57. Бровкин А. В. Прокуратура советской России в 1920-е годы // Сервис в России и за рубежом. – 2011. – №7. – С. 105-113.
58. Буланова Н. В. Генезис статуса прокурора в уголовном судопроизводстве [Электронный ресурс] / Н. В. Буланова, Н. Ю. Решетова. // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – №2. – С. 48-55. – Электрон. версия печат. публ. – Доступ из науч. электрон. б-ки «eLIBRARY.RU.»
59. Буланова Н. В. Осуществление прокурором уголовного преследования при утверждении обвинительного заключения // Вестник Академии Генеральной прокуратуры. – 2008. – №6 (8) . – С. 28-29. – Электрон. версия печат. публ. – Доступ из науч. электрон. б-ки «eLIBRARY.RU.»
60. Буланова Н. В. Эволюция института прокуратуры с 2003 г. по 2008 г. и его взаимодействие с органами судебной власти [Электронный ресурс] / Н. В. Буланова. – М., 2008. – Электрон. версия печат. публ. – URL: <http://indem.ru/Proj/SudRef/prav/EvolProkur.htm> (дата обращения: 28.10.2018).
61. Быкова Е. В. Современные задачи российской прокуратуры [Электронный ресурс] / Е. В. Быкова, М. В. Парфенова // Российская юстиция. – 2013. – № 11. – С. 56-58. – Электрон. версия печат. публ. – Доступ из науч. электрон. б-ки «eLIBRARY.RU.»
62. Власова Н. А. Проблемы совершенствования форм досудебного производства в уголовном процессе : автореф. дис. д-ра. юрид. наук / Н. А. Власова – М., 2001. – 22 с.
63. Волколупов Е. В. Прокурорский надзор как гарантия обеспечения законности правовых актов : Проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е. В. Волколупов – Саратов, 2003. – 26 с.
64. Воронин О. В. О современном содержании прокурорского надзора [Электронный ресурс] // Вестн. Томск. госуд. ун-та. Право. – 2012. – №4. – С. 95–98. – Электрон. версия печат. публ. – Доступ из науч. электрон. б-ки «eLIBRARY.RU.»
65. Воронин О. В. Прокурорский надзор в Российской Федерации : вопросы общей части : учебное пособие / О. В. Воронин ; под ред. проф. Ю. К. Якимовича. – Томск : Изд-во НТЛ, 2007. – 189 с.
66. Воронин О. В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / О. В. Воронин ; под ред. докт. юрид. наук А. Г. Халиулина. – Томск : Изд-во НТЛ, 2013. – 164 с.
67. Выступление на Всероссийском совещании прокуроров от 11 янв. 2001 г. [Электронный ресурс] / Президент России. Официальный сайт. – Электрон. дан. – [Б. м.],

2001. – URL : <http://special.kremlin.ru/events/president/transcripts/21161> (дата обращения: 26.10.2018).

68. Гущев В. Е. Процессуальные вопросы приостановления производства по уголовному делу на предварительном следствии и в суде : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Е. Гущев – М. 1971. 24 с.

69. Желтобрюхов С. П. Прокурорский надзор как гарантия законности в Российском государстве: Проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. П. Желтобрюхов – Саратов, 1999. – 26 с.

70. Загороднюк Е. Ю. Прокуратура как субъект государственного надзора : монография [Электронный ресурс] / Е. Ю. Загороднюк. – Хабаровск, 2015. – 175 с. – Электрон. версия печат. публ. – URL : <https://www.twirpx.com/file/1947644/> (дата обращения: 28.10.2018).

71. Быков В. М. Приостановление и возобновление предварительного расследования : монография [Электронный ресурс] / В. М. Быков, А. М. Попов. – Челябинск, 2006. – 178 с. – Электрон. версия печат. публ. – URL : <http://www.tstu.ru/book/elib/pdf/2005/popov2.pdf>

72. Иванов И. В. Соотношение для суда позиции прокурора и следователя (руководителя следственного органа) при рассмотрении ходатайства об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу // Судебная защита прав и свобод человека и гражданина при применении мер пресечения в виде заключения под стражу, залога и домашнего ареста : Материалы Всероссийской межведомственной научно-практической конф., 25-26 ноября 2010 г. – Н. Новгород, 2010. – С. 108-110.

73. Исаенко В. Н. Акты прокурорского надзора за исполнением законов при производстве следственных действий // Законность. – №12. – 2012. – С. 21-24.

74. Калиновский К. Б. Толкование отдельных положений законов о внесении изменений в УПК РФ // Журн. рос. права. – 2008. – №8. – С. 91-96.

75. Винокуров А. Ю. Настольная книга прокурора : практ. пособие / под общ.ред. С. Г. Кехлерова, О. С. Капинус ; науч.ред. А. Ю. Винокуров. – М. : Юрайт, 2012. – 1159 с.

76. Кожевников О. А. О новом направлении деятельности органов прокуратуры / О.А. Кожевников // Российский юридический журнал. – №2. – 2009. – С. 115-122.

77. Кожевников О. А. Предмет прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении дознания и предварительного следствия // Вестн. СамГУ. – 2014. – №. 11-2 (122). – С. 58-63.

78. Коробейников Б. В. Курс прокурорского надзора / Б. В. Коробейников, В. И. Басков. – М. : Зерцало, 2000 г. – 512 с.
79. Крюков В. Ф. Прокурорский надзор: учебное пособие / В. Ф. Крюков. – М. : Норма, 2008. – 816 с.
80. Лазарева В. А. Долгожданные изменения в статусе прокурора. [Электронный ресурс] // Уголовное судопроизводство. – 2011. – №3. – Электрон. версия печат. публ. – URL: <https://center-bereg.ru/j1028.html> (дата обращения: 26.10.2018).
81. Ласкина Н. В. Прокурорский надзор : Учебник / Н. В. Ласкина. – М. : Юстицинформ, 2012. – 264 с.
82. Ленин В. И. Письма 1893 - 1904 [Электронный ресурс] // Полное собрание сочинений. Т. 45. – Электрон. дан. – [Б. м.], 2001. – URL : <http://www.uaio.ru/vil/vilall.htm> (дата обращения: 26.10.2018).
83. Лящев Д. В. Окончание предварительного следствия составлением обвинительного заключения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. В. Лящев – Тюмень, 2007. – 203 с.
84. Мазуров Н. А. Обжалование постановлений прокурора о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия [Электронный ресурс] // Законность. – 2013. – №11. – С. 15–17. – Электрон. версия печат. публ. – Доступ из науч. электрон. б-ки «eLIBRARY.RU».
85. Мезинов Д. А. Прокурорский надзор в Российской Федерации : вопросы Особенной части : учеб. пособие / Д. А. Мезинов. – Томск : Изд-во НТЛ, 2011. – 132 с.
86. Герасимов С. И. Настольная книга прокурора / С. И. Герасимов. – М. : Щит-М, 2002. – 840 с.
87. Печников Н. П. Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях / Н. П. Печников. – Тамбов : Изд-во Тамб. Гос. техн. Ун-та, 2007. – 60 с.
88. Поляков М.П. Прокурорский надзор : краткий курс лекций / М. П. Поляков, А. В. Федулов. – М. : Юрайт, 2004. – 171 с.
89. Прокурорский надзор : учебное пособие / Р. А. Адельханян [и др.] ; под ред. Р. А. Адельханяна. – М. : Юнити-Дана, 2012. – 216 с.
90. Прокурорский надзор : учебник / О. Т. Анкудинов [и др.] ; отв. ред. А. Я. Сухарев. – М. : Норма, 2015. – 479 с.
91. Винокуров А. Ю. Прокурорский надзор : учебник / А. Ю. Винокуров [и др.] ; под общ. ред. А. Ю. Винокурова. – М. : Юрайт, 2010. – 353 с.

92. Прокурорский надзор : учебник для бакалавров / Ю. Е. Винокуров ; отв. ред. Ю. Е. Винокуров. – М. : Юрайт, 2013. – 479 с.
93. Прокурорский надзор : учебник для студентов высших учебных заведений / О. А. Галустьян [и др.]. – М. : ЮНИТИ – ДАНА, 2007. – 471 с.
94. Прокурорский надзор : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Ф. К. Зиннуров [и др.] ; под ред. Ф. К. Зиннурова, В. Н. Григорьева. – М. : ЮНИТИ – ДАНА, 2015. – 247 с.
95. Резолюция XIX Всесоюзной партийной конференции от 1 июля 1988 г. «О правовой реформе». – Электрон. дан. – [Б. м.], 2001. – URL : <http://www.ru-90.ru/content/резолуции-xix-всесоюзной-конференции-кпсс> (дата обращения : 28.11.2018)
96. Салмина С. Ю. Проблемы становления органов советской прокуратуры [Электронный ресурс] // Вестн. Южно-Уральского гос. ун-та. – 2005. – №8. – С. 36–38. – Электрон. версия печат. публ. – Доступ из науч. электрон. б-ки «eLIBRARY.RU».
97. Серебрянникова М. В. Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. В. Серебрянникова – М., 2013. – 203 с.
98. Серов Д. О. Следственный аппарат России : вехи исторического пути / Д. О. Серов. – Новосибирск : Следственный комитет при прокуратуре РФ, Следственное управление по Новосибирской области. Новосибирск, 2008. – 197 с.
99. Слепцов В. А. Прокурорский надзор : Курс лекций / В. А. Слепцов. – Новосибирск : СибАГС, 2015. – 157 с.
100. Смоленский М. Б. Прокурорский надзор : учебник / М. Б. Смоленский, И. А. Жильцов. – М. : Дашков и К, 2010. – 239 с.
101. Спирин А. В. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия : вопросы теории, практики, законодательного регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Спирин – Екатеринбург, 2014. – 22 с.
102. Стройкова А. С. Анализ теории и практики реализации изменений российского уголовно-процессуального законодательства относительно полномочий прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Бизнес в законе. – 2012. – № 5. – С. 33–35.
103. Субанова Н. В. Проверка прокурором исполнения законов : Учебное пособие / Н. В. Субанова. – М. : Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. – 124 с.

104. Сычев Д. А. Прокурор : от Петра Великого до наших дней. Эволюция функциональной деятельности в уголовном процессе // Юридические исследования. – №3. – 2015. – С. 71-101.
105. Табакова М. А. Пробелы правового регулирования учета позиции прокурора при применении заключения под стражу в качестве меры пресечения // Пробелы в российском законодательстве. – №2. – 2012. – С. 207-209.
106. Терехин А. А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. А. Терехин – Омск, 2013. – 20 с.
107. Уголовный процесс России : Учебник / А. С. Александров [и др.] ; Науч. ред. В. Т. Томин. – М. : Юрайт, 2003. – 821 с.
108. Шелестюков В. Н. Прокурорский надзор : Учебное пособие / В. Н. Шелестюков. – Кемерово : КемИ РЭУ, 2016. – 210 с.
109. Шобухин В. Ю. Тенденции развития прокуратуры России в период 1722–1864 гг. // Журнал российского права. – №6. – 2010. С. 79-86.
110. Шуаипов А. А. Следственный комитет Российской Федерации : история становления и современный правовой статус // Молодой ученый. – №4. – 2014. С. 900-903.

## Приложение 1

### СПРАВКА

По результатам изучения практического материала к магистерской диссертации Серова Ивана Сергеевича «Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следователей СК РФ»

В процессе написания магистерской диссертации мною были проанализированы статистические данные (на примере Томской области) за последние два года, а именно 2017 и 2018, которые включают в себя информацию о прокурорском надзоре за процессуальной деятельностью следователей Следственного комитета РФ, а также о результатах работы органов следствия СУ СК РФ за январь-декабрь 2018 года непосредственно.

Помимо этого мною были изучены акты прокурорского реагирования (постановления, представления, требования), вынесенные прокурором Советского района г. Томска в 2017 и 2018 годах, а именно 123 акта. В том числе 60 постановлений об отмене постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, 10 постановлений об отмене постановлений о прекращении уголовного дела (преследования), 47 требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, 5 представлений об устранении нарушений закона и одно постановление о признании доказательств недопустимыми. Также, за неимением подобной практики в работе Советской прокуратуры г. Томска, было изучено одно постановление о возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования, вынесенное прокурором Кировского района г. Томска в 2018 году.

Изученные статистические данные о законности возбуждения уголовных дел (ВУД) включали в себя информацию о количестве отмененных постановлений следователя о возбуждении уголовного дела, об отказе следователя в возбуждении уголовного дела, а также количество рассмотренных жалоб на решения и действия следователей Следственного комитета РФ на стадии возбуждения уголовного дела.

Согласно имеющимся статистическим показателям, ни одна прокуратура Томской области не отменяла постановления следователей СК РФ о возбуждении уголовного дела в 2017 и 2018 годах, чего не скажешь об отказных материалах, когда незаконным был именно отказ в возбуждении уголовного дела.

1. Данные по количеству постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел за 2017 и 2018 года, и их отменам прокуратурами Томской области, можно увидеть ниже в схемах 1 и 2.

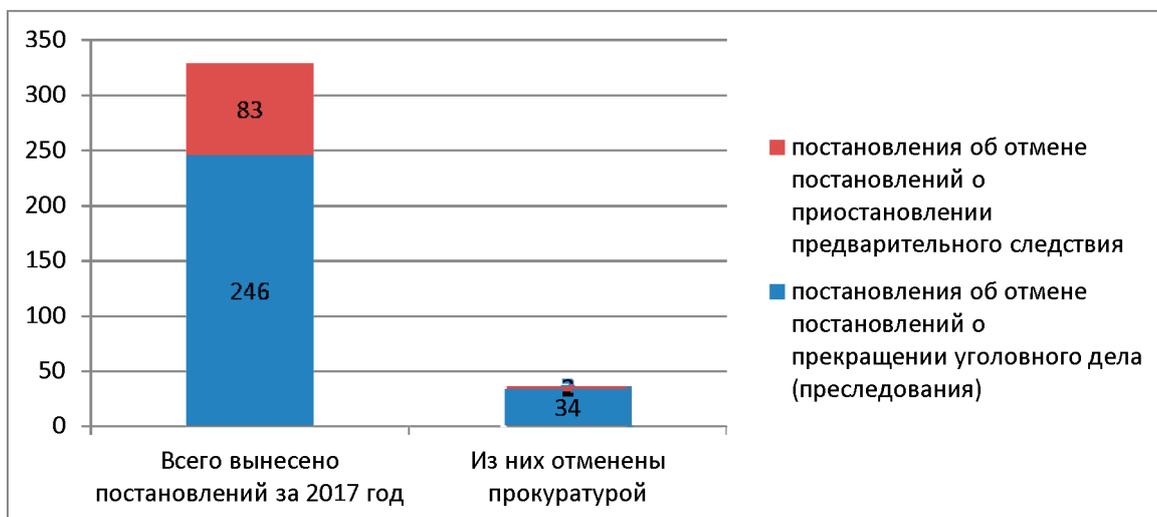


Схема 1.

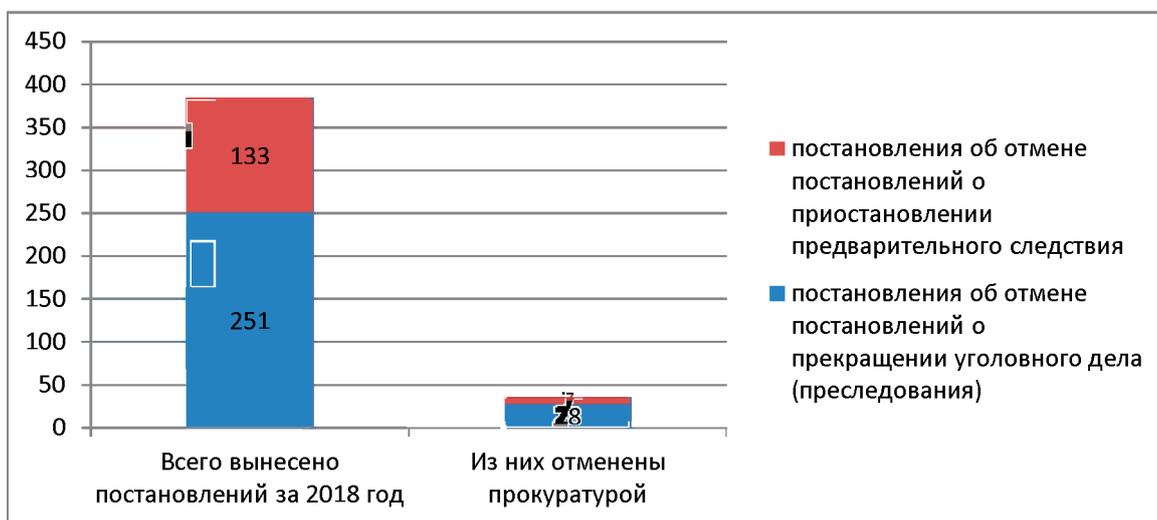


## Схема 2.

2. Также в рамках прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей Следственного комитета РФ прокуратура проверяла законность вынесенных постановлений следователями о прекращении уголовного дела (преследования) и о приостановлении предварительного расследования. Эти данные можно увидеть на схемах, приведенных ниже.



## Схема 3.



## Схема 4.

Исходя из этих схем, можно увидеть, что следователи достаточно редко выносят постановления о приостановлении предварительного следствия. Причины же отмены прокуратурой постановлений о прекращении уголовного дела (преследования) будут рассмотрены на примере Советской прокуратуры г. Томска позднее.

3. Возвращаясь к статистическим данным по Томской области в сфере прокурорского надзора за следователями СК РФ, стоит отметить общее число нарушений законов, которые выявила прокуратура в работе следователей. Всего за два года было

выявлено 5506 нарушений законов следователями СК РФ, из них 2576 нарушений в 2017 году и 2930 нарушений в 2018 году.

Реагируя на нарушения законов, прокуратура вносит либо требования об устранении нарушений закона, когда решаются сиюминутные задачи, а устранить нарушения нужно немедленно, либо представления об устранении нарушений закона, когда в одном акте прокурорского реагирования собираются в группы несколько нарушений, а то и десятков нарушений следователей и формируются требования по устранению этих нарушений и привлечению к ответственности виновных в нарушениях лиц. Какие именно нарушения допускаются следователями СК РФ, будет рассмотрено далее на примере практики Советской прокуратуры г. Томска.

4. Количество вынесенных представлений, а также число лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности можно увидеть ниже на схемах.

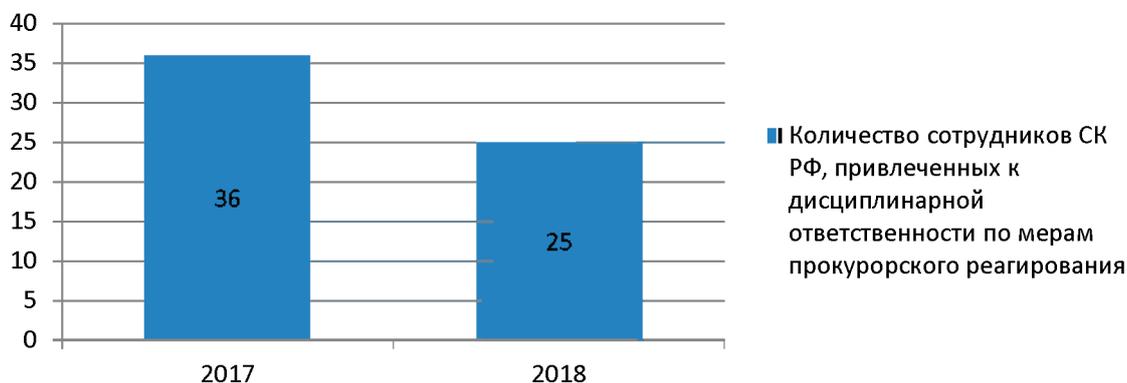


**Схема 4.**

При том, стоит отметить, что наибольшее число вынесенных представлений за два года у прокуратуры Октябрьского района г. Томска (18 представлений) и у аппарата прокуратуры Томской области (34 представления). Объясняется это тем, что Октябрьский район является на сегодняшний день самым большим в городе Томске, что, разумеется, влияет и на количество дел, находящихся в работе в СО Октябрьского района СУ СК РФ по Томской области, а работа центрального аппарата прокуратуры Томской области распространяется на всю область, в связи с чем и количество нарушений и сопутствующих представлений больше, нежели в других прокуратурах Томской области.

5.

### Количество сотрудников СК РФ, привлеченных к дисциплинарной ответственности по мерам прокурорского реагирования



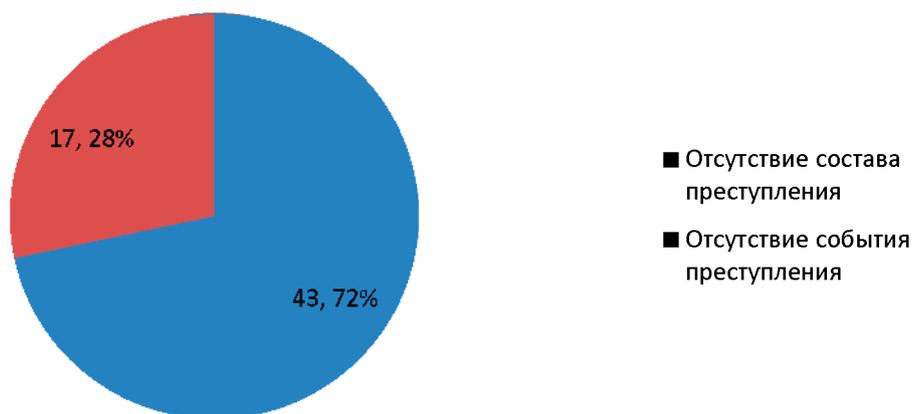
**Схема 5.**

Что касается мер, применяемых руководством СУ СК РФ по Томской области к сотрудникам, допустившим нарушения, то к таковым относятся и замечание, и выговор, и строгий выговор. Также применяется лишение квартальной премии и предупреждения о неполном служебном соответствии занимаемой должности. То, какие именно нарушения допускаются – будет рассмотрено ниже на примере практики прокуратуры Советского района г. Томска.

После анализа общих статистических данных прокуратуры Томской области мной был проведен углубленный анализ практики прокуратуры Советского района г. Томска по надзору за процессуальной деятельностью следователей СК РФ. А именно, мною изучались акты прокурорского реагирования за 2017 и 2018 годы, причем выборка надзорных производств происходила в случайном порядке.

6. В первую очередь, мной было рассмотрено и проанализировано 30 постановлений об отмене постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела за 2017 год и такое же количество (30) за 2018 год. Стоит сразу сказать, что в практике прокуратуры Советского района г. Томска постановление оказалось самым используемым актом прокурорского реагирования на нарушения, допускаемые следователями СК РФ в ходе предварительного следствия. Статистические данные об основаниях, по которым выносятся постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, можно увидеть ниже на схеме.

## Основание вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела



**Схема 6.**

Во всех 60 случаях постановления следователей были отменены прокуратурой на основании того, что доследственная проверка была проведена не в полном объеме, необходимые юридически-значимые обстоятельства, достаточные для принятия процессуального решения по делу не установлены. И далее, прокурором в каждом конкретном постановлении перечислялись конкретные причины, по которым отказ в возбуждении уголовного дел подлежит отмене, а материал проверки должен быть доработан следователем прежде, чем он повторно примет то или иное процессуальное решение по делу.

Среди конкретных причин отмены постановлений следователей об отказе в возбуждении уголовного дела числятся следующие:

1. Не опрошены все возможные свидетели. В некоторых случаях, следователь не опрашивает даже непосредственных очевидцев, что уж говорить о косвенных свидетелях факта, по которому проводится доследственная проверка. В таком случае отмена отказа в ВУД видится закономерной, так как невозможно утверждать об отсутствии состава преступления, когда не сделано даже такое элементарное процессуальное действие, как опрос свидетеля.
2. Не назначена или не проведена экспертиза, либо не решен вопрос о необходимости назначения/проведения той или иной экспертизы на этапе доследственной проверки.

3. Не приобщены ответы на запросы, в том числе из ТКПБ (Томская клиническая психиатрическая больница) и ТОНД (Томский областной наркологический диспансер). Безусловно, это является важным действием, не совершение которого дает полное право прокуратуре отменить данное постановление об отказе в ВУД.
4. Не дана правовая оценка следователем задержания сотрудниками полиции гражданина, в отношении которого идет доследственная проверка.
5. Не дана оценка выводам эксперта или специалиста.
6. Не приобщены какие-либо документы, кроме ответов на запросы. А именно: должностные инструкции, протоколы судебных заседаний, копии приговоров по гражданским или уголовным делам, которые могут содержать в себе информацию, важную для принятия процессуального решения в рамках доследственной проверки.
7. Не изъяты или не осмотрены записи с камер видеонаблюдения.
8. Не проверены чьи-либо показания (объяснения), в том числе свидетеля, заявителя или иных лиц по материалам доследственной проверки.
9. Не истребован характеризующий материал.
10. Не проверены все возможные версии произошедшего, в связи с чем сделаны несвоевременные выводы об отсутствии состава/события преступления.

Также, среди редко встречающихся причин, по которым отменялись постановления об отказе в ВУД следователей СК РФ:

1. Не решен вопрос о соединении в одно производство двух материалов.
2. При опросе несовершеннолетнего не было обеспечено присутствие психолога.
3. Не установлена причинно-следственная связь между действиями лица, на которого было написано заявление о ВУД и вредом, который получил заявитель.
4. Не было выяснено почему свидетель изменил свои показания после второго опроса.

7. Также было рассмотрено 5 постановлений об отмене постановлений о прекращении уголовного дела (преследования) за 2017 год и 5 за 2018. Причем такое количество связано с тем, что это все подобные акты прокурорского реагирования, использованные прокуратурой за два года. Причем стоит также отметить, что большего количества отмененных постановлений о прекращении уголовного дел (преследования) ни в одной другой прокуратурой Томской области за оба года не было. Найти закономерные

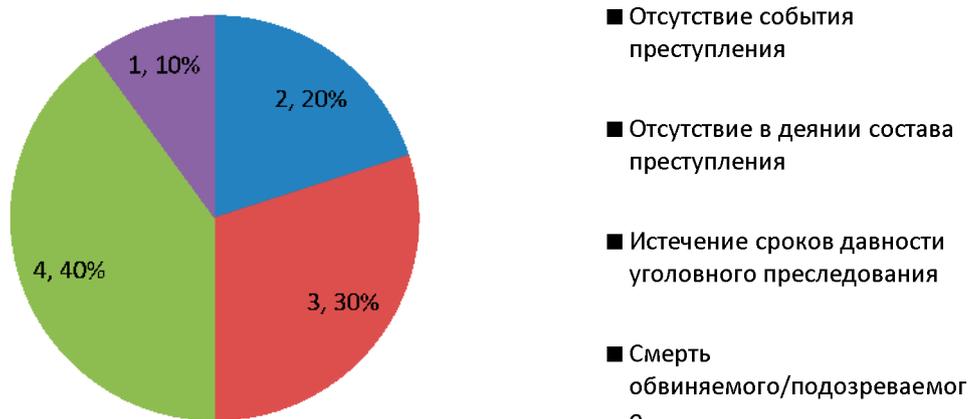
причины этого не представилось возможным. То есть не исключено, что в следующем году подобные постановления в большем количестве может использовать любая другая прокуратура.

Основной причиной, по которой были вынесены постановления об отмене постановлений о прекращении уголовного дела (преследования) является то, что не выполнены все следственные действия и не приняты все меры по установлению события преступления и изобличению виновного лица. В частности, прокурор указывает на то, что:

1. Не признаны потерпевшими и не допрошены в качестве свидетелей лица.
2. Отсутствуют полные допросы свидетелей.
3. Не оценены с точки зрения относимости, допустимости, достоверности все имеющиеся в деле доказательства.
4. Следователем не проверено наличие заболевания у обвиняемого.
5. Не допрошен специалист.
6. Преступление не поставлено на учет.
7. Не осмотрены все изъятые вещественные доказательства.
8. Не проверена версия обвиняемого.
9. Не принято процессуальное решение в отношении свидетеля, отказавшегося от дачи показаний по обстоятельствам дела, не связанным со свидетельствованием против самого себя и своих близких, так как за отказ от дачи показаний предусмотрена уголовная ответственность по статье 308 УК РФ.

По основаниям вынесения постановления о прекращении уголовного дела можно вынести схему:

## Основания вынесения постановления о прекращении уголовного дела

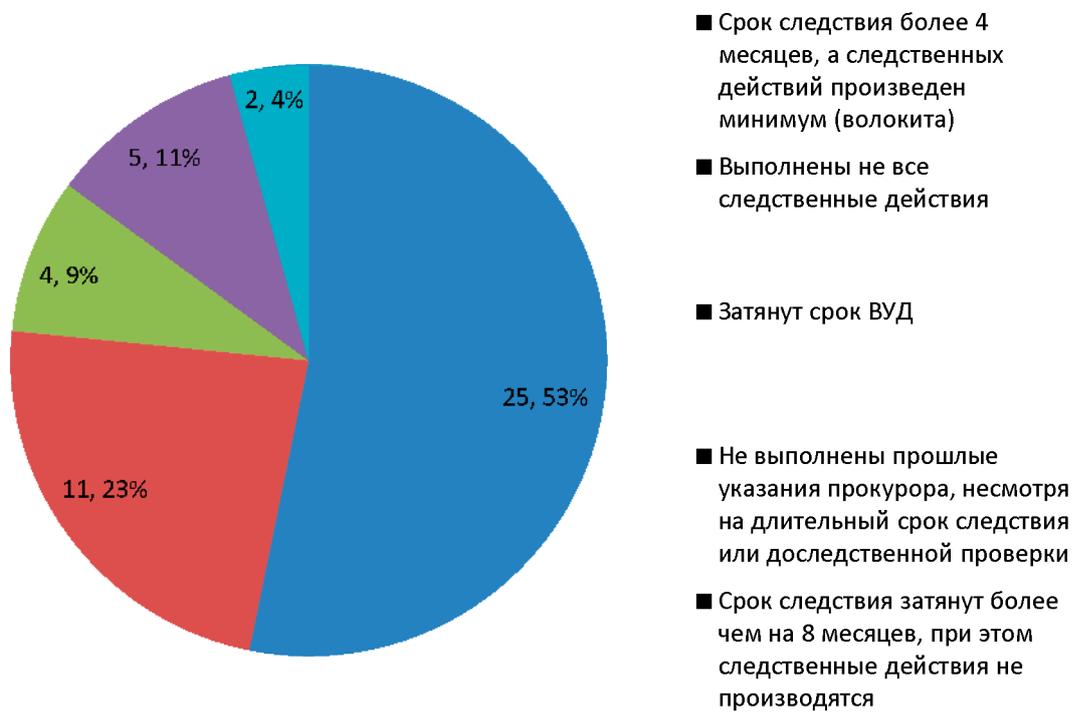


**Схема 7.**

8. Далее, мною были рассмотрены и проанализированы требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, вынесенные в отношении следователей СК РФ в рамках предварительного следствия. Всего, методом случайной выборки, было проанализировано 17 требований прокуратуры Советского района г. Томска за 2017 год и 30 требований за 2018 год.

Среди наиболее распространенных причин, в связи с которыми выносились требования следователям СК РФ, следующие:

## Основания внесения требования об устранении нарушений федерального законодательства



### Схема 8.

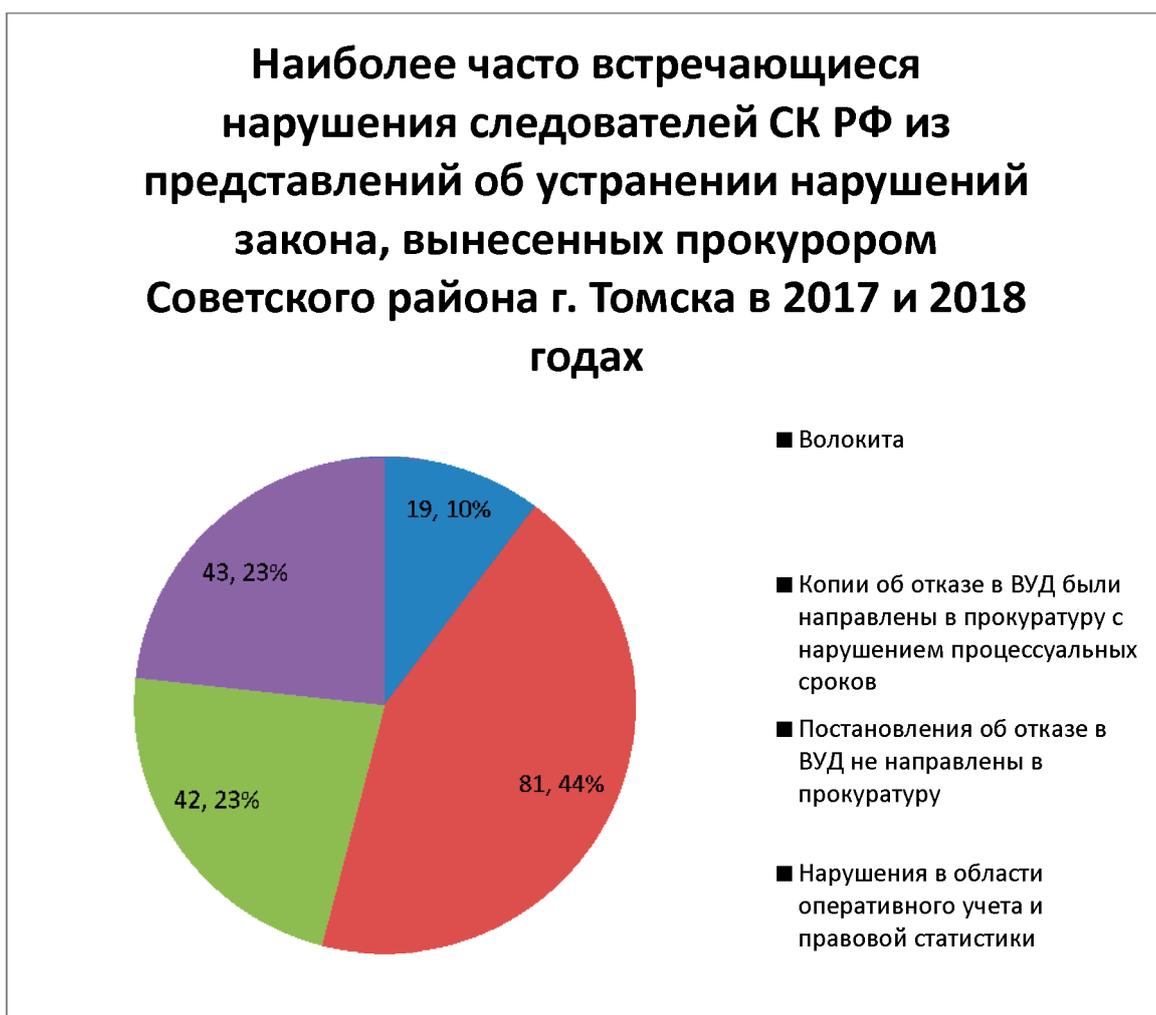
Среди более частных причин, в связи с которыми выносились требования, следующие:

1. Не были выполнены указания прокурора, данные в прошлом акте прокурорского реагирования. Например, указания, данные при отмене постановления об отказе в ВУД, либо отмене постановления о прекращении уголовного дела (преследования).
2. Из первой причины вытекает и ненадлежащий ведомственный контроль, на который ссылается прокурор, вынося очередное требование об устранении нарушений федерального закона.
3. Не дана надлежащая правовая оценка доводам заявителя либо свидетелей.
4. Не выполнены указания руководителя того или иного следственного отдела СУ СК РФ по Томской области.
5. Не решен вопрос о необходимости назначения и проведения той или иной экспертизы.

6. Не установлены и не опрошены близкие родственники и круг общения подозреваемого/обвиняемого/потерпевшего/заявителя.

9. И, наконец, было рассмотрено 5 представлений об устранении нарушений закона из практики прокуратуры Советского района г. Томска. А именно, 2 представления 2017 года и 3 представления 2018 года.

Проанализировав эти представления, мною была составлена схема, приведенная ниже, на которую вынесены основные нарушения, которые допускались следователями СО по Советскому району города Томска СУ СК РФ по Томской области в 2017-2018 годах при осуществлении предварительного следствия:



**Схема 9.**

По результатам рассмотрения представлений, адресованных в Следственное управление СК РФ по Томской области, из сотрудников СО по Советскому району города Томска СУ СК РФ по Томской области были привлечены к дисциплинарной ответственности трое лиц в 2017 году и двое лиц в 2018 году. Из пятерых человек, одному сотруднику был вынесен строгий выговор, двум выговор и трем замечание. Также, 13

сотрудников было лишено квартальных премий либо размер премии был снижен, и одному сотруднику было вынесено предупреждение о неполном служебном соответствии.

10. Также, было рассмотрено одно постановление о признании доказательств недопустимыми. Вынесено оно было в 2018 году прокурором Советского района г. Томска.

Его анализ позволил сделать вывод о том, что такой акт прокурорского реагирования является исключением, так как причиной послужило не разъяснение прав подозреваемому при допросе. Вероятно, сделано это было из-за чрезмерно большой нагрузки на следователей, в связи с которой была допущена невнимательность и не соблюден процессуальный порядок допроса, установленный УПК РФ.

11. Что касается принятия решений по обвинительному заключению следователя СК РФ, то за 2 рассматриваемых года в практике Советской прокуратуры г. Томска не было ни одного случая, когда обвинительное заключение возвращалось следователю обратно для дополнительного расследования или по иным причинам.

Обращение к практике прокуратуры Кировского района г. Томска позволило выявить единственное постановление о возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования за 2018 год. Решение было вынесено по делу, поступившему с обвинительным заключением в прокуратуру, которое было возбуждено по ч. 3 ст. 290 УК РФ, а именно – получение должностным лицом через посредника взятки в виде денег за совершение незаконных действий в пользу взяткодателя.

На основании изученного и проанализированного материала мной были сделаны следующие выводы:

1. Наиболее часто используемым на практике актом прокурорского реагирования является постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. На мой взгляд это может быть связано, во-первых, с большой нагрузкой на следователей СК РФ, и, во-вторых, с тем, что многие преступления на сегодняшний день являются латентными, и даже в рамках доследственной проверки иной раз сложно обнаружить хотя бы объект и объективную сторону преступления, не говоря уже о субъекте и субъективной стороне. В связи с этим, для того, чтобы возбудить дело, необходимо проделать огромный объем работы за максимально сжатый трехдневный срок, или, опять же, продлевать срок проверки сообщения о преступлении. Самой распространенной причиной отмены прокуратурой отказа в ВУД является то, что следователь попросту не успевает обнаружить всех свидетелей и опросить их, а так как он ограничен процессуальными сроками, у него нет другого выхода кроме как отказать в

возбуждении уголовного дела, зная, что, чаще всего, данное решение будет отменено, при этом будет дан срок для исправления нарушений.

2. На практике, постановления об отмене постановлений о приостановлении предварительного следствия в адрес СК РФ практически не выносятся. Проведенный мной опрос двух сотрудников Советской прокуратуры г. Томска показал, что связано это с определенной политикой СК РФ, которая заключается в том, чтобы не приостанавливать дела, а завершать их, полностью расследуя и доводя до суда, либо, если имеются законные основания, дело прекращается. Делается это, на мой взгляд, из тех соображений, чтобы не было затянутых на долгие годы дел, которые, вероятнее всего, также будут прекращены, в том числе из-за истечения сроков давности.

3. Среди актов прокурорского реагирования есть два акта тесно связанных друг с другом и похожих друг на друга, которые довольно легко спутать между собой. Речь о требовании и представлении об устранении нарушений закона. Как выяснилось в результате анализа надзорных производств, прокуратура вносит требования об устранении нарушений закона, когда решаются сиюминутные задачи, а устранить нарушения нужно немедленно, а вот представления об устранении нарушений закона выносятся тогда, когда накапливается по итогам надзора несколько нарушений, а то и десятков нарушений следователей и формируются прокурорские требования по устранению этих нарушений и привлечению к ответственности виновных в нарушениях лиц.

Что касается дисциплинарных мер, применяемых руководством СУ СК РФ по Томской области к сотрудникам, допустившим нарушения, то к таковым относятся и замечание, и выговор, и строгий выговор. Также применяется лишение квартальной премии и предупреждения о неполном служебном соответствии занимаемой должности.

4. Есть проблемы в регламентации использования прокурором при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью следователей представления об устранении нарушений закона. Несмотря на распространенность вынесения представления об устранении нарушений закона как акта реагирования на нарушения закона следователями, некоторые авторы полагают, что представление прокурора – это такой акт, который должен использоваться только в рамках общего надзора и должен быть исключен как недопустимый в рамках надзора за процессуальной деятельностью следователей. Аргументом такой точки зрения служит отсутствие в нормах уголовно-процессуального законодательства прямого указания на возможность его применения. Однако на практике представление как акт прокурорского реагирования на нарушения законов используется и довольно часто, что позволяет относить его не только к актам реагирования, возможным

для вынесения в ходе осуществления общего надзора, но и к актам реагирования, используемым в сфере надзора за процессуальной деятельностью следователей. Значит, существует необходимость устранения пробелов в уголовно-процессуальном законе. Следует предусмотреть в положениях УПК РФ возможность вынесения прокурором представления как акта прокурорского реагирования на допущенные следователями нарушения, в связи с чем, внести изменения в ч. 2 статьи 37 УПК РФ, содержащую положения, касающиеся полномочий прокурора в ходе досудебного производства.

5. Еще одной проблемой является то, что Следователь, приостанавливая или прекращая уголовное дело или преследование обязан, по общему правилу, направить прокурору копию такого постановления. Загвоздка только в том, что конкретный срок для такого действия не предусмотрен. Безусловно, предполагается незамедлительное направление копии прокурору. Во всяком случае, этот срок должен быть разумным, и если копия не была направлена немедленно – для этого должны быть веские основания, иначе прокурор может потребовать привлечения должностного лица СК РФ к дисциплинарной ответственности.

В связи с этим предлагаю установить конкретные сроки направления копии о принятии вышеуказанного решения следователем прокурору. Для этого необходимо внести изменения в статьи 208 и 213 УПК РФ и изложить их в следующих редакциях:

✓ Изложить ч. 2 ст. 208 УПК РФ в следующей редакции:

2. О приостановлении предварительного следствия следователь выносит постановление, копию которого направляет прокурору в течение 24 часов с момента его вынесения, либо по мотивированным причинам в течение 48 часов с обоснованием не зависящей от следователя задержки.

✓ Изложить ч. 1 ст. 213 УПК РФ в следующей редакции:

1. Уголовное дело прекращается по постановлению следователя, копия которого в течение 24 часов с момента его вынесения направляется прокурору, либо по мотивированным причинам в течение 48 часов с обоснованием не зависящей от следователя задержки, за исключением случаев, предусмотренных статьей 25.1 настоящего Кодекса.

6. Также, к проблемам можно отнести правовое и фактическое взаимодействие прокурора и руководителя следственного органа. Представляется, что необходима научная дискуссия на эту тему в целях корректировки уголовно-процессуального законодательства для более эффективного осуществления предварительного следствия СК РФ и участия в этой деятельности прокурора. В том числе, на практике, самым распространенным нарушением можно считать нарушение процессуальных сроков, а

также невыполнение требований прокурора, содержащихся в постановлениях об отмене постановлений следователей. Воздействие на данные проблемные зоны возможно только в случае взаимной работы руководителей следственных органов и прокуратуры, так как, все-таки, сотрудники прокуратуры не могут 24 часа в сутки надзирать и наблюдать за работой следователей. Безусловно, на нарушениях, в том числе, сроков, сказывается объем работы следствия, в связи с этим грамотная работа руководителя следственного органа во взаимодействии с прокурором по правильной организации работы следственного органа – имеет очень большое значение по усовершенствованию как предварительного следствия, так и прокурорского надзора за ним.

Прокуратуре, как и руководителю следственного органа, необходимо сосредоточивать свое внимание на внутреннюю сосредоточенность следователей на расследовании уголовных дел, их творческий потенциал, стремление обеспечить соблюдение законности в рамках уголовного преследования, а также прав и свобод участников уголовного процесса. Все это оказало бы позитивное влияние на эффективность прокурорского надзора за следствием, так как прокуратура была бы занята больше направлением следствия в правильное русло, его правовой поддержкой и гарантом законности. На данный же момент на практике складывается ситуация, когда следствие совершает нарушения, пытается их скрыть, а прокуратура, как говорится, «без устали», эти нарушения ищет и привлекает виновных к ответственности.

Одним из вариантов, способных повлиять на данную ситуацию, могло бы быть увеличение количества сотрудников следственных органов, которые непосредственно занимались бы расследованием уголовных дел и проверяли бы сообщения о преступлениях. Таким образом, была бы снижена нагрузка, приходящаяся на каждое должностное лицо СК РФ, что благоприятно сказалось бы на эффективности расследования преступлений и количестве совершаемых нарушений, так как спешка, связанная со всем известной «палочной» системой, существенно бы снизилась.

Кроме того, поводом для научной дискуссии могла бы послужить тема разработки системы поощрений следователя за инициативный подход к грамотному, всестороннему и полному расследованию преступления. Таким образом, можно было бы достичь большего желания и устремления следователей СК РФ более глубоко погружаться в детали расследуемого уголовного дела и подходить к этому со всей интеллектуальной подготовкой, наработанной за годы опыта работы в следствии.

Гораздо правильнее было бы взаимное устремление СК РФ и прокуратуры в сторону законного, справедливого, полноценного и эффективного уголовного

преследования лиц, виновных в совершении преступлений, а также в сторону безукоснительного соблюдения прав и свобод участников уголовного процесса.