

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

Жданов Игорь Андреевич

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ
ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

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

Руководитель ВКР
Кандидат юридических наук,
доцент
_____ Д.А. Мезинов
« » _____ 2020 г.

Автор работы
_____ И.А. Жданов

Томск–2020

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Магистратура

ЗАДАНИЕ

по подготовке выпускной квалификационной (магистерской) работы

студенту Жданову Игорю Андреевичу

Тема выпускной (квалификационной) работы: «Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»

Утверждена 20.09.2018 года

Руководитель работы: Мезинов Дмитрий Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент

Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

- 1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы с «5» октября 2018 г. по «12» октября 2018 г.
- 2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с «15» октября 2018 г. по «4» декабря 2018 г.
- 3). Сбор и анализ практического материала с «15» февраля 2019 г. по «8» марта 2019 г.
Изучение прокурорской практики прокуратуры Кировского района г. Томска.
- 4). Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы с «11» марта 2019 г. по «25» марта 2019 г.
- 5). Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы с «2» апреля 2019 г. по «1» мая 2020 г.

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 органов предварительного следствия»

Актуальность магистерской диссертации связана с необходимостью совершенствования прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие, а также поиска решения проблем множественности допускаемых следователями нарушений. В настоящее время в научной литературе отмечается значительное количество проблем в реализации прокурором своей функции, в том числе связанных с сужением полномочий прокурора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и ликвидацией части полномочий, ранее принадлежащих прокурору.

Объектом настоящей работы являются уголовно-процессуальные отношения, складывающиеся в процессе реализации надзорной функции прокуратуры за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие.

Предмет исследования охватывает правовое регулирование прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью, а также деятельность прокурора по надзору за органами предварительного следствия.

Целью работы является историко-правовое изучение становления и развития прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, определение сущности и значения прокурорского надзора за предварительным следствием, а также анализ проблем, возникающих в ходе осуществления данного надзора, и поиск путей их совершенствования в практической деятельности при осуществлении надзора в исследуемой сфере.

Структура работы определена поставленными целями и задачами и включает в себя введение, три главы, состоящие из восьми параграфов,

заключение, список использованных источников и нормативно правовых актов и приложения. Во введении обосновывается актуальность выбранной темы исследования, определяются цели и задачи работы, а также проблемы, связанные с указанной темой.

В первой главе изучается история возникновения и становления надзора за органами предварительного следствия, основные тенденции его развития, а также сущность функции надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, и объем процессуальных полномочий прокурора в разные исторические периоды времени.

Во второй главе рассматривается понятие, содержание, предмет и пределы прокурорского надзора за предварительным следствием, исследуется значение и место прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия среди иных направлений надзорной деятельности прокуратуры, изучаются цели и задачи прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.

В третьей главе рассматриваются полномочия прокурора и их виды при осуществлении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие, изучается реализация полномочий прокурора, направленных на выявление, устранение и предупреждение нарушений законодательства в деятельности органов следствия, исследуются акты прокурорского реагирования при осуществлении прокурорского надзора в данной сфере.

В заключении содержатся основные итоги исследования.

В приложении находятся статистические данные и формируются инициативы по внесению изменений в законодательство по совершенствованию работы органов прокуратуры в рассматриваемом направлении прокурорского надзора.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ	10
1.1. История возникновения и становления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия в Российской империи	10
1.2. Развитие прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия в советский период	19
1.3. Становление и развитие прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия в Российской Федерации	29
ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, ПРЕДЕЛЫ И ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ	34
2.1. Понятие прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие	34
2.2. Предмет и пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие	40
2.3. Задачи и место прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие, среди иных направлений надзорной деятельности	45
ГЛАВА 3. ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ	51
3.1. Полномочия прокурора при осуществлении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие	51
3.2. Акты прокурорского реагирования при осуществлении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие	74
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	84
Список использованной литературы и нормативно-правовых актов	90
Приложение.....	98

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время прокуратура Российской Федерации ежегодно выявляет более миллиона нарушений закона, совершаемых органами предварительного следствия. При этом выявление не приводит к обеспечению законности и защите прав участников уголовного процесса, что обусловлено отсутствием возможностей у прокурора оперативно устранить нарушения закона.

Актуальность магистерской диссертации связана с необходимостью совершенствования прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, а также в поиске решения проблем множественности допускаемых следователями нарушений. В настоящее время в научной литературе отмечается значительное количество проблем в данном направлении надзора, что связано с сужением полномочий прокурора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и ликвидацией части полномочий, ранее принадлежащих прокурору.

Целью работы является историко-правовое изучение развития прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, определение сущности и значения прокурорского надзора за предварительным следствием, а также анализ проблем, возникающих в ходе осуществления данного надзора, и поиск путей их совершенствования в практической деятельности при осуществлении надзора в исследуемой сфере.

Цель обусловила постановку следующих задач:

- 1) Проанализировать возникновение и развитие прокурорского надзора за органами предварительного следствия в досоветский, советский и постсоветский периоды;

2) Определить понятие, предмет, задачи и сущность прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие;

3) Исследовать объем полномочий прокурора и характер правовых и организационных средств по надзору, а также акты прокурорского реагирования и методы прокурорского надзора в данной сфере;

4) Выработать меры по совершенствованию законодательства в сфере прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие.

Объектом настоящей работы являются уголовно-процессуальные отношения, складывающиеся в процессе реализации надзорной функции прокуратуры за исполнением законов органами предварительного следствия.

Предмет исследования охватывает правовое регулирование прокурорского надзора за процессуальной деятельностью, а также деятельность прокурора по надзору за органами, осуществляющими предварительное следствие.

Методологической основой исследования является диалектический метод познания, а также комплексное применение таких общенаучных и специальных методов, как: историко-правовой, сравнительно-правовой, структурно-логический, формально-юридический, социологический, статистический. Так, историко-правовой метод позволяет определить закономерности становления и развития института надзора прокурора за предварительным следствием в России, а также сравнить действующее законодательство Российской Федерации с предшествующим. Применение формально-юридического метода позволяет выявить проблемы правоприменения и выработать предложения по совершенствованию законодательства. Метод статистического анализа предоставляет возможность получить данные, необходимые для проверки обоснованности теоретических выводов.

Правовую и информационную основу магистерской диссертации составляют положения Конституции Российской Федерации, ранее действовавшее и современное уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты.

Теоретической базой магистерской диссертации являются труды в области уголовно-процессуального права и прокурорского надзора следующих авторов: В.Г. Бессарабова, Ю.Е. Винокурова, О.В. Воронина, В.Н. Григорьева, С.Г. Кехлерова, О.А. Кожевникова, Н.В. Ласкиной, Д.А. Мезинова, А.Я. Сухарева и других авторов.

Эмпирическая основа магистерской диссертации состоит из статистических данных (на примере Томской и Волгоградской областей), включающих общую информацию за последние три года (2017-2019 года). Статистические данные включают в себя информацию о законности возбуждения уголовных дел, их приостановления и прекращения в Томской области, а также данные по рассмотрению в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в Волгоградской области.

Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы и приложения. Во введении обосновывается актуальность выбранной темы исследования, определяются цели и задачи работы, а также проблемы, связанные с указанной темой.

В первой главе изучается история возникновения и становления надзора за органами предварительного следствия, основные тенденции его развития, а также сущность функции надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, и объем процессуальных полномочий прокурора в разные исторические периоды времени.

Во второй главе рассматривается понятие, содержание, предмет и пределы прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного

следствия, исследуется значение и место прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие среди иных направлений надзорной деятельности прокуратуры, изучаются цели и задачи прокурорского надзора.

В третьей главе рассматриваются полномочия прокурора и их виды при осуществлении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие, изучается реализация полномочий прокурора, направленных на выявление, устранение и предупреждение нарушений законодательства в деятельности органов следствия, исследуются акты прокурорского реагирования при осуществлении прокурорского надзора в данной сфере.

В заключении содержатся основные итоги исследования.

В приложении находятся статистические данные и формируются инициативы по внесению изменений в законодательство по совершенствованию работы органов прокуратуры в рассматриваемом направлении прокурорского надзора.

ГЛАВА 1. ИСТОРИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ

1.1. История возникновения и становления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия в Российской империи

Прежде чем перейти к рассмотрению таких элементов как понятие, задачи и функций прокурорского надзора за органами предварительного следствия, 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. Её появление было обусловлено внутренней борьбой между королевской властью против феодалов и сепаратистов. У органа первоначально был сугубо карательный уклон, прокуратура скорее была орудием государственного принуждения. Именно создание прокуратуры во Франции послужило образцом для создания подобной государственной структуры в России.¹

Основоположником прокуратуры в 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

¹ Ласкина Н.В. Прокурорский надзор: Учебник. – М.: Юстицинформ, 2012. С.62.

том числе должностные злоупотребления, взяточничество. 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 указами Петра I от 12 января, 18 января, 27 апреля 1722 года. Целью учреждения прокуратуры является гласный контроль (надзор) за соблюдением законности в деятельности центральных и местных органов государственной власти. «Быть при Сенате Генерал-прокурору и Обер-прокурору, также во всякой коллегии по прокурору, который должен рапортовать Генерал-прокурору». Первым генерал-прокурором стал известный государственный деятель – П.И. Ягужинский. В круг его обязанностей входил надзор за деятельностью Сената и иных государственных органов, а также руководство и контроль за деятельностью нижестоящих прокуроров. В случае обнаружения каких-либо нарушений он должен был потребовать их устранения, а при неподчинении данному решению обязан был принести протест и приостановить действие незаконного решения или прекратить его действие.

Таким образом, прокуратура была создана как централизованный орган, представляющий определенную иерархию с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим. Прокуратура не выполняла непосредственно уголовное преследование и не расследовала дела, а осуществляла надзор за данной деятельностью. Прокуроры следили за сроками расследования уголовных дел, вникали в существо дела и давали оценку собранным доказательствам виновности того или иного лица.²

Исходя из вышеизложенного можно утверждать, что прокуратура во времена Петра I создана как прообраз современной прокуратуры. Это был централизованный орган, имеющий иерархию, подчинение нижестоящих

² Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор/ В.Г. Бессарабов.. – М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2007. С.21.

прокуроров вышестоящему. Основной функцией прокуратуры была и есть надзорная функция, которая является по сути главной в ее деятельности.

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 просвещенной 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 Екатерина II утвердила Уложение «Учреждения для управления губерний», вследствие чего расширился состав прокурорских чинов и круг возлагаемых на органы прокуратуры обязанностей. Основные направления деятельности прокурора были закреплены в статье 404 Уложения. «Вообще губернский прокурор и губернские стряпчие смотрят, и бдение имеют о сохранении везде всякого порядка законами определенного, и в производстве и отправлении самих дел. Они сохраняют целостность власти, установлений и интереса императорского величества, наблюдают чтоб запрещенных сборов с народа ни кто не собирал, и долг имеют истреблять по всюду зловредные взятки».³ Вновь учрежденный губернский прокурор служил представителем императорской власти на местах и был обязан следить за исполнением императорских указов на местах.⁴

³ Уложение «Учреждения для управления губернией» 1775 г. [Электронный ресурс] // Гарант: информационно-правовое обеспечение. – Электрон. дан. – М., 2020

⁴ Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. докт. юрид. наук А.Г.Халиулина. – Томск: Изд-во НТЛ, 2013. С. 5.

Правление Павла I характеризовалось чрезмерным расширением полномочий генерал-прокурора, что способствовало снижению значения функции надзора и уменьшению роли прокуратуры как контрольного органа. В Циркулярном ордере 22 сентября 1802 г был впервые утвержден надзор за производством предварительного расследования. В соответствии с п.5 Циркулярного ордера «По производству уголовных дел прокуроры наблюдают, с одной стороны, чтобы не происходило где кому пристрастных допросов, бесчеловечных истязаний и притеснений всякого рода на обвинения невинности, а с другой – упущения и послабления преступления».⁵

При Александре I прокуратура оформилась уже как полноценный специализированный орган, осуществляющий надзор за законностью, то есть она стала ещё на шаг ближе к современной прокуратуре. Оформление прокуратуры в самостоятельное ведомство произошло в связи с учреждением Министерства юстиции. Манифестом от 25 июля 1811 года об «Общем учреждении министерств» в структуре Министерства юстиции была обособлена прокурорская служба, определены субординационные связи, иерархия прокурорских чинов, порядок их взаимодействия с судами, а также процедуры назначения и освобождения от должности.⁶ Помимо Министерства юстиции Манифест предусматривал создание в Российской империи Министерства внутренних дел, которое стало возглавлять деятельность местных административно-полицейских учреждений.

Основополагающим актом для развития прокурорского надзора за деятельностью следственных органов стал Циркулярный ордер первого министра юстиции, генерал-прокурора Российской империи Г.Р. Державина, который заменил общенадзорную функцию прокурора в Сенате на уголовное преследование и правосудие. Круг обязанностей прокурора на досудебной

⁵ Прокурорский надзор в 2 т. Том 1. Общая часть: учебник для бакалавриата и специалитета / О. С. Капинус [и др.] ; под общей редакцией О. С. Капинус. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2018. С 30.

⁶ Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: Учебное пособие - Томск: Изд-во НТЛ, 2007. С. 50.

стадии состоял из наблюдения за производством допросов, контроля в целом за проведением уголовного преследования, а также за сокрытием следственными органами преступлений, и ознакомлением с материалами оконченного расследования. Однако 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.

Определенные подвижки появились лишь с появлением – Свода законов Российской империи, подготовленного Сперанским М.М. Издан данный Свод был в 1832 году.⁷ Он содержал многие положения, которые затрагивали производство предварительного следствия, в том числе в нем содержались положения о порядке собирания доказательств 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 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.

⁷ Свод законов Российской империи [Электронный ресурс]:// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.

В 1862 году Государственный совет Российской империи принял Основные положения о прокуратуре. Указанный акт определял задачи и полномочия прокурорских работников, а также назначение и содержание самого прокурорского надзора.⁸ Прокуратура выступала в качестве органа, осуществляющего наблюдение за точным и единообразным исполнением законов. Кроме того, прокуратура становилась единым и централизованным органом, должностными лицами которой осуществлялись возложенные на них функции исключительно от имени всей системы органов прокуратуры.

В системе производства следствия произошли неоднозначные изменения, так как предварительным следствием стала заниматься судебная власть, а именно следователь, который был закреплен в судебной системе. Кроме того, установилась 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.⁹

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.

В ходе проведения судебной реформы Уставом Правительствующего Сената от 20 ноября 1864 года были утверждены следующие правовые акты: Учреждение судебных установлений, Устав уголовного судопроизводства,

⁸ Ласкина Н.В. Прокурорский надзор: Учебник. – М.: Юстицинформ, 2012 г. С.64.

⁹ Басков В. И., Коробейников Б. В. Курс прокурорского надзора. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. - М.: Зерцало, 2000. С.33.

Устав гражданского судопроизводства, Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями.

В отличие от терминологии Свода законов Российской империи формальное следствие трансформировалось в предварительное следствие, а то, что называлось ранее предварительным следствием, получило термин «дознание». Прокурорская деятельность в этот период времени включала в себя обвинительные и административно – наблюдательные направления деятельности. Административно – наблюдательная деятельность заключалась в «охране правительственного интереса применения законов, точно и согласно с разумом их». Обвинительное начало выражалось в руководстве полицейским дознанием, наблюдением за предварительным следствием, возбуждении уголовного преследования и поддержания обвинения в суде.¹⁰

В соответствии с Уставом уголовного судопроизводства, прокуратура из органа надзорного типа трансформировалась в орган уголовного преследования. «Прокурор возбуждает уголовное преследование, руководит полицейским дознанием, наблюдает за предварительным следствием, участвует в придании суду, обвиняет на суде, протестует против неправильных судебных приговоров и определений и исполняет те их них, которые вошли в законную силу».¹¹ Однако, следует отметить, что прокурор не мог сам участвовать в собирании доказательств, а следовательно уголовное преследование осуществлялось опосредованно.

По сути, с введением устава определился смешанный тип уголовного судопроизводства и предусматривал на досудебной стадии два вида контроля – судебный и прокурорский. Постоянный надзор за производством следствий осуществлял исключительно прокурор. Прокуроры и судебные следователи осуществляли разные функции, так прокуратура осуществляла надзор и

¹⁰ Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. докт. юрид. наук А.Г.Халиулина. – Томск: Изд-во НТЛ, 2013. С. 8.

¹¹ Муравьев Н.В. Общие основания прокурорской деятельности по уголовным делам // Дореволюционные юристы о прокуратуре: сборник статей / науч. ред.: С.М. Казанцев. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2001.С. 25.

обвинение и называлась властью обвинительной, то есть обнаруживала преступления, преследовала виновных. Вопросы, подлежащие разрешению судебным следователем «кто и в чем виновен».¹²

Согласно Уставу уголовного судопроизводства у прокурора, на тот период времени, присутствовали полномочия по надзору за органами, осуществляющими предварительное следствие. Так в соответствии со статьей 249 Устава предварительное следствие о преступлениях производится судебным следователем при содействии полиции и наблюдении прокуроров и их товарищей. В Уставе отмечено и то, что предварительных следствий сами прокуроры не осуществляют, но «дают предложения о том судебным следователям и наблюдают постоянно за производством сих действий».¹³ Так же в Уставе содержится положение и о том, что одним из законных поводов к начатию производства предварительного следствия является возбуждение дела прокурором. При том «прокурор и его товарищи могут возбуждать дела как по доходящим до них сведениям, так и по непосредственно ими усмотренными преступлениями или признаками преступных деяний». Раздел третий Устава «О порядке предания суду» регламентирует деятельность прокурора по окончании предварительного расследования. Так, в соответствии со статьей 510 Устава по окончании предварительного следствия прокурор устанавливает следующие обстоятельства:

- 1) подлежит ли дело ведения прокурорской власти;
- 2) проведено следствие с необходимой полнотой;
- 3) следует ли обвиняемого предать суду или же дело о нем должно быть прекращено или приостановлено.

При этом, в случае неполноты следствия прокурор вправе потребовать дополнительные сведения и направить дело на доследование. Кроме того,

¹² Жабкин А.С. Синергетическая модель прокурорского надзора за законностью в процессуальной деятельности органов предварительного следствия: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук / Жабкин А.С. – Ростов на-Дону, 2015. С.20

¹³ Учреждения судебных установлений [Электронный ресурс]: от 20.11.1864// Гарант: информационно-правовое обеспечение. – Электрон. дан. – М., 2020.

Устав закрепляет, что заключение прокурора о привлечении к суду оформляется в форме обвинительного акта.

Следует отметить, что деятельность дознания по Уставу уголовного судопроизводства принципиально отличалась от современного аналога как формы предварительного расследования и больше соответствовала оперативно-розыскной деятельности. Дознание определялось как "первоначальные изыскания, производимые полицией для обнаружения справедливости или несправедливости дошедших до нее слухов и сведений о преступлении или о таких происшествиях, о которых без розысканий нельзя определить, заключается или не заключается в них преступление".¹⁴

Составители судебных уставов видели одну из своих задач в отделении дознания от следствия и полагали при этом, что новый порядок расследования включает в себе два весьма важных улучшения: первое - полиция, чтобы не сообщать следователю неверных сведений, по необходимости должна будет сперва сама удостовериться в справедливости того, о чем доносит, второе, что судебный следователь, не участвуя в первоначальных изысканиях может беспристрастно, без всяких предубеждений, судить о вероятности возводимого на кого-либо подозрения.

Надзор и общее руководство дознанием осуществлялось прокуратурой и только ей, а не полиции представлялось право прекращать дознание. Не мог прекратить дознание и следователь, если он не обнаруживал в его материалах состава преступления. В этом случае он должен был направить материалы дознания прокурору.

В литературе отмечается, что разграничение функции предварительного следствия и уголовного преследования в Уставе последовательно реализовано не было. Функция предварительного следствия

¹⁴ Учреждения судебных установлений [Электронный ресурс]: от 20.11.1864// Гарант: информационно-правовое обеспечение. – Электрон. дан. – М., 2020.

отдельно не выделялась.¹⁵ Таким образом, в XIX веке прокурор осуществлял функции надзора и руководства расследованием. Само расследование общественно опасных, преступных деяний прокурор не вел, а, следовательно, функция уголовного преследования в деятельности прокурора не была одним из основных направлений деятельности. Прокурор осуществлял указанные функции посредством предоставленных полномочий до 1917 года, когда прокуратура и система органов предварительного следствия в лице судебных следователей была упразднена Декретом Совета Народных Комиссаров РСФСР от 24 ноября 1917 года «О суде».

1.2. Развитие прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия в советский период

Декрет СНК РСФСР № 1 «О суде» от 24 ноября 1917 года закрепил следующие положения: «Упразднить донныне существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора, а равно и институты присяжной и частной адвокатуры. Впредь до преобразования всего порядка судопроизводства предварительное следствие по уголовным делам возлагается на местных судей единолично, причем постановления их о личном задержании и о предании суду должны быть подтверждены постановлением всего местного суда. В роли же обвинителей и защитников, допускаемых и в стадии предварительного следствия, а по гражданским делам – поверенными, допускаются все не опороченные граждане обоего пола, пользующиеся гражданскими правами. Для принятия и дальнейшего направления дел и производств как судебных установлений, так и чинов предварительного следствия и прокурорского надзора, а равно и советов присяжных поверенных соответствующие местные Советы рабочих,

¹⁵ Мельников Е.А. Уголовное преследование в условиях действия системы разделения властей (досудебное производство): автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук / Мельников Е.А – Москва, 2018. С.28.

солдатских и крестьянских депутатов избирают особых комиссаров, которые принимают в свое ведение и архивы и имущества этих учреждений». ¹⁶

Надзор за исполнением законов осуществляло множество органов и управлений, таких как ВЦИК, СНК, НКЮ, Рабоче-крестьянские инспекции, Советы, ВЧК. Производство предварительного следствия осуществляли следственные комиссии, существовавшие в составе коллегий при Советах рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов. Расследование общеуголовных преступлений осуществляли ВЧК и органы милиции.

Декретом СНК РСФСР №2 от 7 марта 1918 года «О суде» были созданы коллегии обвинителей при революционных трибуналах. Коллегии стали выполнять функцию по поддержанию обвинения и осуществлению надзора за деятельностью следственных комиссий, кроме того, давали заключения следственным комиссиям о полноте проводимого ими предварительного следствия и подсудности.

Положение о народном суде от 21 октября 1920 года предусматривало введение новых должностей – народных следователей, состоявших при советах народных судей, следователей по важнейшим делам при губернских отделах и Наркомате юстиции. Функцию содействия при проведении предварительного следствия выполняли органы милиции и уголовного розыска, действующие в указанном случае под руководством следователя. ¹⁷

Но в связи с низким авторитетом и профессиональным уровнем первых советских органов юстиции юридическая общественность была вынуждена выступить за возрождение работы органов прокуратуры. ¹⁸ 28 мая 1922 года III сессия ВЦИК утвердила Положение о прокурорском надзоре. Так, прокуратура учреждалась в составе Народного Комиссариата Юстиции на

¹⁶ Декрет Совета Народных Комиссаров «О суде» [Электронный ресурс]: от 24.11.1917// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

¹⁷ Положение о народном суде [Электронный ресурс]: от 21.10.1920// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.

¹⁸ Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. докт. юрид. наук А.Г.Халиулина. – Томск: Изд-во НТЛ, 2013. С. 8.

правах отдела. Предварительным следствием занималась следственная часть, входящая в подотдел государственного обвинения.¹⁹

Прокурор обязан был поддерживать обвинение в суде и наблюдать за надлежащим содержанием заключенных под стражей, осуществлять надзор за законностью действий органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц. Применительно к прокурорскому надзору за следователями Положением предусматривалось право прокурора возбуждать уголовное преследование и опротестовывать постановления, не соответствующие закону. Кроме того, в Положении указывалась обязанность по непосредственному наблюдению за деятельностью следственных органов в ходе осуществления последними своих функций по раскрытию преступлений и за деятельностью органов Государственного Политического Управления.

В области надзора за предварительным следствием Положение о прокурорском надзоре наделяло прокуроров следующими полномочиями: возбуждение судебного преследования в случае поступления жалоб, заявления, а также по собственной инициативе, надзор за предварительным следствием, дача указаний и разъяснений по вопросам производства предварительного следствия; утверждение обвинительного заключения, обвинительного акта и постановления о прекращении дела.

Постановлением ВЦИК от 25 мая 1922 года, был принят УПК РСФСР, который вступал в силу с 1 июля 1922 года. В соответствии со статьей 22 УПК РСФСР органы прокуратуры были обязаны возбуждать уголовное преследование перед судебными и следственными органами по всякому совершившемуся и подлежащему наказанию преступлению. Статья 96 УПК РСФСР закрепляла, что одним из оснований для возбуждения уголовного дела выступало предложение прокурора. Так же, как и по Уставу 1864 года прокурор сам не осуществлял производство предварительного следствия

¹⁹ «Положение о прокурорском надзоре» Постановление ВЦИК [Электронный ресурс]: от 28.05.1922// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

(«При наличии повода прокурор направляет дело для производства предварительного следствия или дознания либо непосредственно в суд»)²⁰. На этапе предварительного следствия, согласно статье 101 УПК РСФСР 1922 года, прокурор был вправе знакомится с актами предварительного следствия и давать указания следователю о направлении и дополнении следствия. При этом указания, сделанные прокурором, были обязательны для следователя в соответствии со статьей 121. Кроме того, в статье 151 УПК РСФСР 1922 года отмечается, что прокурор мог предложить следователю отменить принятую меру пресечения или заменить ее другой или же избрать меру пресечения, если таковая не была избрана следователем. Так же, в статье 163 отмечено, что об избрании меры пресечения следователь был обязан уведомить прокурора.

Если по Уставу 1864 года прокурор сам составлял обвинительный акт (статья 520), то в соответствии со статьей 213 УПК РСФСР следователь составлял обвинительное заключение, а после этого направлял дело прокурору. После получения уголовного дела, прокурор был вправе:

1) признать следствие неполным и возвратить уголовное дело следователю, с указанием на те обстоятельства, которые необходимо расследовать (статья 231);

2) признать, что нет законных поводов и достаточных оснований для передачи дела в суд, и сообщить об этом в суд, которому подсудно данное дело о прекращении дела (статья 232);

3) признать, что дело достаточно выяснено, сообщить суду о своем согласии с обвинительным заключением и предложить суду утвердить последнее.

В том случае, если прокурор считал нужным внести изменения в обвинительное заключение следователя, он составлял новое заключение,

²⁰ Уголовно – процессуальный кодекс РСФСР [Электронный ресурс]: от 25.05.1922// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

удовлетворяющее требованиям УПК и передавал обвинительное заключение в суд с предложением утвердить и предать обвиняемого суду.²¹

Образование Союза ССР вызвало необходимость создания союзных органов прокуратуры. В этой связи в 1923 году органы прокуратуры были образованы при Верховном Суде СССР.

29 октября 1924 году были приняты Основы уголовного судопроизводства. В соответствии с этим нормативным актом «предварительное расследование преступлений производится под надзором прокуратуры. Органами, производящими предварительное расследование преступлений, являются органы дознания, следователи и иные должностные лица, коим это предоставлено общесоюзными законами и законами союзных республик».²²

В 1933 году ЦИК и СНК СССР приняли Постановление об образовании прокуратуры СССР, а 17 декабря 1933 года Положение о ней. Так, в соответствии с Положением о прокуратуре Союза ССР в числе функций, возлагаемых на органы прокуратуры, указана функция возбуждения уголовного преследования и поддержания обвинения во всех судебных инстанциях на территории союза ССР.²³ Положение установило полное организационное отделение прокуратуры от Верховного Суда. 5 ноября 1936 года было принято постановление «О структуре Прокуратуры Союза ССР», закрепившее учреждение Следственного отдела в Прокуратуре СССР.²⁴

Окончанием централизации прокуратуры следует считать принятие 5 декабря 1936 года Конституции СССР, содержащей специальную главу, в которой закрепляется положение о прокуратуре как единой

²¹ Уголовно – процессуальный кодекс РСФСР [Электронный ресурс]: от 25.05.1922// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

²² Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и Союзных Республик [Электронный ресурс]: от 29.10.1924 // КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

²³ Положение о прокуратуре Союза ССР [Электронный ресурс]: от 17.12.1933// КонсультантПлюс: справ.правовая система. ВерсияПроф. Электрон.дан. М., 2020.

²⁴ Постановление СНК СССР от 05.11.1936 №1961 «О структуре Прокуратуры Союза ССР» // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.

централизованной системе органов, возглавляемой Генеральным прокурором СССР, осуществляющим высший надзор за точным исполнением законов в советском государстве.²⁵ Кроме того, Конституция указывала на независимость осуществления прокурорами своих функций от местных органов власти и подчинение только Генеральному прокурору СССР.

В годы Великой Отечественной войны вся деятельность прокуратуры и следствия ориентировалась на стремлении к победе над фашизмом. 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.²⁶ Прокуроры выполняли функции по надзору за исполнением законов военного времени, обеспечивали исполнение законов о поставке военной продукции, оказании помощи фронту и укреплении тыла. Осуществление надзора прокурорскими работниками за следствием характеризовалось контролем за осуществлением расследования в максимально короткие сроки, правильной квалификацией совершенных преступлений, обоснованностью возбуждения уголовных дел.²⁷

В 1955 году Президиумом Верховного Совета СССР был принят указ об утверждении нового Положения о прокурорском надзоре. Положение включало в себя общие положения, которые раскрывали понятие прокурорского надзора, его задачи, основные направления деятельности и принципы организации прокуратуры. В соответствии со статьей 17 Положения Генеральный Прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры, осуществляя надзор за точным исполнением законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия были обязаны:

1) привлекать к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении преступлений;

²⁵ Конституция СССР [Электронный ресурс]: от 05.12.1936 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.

²⁶ Басков В. И., Коробейников Б. В. Курс прокурорского надзора. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. - М.: Зерцало, 2000. С.38.

²⁷ Ласкина Н.В. Прокурорский надзор: Учебник. – М.: Юстицинформ, 2012 г. С.71.

2) строго следить за тем, чтобы ни один гражданин не подвергался незаконному и необоснованному привлечению к уголовной ответственности или иному незаконному ограничению в правах;

3) следить за неуклонным соблюдением органами дознания и предварительного следствия установленного законом порядка расследования преступлений.²⁸

Кроме того, у прокуроров появились ранее отсутствующие полномочия по расследованию уголовного дела, прекращению уголовного дела, отстранению следователя, в случае, если им были допущены нарушения закона при расследовании уголовного дела.

С 1 января 1961 года Верховный Совет Российской Советской Федеративной Социалистической Республики своим законом ввел в действие новый УПК, внося изменения в административную модель построения следственного аппарата.²⁹ Осуществлять предварительно следствие стали лишь следователи органов прокуратуры и органов государственной безопасности, милиция была освобождена от данной функции. Однако, указом от 6 апреля 1963 года «О предоставлении права производства предварительного следствия органам охраны общественного порядка», был создан следственный аппарат в системе органов внутренних дел, которому стали подследственны дела об общеуголовных преступлениях.³⁰

В соответствии с УПК 1961 года первой стадией уголовного процесса было «возбуждение производства по уголовному делу», по итогам которого орган дознания, следователь, прокурор либо отказывали при отсутствии «признаков преступления» в производстве дознания или предварительного следствия, что могло быть обжаловано в суд, либо приступали к дознанию или предварительному следствию, не вынося каких-либо специальных

²⁸ Положение о прокурорском надзоре [Электронный ресурс]: от 24.05.1955 // КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

²⁹ Уголовно-процессуальный кодекс (УПК) [электронный ресурс]: от 27.10.1960// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.

³⁰ Турчин Д.А. Выводы из ближайшей истории органов прокуратуры и следствия в России /Д.А. Турчин// Правоведение. №2. 1998. С.168.

постановлений. Дознание поначалу имело факультативный характер и не приводило к появлению полноценных доказательств, будучи предназначено для расследования мелких уголовных дел или собирания материалов для следователя, однако в ходе реформ 1920-х годов все более и более превращалось в полноценную форму расследования, дублируя предварительное следствие. Следователь в случаях, когда не начинал следствие самостоятельно, а получал материалы от органов дознания, вправе был либо произвести предварительное следствие в полном объеме, либо счесть дознание полным и произвести лишь отдельные следственные действия. Расследование завершалось либо прекращением дела, либо направлением его прокурору для передачи в суд. Предварительное расследование проводится в форме дознания или предварительного следствия, что по сути является единственным проявлением дифференциации процессуальной формы и приводит к почти полному исчезновению различий между ними. В этой связи и прокурорский надзор за обеими формами предварительного расследования был примерно одинаков.

В соответствии с УПК РСФСР 1961 года прокурор:³¹

1) возбуждал уголовное дело (статья 3 УПК РСФСР), в статье 112 УПК РСФСР впервые было закреплено положение, согласно которому копия постановления о возбуждении уголовного дела, вынесенного следователем или органом дознания, немедленно направлялась прокурору;

2) осуществлял надзор за точным исполнением законов, своевременно принимал предусмотренные законом меры к устранению всяких нарушений законов (статья 25 УПК РСФСР);

3) мог применять к обвиняемому меры пресечения.

После вынесения постановления о возбуждении уголовного дела, прокурор направлял его для производства предварительного следствия. В

³¹ Уголовно-процессуальный кодекс (УПК) [электронный ресурс]: от 27.10.1960// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.

соответствии со статьей 125 УПК РСФСР предварительное следствие по уголовным делам могло осуществляться следователями прокуратуры.

Так, прокурор осуществлял надзор за законностью возбуждения уголовного дела. Если дело было возбуждено следователем без законных поводов и оснований, прокурор своим постановлением мог отменить постановление следователя, отказывая в возбуждении уголовного дела, либо прекратить дело, если по нему были произведены следственные действия. В случае неосновательности отказа в возбуждении дела прокурор своим постановлением отменял состоявшееся об этом постановление следователя и возбуждал дело.³² Так же, в соответствии со статьей 133 УПК РСФСР сроки по предварительному следствию могли продлевать прокуроры. Это тоже являлось новеллой законодательства по сравнению с УПК 1922 года.

Предварительное следствие оканчивалось тем, что следователь после подписания обвинительного заключения направлял дело прокурору. В соответствии со статьей 214 УПК РСФСР прокурор имел право в том числе составлять новое обвинительное заключение, а ранее составленное из дела изымал и возвращал следователю с указаниями.

Так же, в соответствии со статьей 215 прокурор мог своим постановлением исключить отдельные пункты из обвинения, а так же применить закон о менее тяжком преступлении. После того, как прокурор утверждал обвинительное заключение или составлял новое, он направлял уголовное дело в суд.³³

Таким образом, УПК 1961 года несколько расширил направления деятельности прокурора на этапе предварительного расследования по сравнению с УПК 1922 года. Так, в соответствии с УПК 1922 года сам прокурор предварительного следствия не осуществлял, а лишь давал указания следователю о направлении расследования, когда согласно УПК

³² Уголовно-процессуальный кодекс (УПК) [электронный ресурс]: от 27.10.1960// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.

³³ Уголовно-процессуальный кодекс (УПК) [электронный ресурс]: от 27.10.1960// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.

1961 года прокурор мог лично производить предварительное следствие. Что касается мер пресечения, то по УПК 1922 года у прокурора были полномочия предложить следователю избрать, изменить либо отменить таковую, с принятием УПК 1961 года прокурор имел право сам применять меры пресечения к обвиняемому. Полномочия по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, также были несколько изменены. В соответствии с УПК 1922 года прокурор обвинительное заключение не утверждал, а передавал в суд, с предложением утвердить обвинительное заключение. Согласно же УПК 1961 года прокурор сам утверждал обвинительное заключение и передавал дело в суд.

Нельзя не отметить, что полномочия прокурора необходимые для реализации функции надзора за органами, осуществляющими предварительное следствие, по сравнению с УПК 1922 года, были в значительной степени расширены.

Принятый в 1979 году Закон «О прокуратуре СССР», основанный на Конституции СССР 1977 года, содержащий отдельные положения о прокуратуре, связан с окончанием формирования советской самостоятельной централизованной системы прокурорских органов. Закон указывает на осуществление деятельности прокуроров по направлению укрепления социалистической законности и правопорядка.³⁴ Нововведением Закона являлось предоставление прокурору права на использование средств прокурорского реагирования на нарушения законов, среди которых были протест, представление и постановление. Их состав пополнился благодаря Указу Президиума Верховного Совета СССР от 16 июня 1987 года «О внесении изменений и дополнений в Закон СССР» такими средствами прокурорского реагирования как предписание и предостережение.³⁵

³⁴ Закон «О прокуратуре СССР» [Электронный ресурс]: от 30.11.1979// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.

³⁵ Басков В. И., Коробейников Б. В. Курс прокурорского надзора. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. - М.: Зерцало, 2000. С.38.

Новый УПК предоставлял прокурору полномочия максимально эффективно осуществлять надзор и одновременно быть органом, ведущим предварительное следствие. Таким образом, прокурор в данном случае мог сам участвовать в производстве предварительного следствия и в необходимых случаях лично производить предварительное следствие или отдельные следственные действия по любому делу и одновременно надзирать сам за собой. Таким образом, у прокурора произошло смешение функции надзора за органами, осуществляющими предварительное следствие и функции уголовного преследования, далее эта тенденция будет прослеживаться после образования Следственного Комитета при Прокуратуре в 2007 году.

1.3. Становление и развитие прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия в Российской Федерации

Распад Союза Советских Социалистических республик в 1991 был вызван процессами системной дезинтеграции в народном хозяйстве, социальной структуре, общественной и политической сфере. Требовались кардинальные перемены в жизни общества, в том числе в законодательстве, которое больше не могло отвечать современным на тот момент стандартам. Так, 17 января 1992 году Президентом уже нового государства – Российской Федерации был принят Закон «О прокуратуре РФ», состоящий из шести разделов и 47 статей, действующий с соответствующими изменениями и в настоящее время. Кроме того, 12 декабря 1993 года на всероссийском референдуме была принята Конституция РФ. Статья 129 Конституции РФ, посвященная прокуратуре и вошедшая в главу «Судебная власть», закрепила прокуратуру как единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ, а

также установила порядок назначения на должности и освобождения от должностей Генерального прокурора РФ и других прокуроров.³⁶

Следует отметить, что указанный Закон сохранил основные направления прокурорской деятельности, известные в советский период деятельности прокуратуры. Он лишь существенно трансформировал роль прокурора при осуществлении уголовного и гражданского судопроизводства, акцентировал внимание на правозащитной деятельности прокуратуры.

Статья 1 нового Закона, касающаяся целей и направлений прокурорской деятельности, провозгласила три основных её направления: надзор, участие в рассмотрении дел судами и расследование преступлений в предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством случаях. Глава 2 ФЗ «О прокуратуре РФ» включала в свое содержание надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие. Предметом надзора закон называл установленный порядок разрешения заявлений и сообщений о совершенных преступлениях, а также проведения расследования и законность принимаемых следователями решений.³⁷

В целях реализации Федерального закона был издан приказ Генерального прокурора «О задачах органов прокуратуры, вытекающих из закона Российской Федерации «О прокуратуре РФ». Среди множества поставленных задач приказ содержал задачи по отработке чёткой системы надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование, и по своевременности обеспечения ими устранения нарушений порядка разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, проведения расследования.³⁸

³⁶ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.

³⁷ О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. Закон от 17.01.1992 №2202-1 (ред. от 17.01.1992)// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.

³⁸ О задачах органов прокуратуры, вытекающих из закона Российской Федерации [Электронный ресурс]: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 11 марта 1992 г. N 7// КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.

Новая редакция ФЗ «О прокуратуре РФ» от 17 ноября 1995 года внесла некоторые коррективы относительно предмета надзора за исполнение законов органами предварительного следствия. Так, предметом надзора называлось соблюдение прав и свобод человека и гражданина, порядка разрешения заявлений о преступлениях сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, проведения расследования и законность решений следственных органов.³⁹

Кроме того, в 2001 году был принят новый УПК, который с детальной регламентацией закрепил полномочия прокурора на предварительном следствии. Первоначальная редакция УПК 2001 года предоставляла прокурору широкие процессуальные возможности по уголовному преследованию: прокурор был определен в качестве органа, осуществляющего уголовное преследование; прокурор имел право возбуждать уголовное дело, участвовать в производстве предварительного расследования, осуществлять производство отдельных следственных действий. Таким образом, произошло слияние функции надзора прокурора за органами, осуществляющими предварительное следствие и функции уголовного преследования. Такой порядок деятельности прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие просуществовал до июня 2007 года, когда был образован Следственный комитет РФ при Прокуратуре РФ.

Федеральным законом от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в УПК РФ и ФЗ «О прокуратуре РФ» в рамках прокуратуры РФ был создан Следственный комитет. Следственный Комитет при прокуратуре мог непосредственно производить предварительное следствие по уголовным делам. И в этой связи актуальным становится вопрос о надзоре прокуратуры «самой за собой», смешением функций, необъективности следствия.

³⁹ О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. Закон от 17.01.1992 №2202-1 (ред. от 17.11.1995)// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.

Организационно Прокуратура и Следственный комитет при прокуратуре были объединены, однако существовавшая ранее административная подчиненность руководителя следственного аппарата Генеральному прокурору была ликвидирована. В 2007 г. из общего объема полномочий прокурора, определяющих прокурорский надзор и уголовное преследование, были исключены те полномочия, которые обеспечивали процессуальное руководство следствием, то есть уголовное преследование по делам, подследственным следователям. Прокурор был лишен полномочий по возбуждению уголовных дел, отмене незаконных или необоснованных постановлений следователя, а также многих иных. Сужение полномочий прокурора в досудебном производстве связывалось с передачей данных функций руководителю следственного органа и ликвидацией процессуального руководства следователями со стороны прокуроров. Подобное лишение полномочий не позволяло прокурору максимально эффективно осуществлять прокурорский надзор, поскольку он не может влиять на устранения выявленных нарушений.

Указом Президента Российской Федерации от 27.09.2010 № 1182 на базе Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации был создан Следственный комитет Российской Федерации.⁴⁰ А 28 декабря 2010 года вступил в силу Федеральный закон «О следственном комитете Российской Федерации». Тем самым, производство предварительного расследования перестало относиться к компетенции органов прокуратуры.

Исходя из всего вышесказанного следует, что на протяжении всей истории существования органов прокуратуры, функции прокурора на этапе предварительного расследования не оставались одинаковыми. В деятельности прокурора то больше выражалась функция надзора за исполнением законом органами, осуществляющими предварительное расследование, то функция уголовного преследования, либо происходило

⁴⁰ «Вопросы Следственного комитета Российской Федерации» Указ Президента Российской Федерации от 27 сентября 2010 г. N 1182, пункт 1. [Электронный ресурс] КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

смещение указанных функций. И, как следствие, менялись полномочия для реализации данных функций. Думается, что изменение приоритета одной функции над другой, а так же полномочий, посредством которых реализуются указанные функции, обусловлено динамикой общественных отношений, политическим строем и другими факторами. На сегодняшний день, когда на этапе предварительного расследования прокурор не осуществляет уголовное преследование напрямую, а приоритет отдан функции надзора, имеет смысл утверждать, что права и свободы человека и гражданина будут соблюдаться в полной мере.⁴¹

⁴¹ См. об этом подробнее: Малиненко М.К. Становление и развитие института прокурорского надзора на стадии предварительного расследования // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 8. С. 130.

ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ, ПРЕДМЕТ, ПРЕДЕЛЫ И ЗАДАЧИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ

2.1. Понятие прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие

Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие, является частным понятием по отношению к определению прокурорского надзора в целом. Для того чтобы выделить его специфику и задачи, следует рассмотреть само понятие прокурорского надзора в целом.

Зяблина М.В. отмечает: «прокурорский надзор в современной юридической литературе используется в нескольких смыслах. Во-первых, как одна из основных функций современной российской прокуратуры. Во-вторых, как отдельная самостоятельная отрасль права. Прокурорский надзор является отдельным направлением государственной деятельности, представляющим собой одну из форм реализации правоохранительной функции, стоящей перед государством в целом».⁴² В.И. Басков считает, что «прокурорский надзор – это осуществляемая от имени государства деятельность Генерального прокурора и подчиненных ему прокуроров, направленная на точное и единообразное исполнение законов путем принятия мер к выявлению и устранению нарушений закона, а также привлечению виновных к ответственности». Похожее мнение разделяет и профессор Ю.Е. Винокуров, который определяет прокурорский надзор, как специфическую деятельность государственных федеральных органов прокуратуры, осуществляемую от имени Российской Федерации и состоящую в проверке точности соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, действующих на ее территории.⁴³

⁴² Зяблина М.В. Типичные недостатки прокурорского надзора за соблюдением права на реабилитацию в уголовном судопроизводстве // Законность. 2016. N 10. С. 27.

⁴³ Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник. / Ю.Е. Винокуров. – М.: изд-во Юрайт, 2011. – С. 12.

Таким образом, прокурорский надзор, будучи основной функцией прокуратуры, в соответствии со ст.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (далее ФЗ «О прокуратуре РФ»), представляет собой деятельность органов и учреждений прокуратуры, осуществляющих от имени Российской Федерации наблюдение за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на ее территории.⁴⁴

Понятие прокурорского надзора тесно связано с понятием "законность", так как законность обеспечивается благодаря осуществлению прокуратурой надзора за соблюдением действующего законодательства. Сущность законности состоит в строгом и неуклонном соблюдении и исполнении всеми субъектами действующего законодательства. Применительно к деятельности прокуратуры содержание законности формулируется в п. 2 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ» при определении целей надзорной деятельности, заключающихся в обеспечении верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты охраняемых интересов общества и государства. На всей территории России необходимо единство законности, одинаковое ее понимание и осуществление, и единственным органом государства, способным обеспечить это единство, является прокуратура.

Есть авторы, мнение которых сводится к тому, что прокурорский надзор является самостоятельным видом государственной деятельности, отличным от контроля⁴⁵, другие авторы придерживаются точки зрения, что прокурорский надзор – разновидность контроля⁴⁶, третьи занимают компромиссную позицию, говоря о контрольно-надзорной деятельности современной прокуратуры.⁴⁷ Прокурорский надзор обладает рядом сходных с

⁴⁴ О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. Закон от 17.01.1992 №2202-1 (ред. от 06.02.2020)// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.

⁴⁵ Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль. / В.И. Рохлин. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2013. – С.167.

⁴⁶ Гуляева А.П. Контрольные государственные органы России: учебник. / А.П. Гуляева – М.: 2000. – С.7.

⁴⁷ Конин Н.М. Административное право России: учебник. / Н.М. Конин – М.: Изд-во Проспект, 2010. – С. 234-235.

контролем черт, однако его предназначение, принципы организации и формы реализации не позволяют рассматривать его как специфическую форму контроля. Содержание прокурорского надзора, выражающегося в надзоре за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, свидетельствует о том, что данный вид государственной деятельности является особым и самостоятельным. Прокуратура РФ – это самостоятельный государственный орган, который обособлен от законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти, несмотря на их тесное взаимодействие между собой, что позволяет уравновесить ветви власти и обеспечить их оптимальное функционирование. Конституция РФ содержит положение о прокуратуре – ст. 129, глава 7 – «Судебная власть и прокуратура» (после внесения поправок в 2014 году законодатель переименовал главу, чем подтвердил автономность прокуратуры РФ в частности и от судебной власти).⁴⁸

Соответствующая особенность прокурорского надзора как вида государственной деятельности позволяет выделить ряд присущих только ей черт:

- 1) осуществляется исключительно специализированной системой органов, которая носит централизованный характер;
- 2) осуществляется от имени Российской Федерации, что заключается в гласном и в строго установленных законом формах осуществлении полномочий прокурора, направленных не только на обеспечение законности, но и на защиту и восстановление нарушенных прав и законных интересов человека, общества и государства;
- 3) основной метод осуществления – проверка исполнения требований, содержащихся в Конституции РФ и законах, действующих на территории РФ, государственными и негосударственными органами и учреждениями.

⁴⁸ О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 N 2-ФКЗ// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

4) своеобразные правовые средства реализации: вынесение актов прокурорского реагирования; проведение различных проверок; осуществление прокурорских полномочий, основанных на государственном принуждении;

5) осуществляется без административного вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность государственных органов, хозяйствующих субъектов, органов местного самоуправления, общественных объединений.⁴⁹

Итак, прокурорский надзор как вид государственной деятельности – это установленный Конституцией РФ и федеральными законами особый вид государственной деятельности, осуществляемый единой федеральной централизованной системой органов прокуратуры, по надзору за соблюдением Конституции РФ и иных нормативных правовых актов в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В соответствии с абзацем 4 пункта 2 статьи 1 ФЗ «О прокуратуре РФ», надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, является одной из специальных отраслей прокурорского надзора, который подробно регламентирован в главе 3 раздела III закона.

Оперативно-розыскная деятельность, дознание и предварительное следствие осуществляются главным образом в связи с необходимостью реагирования на информацию о совершенных (а также готовящихся) преступлениях, являющихся наиболее тяжкими нарушениями закона, и направлены, в конечном итоге, на защиту от них личности, общества и государства.⁵⁰ Указанные сферы деятельности правоохранительных органов тесно связаны с правами и свободами граждан, поскольку органы,

⁴⁹ Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: Учебное пособие. – Томск: Изд-во НТЛ, 2007. – С.30.

⁵⁰ Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в РФ вопросы особенной части. / Д.А. Мезинов. – Томск.: Изд-во НТЛ, 2011. – С. 76.

осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, наделены полномочиями по применению принудительных мер. Данные меры должны применяться в строго определенных законом случаях и с соблюдением правил их производства с тем, чтобы не нанести вред правам человека. В связи с такой направленностью данная деятельность сопряжена с серьезными принудительными ограничениями прав, свобод и законных интересов граждан и иных лиц.

Данная отрасль надзора из-за особенностей вида поднадзорной деятельности, позволяет выделить два самостоятельных вида прокурорского надзора:

- 1) прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД;
- 2) прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, в досудебном производстве.

В рамках одного специфического вида надзора рассматриваются два направления надзора, которые в целом дополняют друг друга. Стоит отметить, что эти направления законодателем рассматриваются вместе и выделяется единый предмет. Но в настоящей работе речь идет о надзоре за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие. Предварительное следствие – основная и наиболее полная форма предварительного расследования, обеспечивающая максимальные гарантии установления истины и реализации прав участников уголовного процесса, поскольку оно обязательно по всем уголовным делам, за исключением тех, по которым производится дознание, и возбуждение дел в порядке частного обвинения.⁵¹ В юридической литературе, несмотря на то, что законодательно надзор называется как надзор за исполнением законов органами ОРД, дознания и предварительного следствия, предлагаются мнения выделить

⁵¹ Ласкина Н.В. Прокурорский надзор: учебник / Н.В. Ласкина. – М.: изд-во Юстицинформ., 2012. – С.95.

надзор за ОРД в отдельную отрасль надзора, отличную от надзора за дознанием и предварительным следствием.⁵²

В соответствии со статьей 151 УПК РФ к «органам, осуществляющим предварительное следствие, относятся: следственные органы Следственного комитета РФ; следователями органов федеральной службы безопасности; следователями органов внутренних дел Российской Федерации»⁵³

Ст. 37 УПК РФ устанавливает, что в ходе досудебного производства прокурор осуществляет функции как уголовного преследования, так и прокурорского надзора. Учитывая, что реализация функции уголовного преследования на досудебном этапе в органах прокуратуры возложена на Следственный комитет РФ, обладающий значительной административной автономией, прокурор в ходе предварительного следствия в настоящий момент фактически осуществляет лишь функцию надзора за законностью процессуальной деятельности следователей. Анализ полномочий прокурора позволяет сделать вывод о том, что применительно к надзору за предварительным следствием законодатель реализовал концепцию так называемого «чистого» надзора, суть которого заключается в том, что «прокурор освобождается от распорядительных полномочий, позволяющих ему непосредственно вмешиваться в ход предварительного следствия и влиять на его производство. Руководство предварительным следствием ограничивается от надзора и возлагается на руководителей соответствующих следственных органов и подразделений. За прокурором остаются лишь полномочия по утверждению обвинительного заключения».⁵⁴

Основная цель данного построения прокурорского надзора заключается в обеспечении большей самостоятельности следователей и повышении качества предварительного следствия. Прокурор, не отвечая за результаты

⁵² Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в РФ вопросы особенной части. / Д.А. Мезинов. – Томск.: Изд-во НТЛ, 2011. – С. 79.

⁵³ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ (ред. от 07.04.2020)// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

⁵⁴ Таджиев Х.С. Прокурорский контроль и ведомственный контроль за расследованием преступлений. – Ташкент, 1985. – С.15.

предварительного следствия, не руководствуется ведомственным интересом при утверждении обвинительного заключения и направлении уголовного дела в суд.⁵⁵ Более того, по каждому поступившему делу он оценивает его качество с позиции дальнейшего поддержания обвинения в суде, поскольку именно прокурор несет персональную ответственность за успешную реализацию и состоятельность государственного обвинения.

Таким образом, осуществление прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие, играет важнейшую роль в обеспечении режима законности, соблюдении прав, свобод и законных интересов граждан и иных лиц.

2.2. Предмет и пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие

Предметом прокурорского надзора выступают общественные отношения, на регулирование которых направлена деятельность прокурора. Эти общественные отношения связаны с исполнением и соблюдением Конституции РФ и требований законов. Под объектом понимается деятельность поднадзорных органов и лиц, определяемая непосредственно в ФЗ «О прокуратуре РФ» указанием на конкретные органы, учреждения и должностные лица, охватываемые прокурорским надзором в рамках той или иной отрасли.⁵⁶

В предмет прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия включаются общественные отношения, возникшие как в ходе производства действий, связанных с исполнением и неисполнением уголовного и уголовно-процессуального закона, так и те отношения, возникшие в ходе нарушения норм иных отраслей права. Так, в предмет прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов

⁵⁵ Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. докт. юрид. наук А.Г.Халиулина. – Томск: Изд-во НТЛ, 2013. С. 86.

⁵⁶ Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. докт. юрид. наук А.Г.Халиулина. – Томск: Изд-во НТЛ, 2013. С. 61.

предварительного следствия следует включать целый комплект правомерных и неправомерных правовых действий или бездействий, которые производятся органами предварительного следствия в ходе осуществления досудебного производства.

В соответствии со ст. 29 ФЗ «О прокуратуре РФ», предметом надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

В предмет включаются два разнородных вида деятельности: внепроцессуальная оперативно-розыскная, а также уголовно-процессуальная деятельность. При этом законодатель различно определяет отрасль прокурорского надзора. Согласно ст. 29 ФЗ «О прокуратуре РФ» надзор осуществляется за исполнением законов органами предварительного следствия, а в статье 37 УПК РФ определяет надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия. В данном случае уголовно-процессуальное законодательство сужает предмет прокурорского надзора в данной сфере надзора, поскольку согласно приказам Генерального прокурора Российской Федерации, прокурорский надзор за деятельностью органов предварительного следствия происходит и вне уголовно-процессуальной сферы.⁵⁷

В рамках закона предметом прокурорского надзора за предварительным следствием является совокупность правовых норм, регламентирующих деятельность органов предварительного следствия, направленная на соблюдение прав и свобод человека и гражданина, порядка проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими предварительное следствие. Отсутствие

⁵⁷ Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник. / Ю.Е. Винокуров. – М.: изд-во Юрайт, 2011. – С. 38.

установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о готовящихся преступлениях в предмете данной подотрасли надзора объясняется тем, что данная деятельность осуществляется на стадии возбуждения уголовного дела, и как исключение на предварительном следствии в соответствии с ч.4 ст.141 УПК РФ, если сообщение о преступлении сделано при производстве следственного действия.⁵⁸ Но не нужно забывать, что каждая отрасль надзора в части своей относится и к общему надзору за исполнением законов, а также к надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, что вытекает и из самого предмета прокурорского надзора за предварительным следствием.

В соответствии с п. 2 статьи 21 ФЗ « О прокуратуре РФ» при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверки исполнения закона проводятся на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором. Следовательно, надзорная функция прокуратуры заканчивается там, где начинаются функции иных государственных органов, и именно компетенция каждого, осуществляющего надзор за исполнением законов государственного органа определяет границы компетенции прокуратуры.⁵⁹

По мнению Сафронова А.П. необходимо иметь ввиду, что прокуроры: не вправе осуществлять надзор за законностью органов, которые не перечислены в Конституции и нормативно-правовом акте, которые определяют организацию и деятельность прокуратуры; кроме этого не имеют права вмешиваться в деятельность органов и лиц, не регламентированную правовыми актами; не могут совершать действий, противоречащих закону, а равно бездействовать там, где законом предписываются определенные действия; а так же, не обладают исполнительно-распорядительной властью в

⁵⁸ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ (ред. от 07.04.2020)// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

⁵⁹ Васюшкин В. В. Пределы прокурорского надзора // Законность. – 2010. – № 11. – С.21.

отношении органов и лиц, законность деятельности которых не подлежит надзору.⁶⁰ Таким образом, пределы прокурорского надзора определяют границы возможного, должного, а также запрещенного при выборе прокурором объектов предстоящей проверки, применении полномочий и средств прокурорского реагирования.

В прокурорском надзоре принято выделять общие и специальные пределы. Первые закрепляются в статье 21 Закона о прокуратуре и выражаются в:

- 1) запрете вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных органов и лиц;
- 2) запрете подменять в ходе осуществления надзора иные государственные органы и учреждения;
- 3) требования проводить прокурорские проверки только по поступившей в органы прокуратуры информации о допущенных нарушениях закона.

Фактически эти общие пределы обеспечивают самостоятельность прокурорского надзора как отдельного правового явления, поскольку не позволяют ему слиться с управленческо-распорядительной и административно-контрольной деятельностью иных публичных органов и учреждений.⁶¹

Поэтому в первую очередь необходимо выделить именно специальные пределы, которые служат для уточнения содержания в рамках конкретных отраслей надзора. Некоторые из них устанавливаются Законом о прокуратуре, такие как, пределы надзора по кругу лиц (субъектов) и актов (статья 29). Другие вытекают из смысла Закона о прокуратуре или являются результатом системного толкования норм действующего законодательства.

⁶⁰ Барабаш Д.И. Пределы прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения // Научный журнал КубГАУ. – 2014. – №102(08). – С.2-3.

⁶¹ Воронин О.В. О современном содержании прокурорского надзора // Вестник Томского государственного университета. – Право. – 2012. – №4(6). – С.18.

Отличие пределов прокурорского надзора за предварительным следствием по кругу актов заключается в том, что предварительное следствие помимо того, что охватывает Конституцию РФ и иные законы, в том числе Закон о прокуратуре, УПК РФ, УК РФ, Закон «О Следственном комитете РФ», ФЗ «О службе в органах внутренних дел РФ», ФЗ «О полиции», так и другие законы, которые следователи, как носители возложенных на них полномочий и в рамках своей компетенции, обязаны соблюдать, осуществляя предварительное следствие, как объект прокурорского надзора.

Специальные пределы прокурорского надзора за предварительным следствием по кругу лиц не содержат своего закрепления в Законе о прокуратуре (отсутствует перечень уполномоченных лиц, которые подпадают под сферу надзора). Орган предварительного следствия не является самостоятельным поднадзорным субъектом для прокурора, поскольку в качестве таковых, согласно ст.151 УПК РФ, выступают должностные лица следственных органов – руководители следственных органов, следователи, следователи-криминалисты Следственного комитета РФ, органов внутренних дел РФ, федеральной службы безопасности.

Пределы также установлены относительно должностных лиц, осуществляющих надзор. В соответствии с п.31 статьи 5 УПК РФ прокурорский надзор в рассматриваемой сфере осуществляет Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры, их заместители и помощники прокуроров, участвующие в досудебном производстве. Однако, согласно статьи 37 УПК РФ только прокурор является должностным лицом, уполномоченным осуществлять надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия. Помощники имеют право участвовать в проверке исполнения требований уголовно-процессуального закона, но принять окончательное решение могут только прокуроры района, города, их заместители, приравненные к ним прокуроры и вышестоящие прокуроры.

Таким образом, на основании уголовно-процессуального законодательства, отдельных законов и подзаконных актов, которые определяет компетенцию, полномочия и сферу деятельности, круг субъектов и объектов в рамках, как предварительного следствия в лице его органов, так и прокурорского надзора за предварительным следствием, определяются и пределы данной отрасли надзора.

2.3. Задачи и место прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие, среди иных направлений надзорной деятельности

Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие является отдельной отраслью надзорной деятельности, но, как отмечалось ранее, состоит из отдельных направлений надзора. Прокурор в рассматриваемой отрасли надзирает за законностью оперативно-розыскной деятельности, за процессуальной деятельностью дознавателей, за процессуальной деятельностью следователей. Данные виды деятельности отличаются друг от друга по регулирующим их осуществление законам, по кругу уполномоченных на их осуществление органов, а также по ряду характерных свойств.⁶² Следовательно, прокурорский надзор в отношении каждого из этих видов деятельности имеет специфику, выраженную в нормативной базе регламентации надзора, полномочиях и актах прокурора, методах прокурорского надзора.

Важным отличием прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей от надзора за процессуальной деятельностью дознавателей является осуществление прокурором процессуального руководства дознанием. При этом за процессуальной деятельностью следователей прокурор уполномочен осуществлять лишь надзор. В

⁶² Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в РФ вопросы особенной части. / Д.А. Мезинов. – Томск.: Изд-во НТЛ, 2011. – 132 с. – С. 78.

соответствии ч.2 ст.37 УПК РФ прокурор в ходе досудебного производства уполномочен 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. Указанные полномочия относительно следствия закреплены за руководителем следственного органа, согласно ч.1 ст.39 УПК РФ.

В системе иных направлений надзорной деятельности прокуратуры рассматриваемое направление занимает особое место благодаря специальным целям и задачам. Прокуратура призвана обеспечить:

- 1) исполнение органами предварительного расследования требований закона при приёме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;⁶³
- 2) надлежащий надзор за законностью возбуждения уголовных дел;
- 3) принятие необходимых мер, способствующих быстрому, полному и объективному раскрытию и расследованию преступлений;
- 4) соблюдение установленных законом сроков расследования уголовных дел;
- 5) соблюдение требований закона об охране прав участников уголовного судопроизводства;
- 6) соответствие требованиям закона процессуальных решений, принимаемых органами.⁶⁴

Деятельность органов прокуратуры направлена на достижение целей и задач, закрепленных в Конституции РФ, Законе о прокуратуре,

⁶³ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия: приказ Генпрокуратуры России от 05.09.2011 N 277 (ред. от 05.12.2016) // КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

⁶⁴ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия [Электронный ресурс]: Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2016 N 826 // КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

законодательстве РФ, а также в приказах и указаниях Генерального прокурора РФ. Цель прокурорского надзора – результат, на достижение которого направлена деятельность прокуратуры. В соответствии с п.2 ст.1 ФЗ «О прокуратуре» к общим целям относят: обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Цели и задачи являются общими в целом для прокурорского надзора, так и специальными, характерные для отдельных его видов.

Для достижения целей необходимо осуществление ряда более конкретных и многочисленных задач. Под задачей понимается результат, на который направлена прокурорская деятельность, однако, в отличие от цели, этот результат необходимо достичь в настоящее время (или в краткосрочном периоде) либо к определенному моменту в ближайшем будущем.⁶⁵ При этом задачи прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, не закреплены в законе. Для их определения целесообразно исходить из системного анализа следующих основных категорий: цели органов прокуратуры, назначение уголовного судопроизводства, специфика уголовно-процессуальной деятельности, предмет надзора.

Воронин О.В. считает, что основная цель надзора за законностью органов, осуществляющих предварительное следствие, это обеспечение соблюдения УК РФ и УПК РФ при утверждении обвинительного заключения по уголовному делу.⁶⁶ Соответственно для реализации указанной цели необходимо выполнение следующих задач:

1) обеспечение соблюдения требований уголовно-процессуальных норм при выполнении следственных действий;

⁶⁵ Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: Учебное пособие. – Томск: Изд-во НТЛ, 2007. – С.23.

⁶⁶ Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: Учебное пособие/ Под ред. проф. Ю.К. Якимовича. – Томск: Изд-во НТЛ, 2008. С.227.

2) обеспечение законности и обоснованного привлечения лица к уголовной ответственности;

3) проверка прокурором соответствия обвинительного заключения с обстоятельствами уголовного дела.

Все же, отталкиваясь от нарушений, которые прокурор посредством осуществления полномочий может выявить при надзоре за каждым из установленных элементов предмета, задачи не сводятся только к обеспечению законности при утверждении обвинительного заключения по уголовному делу. Так, осуществляя надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование, прокурор решает следующие основные задачи, направленные на обеспечение:⁶⁷

а) исполнения органами следствия требований закона при приёме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Для этого прокуратура систематически осуществляет проверки (не реже одного раза в месяц) исполнения органами следствия законов.

б) надлежащего надзора за законностью возбуждения следственными органами уголовных дел. Так, в соответствии со ст. 37 УПК РФ прокурор уполномочен истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решение.

в) принятия необходимых мер, способствующих быстрому, полному и объективному раскрытию и расследованию преступлений, устранению их причин и условий, способствующих их совершению.

г) соблюдения установленных законом сроков расследования уголовных дел. Так, в приказе Генеральной прокуратуры содержится указание об использовании прокурорами своих полномочий для надлежащего прокурорского надзора за соблюдением органами

⁶⁷ Быкова Е.В. Современные задачи российской прокуратуры/ Е.В. Быкова, М.В. Парфенова// «Российская юстиция», 2013. – №11 // КонсультантПлюс : справ. правовая система – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019.

предварительного следствия разумного срока уголовного судопроизводства.⁶⁸

д) Соблюдения требований закона об охране прав участников уголовного судопроизводства.

е) Соблюдения условий и порядка проведения следственных и иных процессуальных действий.

ж) Соответствия требованиям закона процессуальных решений, принимаемых органами.

В случае выявления нарушений закона прокурор должен устранить их и обеспечить пресечение указанных нарушений в дальнейшем, а также наступление отрицательных последствий.

Резюмируя вышесказанное, следует отметить, что существует множество подходов к определению понятия прокурорского надзора. Наиболее убедительным является подход тех авторов, кто рассматривает прокурорский надзор как вид государственной деятельности, отмечая в определении присущие только ему признаки. Так, прокурорский надзор – это установленный Конституцией РФ и федеральными законами особый вид государственной деятельности, осуществляемый единой федеральной централизованной системой органов прокуратуры, по надзору за соблюдением Конституции РФ и иных нормативных правовых актов в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Значимость надзора определяют как цели и задачи, поставленные перед прокурорами, осуществляющими соответствующие полномочия в области надзора за органами предварительного следствия, так и пределы

⁶⁸ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия: приказ Генпрокуратуры России от 05.09.2011 N 277 (ред. от 05.12.2016) // КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

осуществления данной деятельности по кругу правовых актов, которые не должны нарушать поднадзорные прокурору субъекты.

Непосредственное закрепление в составе самостоятельной отрасли прокурорского надзора рассматриваемого направления деятельности прокуратуры, специфика целей и задач предопределяют особую важность надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия. А также, указывают на значение в обеспечении соблюдения прав и свобод человека и гражданина и высокого уровня исполнения законов следователями при производстве предварительного расследования.

Кроме того, изучение понятия, предмета, пределов, задач, места и значимости рассматриваемого направления надзора позволит установить необходимую основу для дальнейшего изучения соответствующих полномочий, способов и актов прокурорского реагирования.

ГЛАВА 3. ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ

3.1. Полномочия прокурора при осуществлении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие

Для осуществления надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие, прокурор наделяется соответствующими полномочиями, под которыми принято понимать «объем прав и обязанностей, необходимых для реализации возложенных на него функций и достижения поставленных перед ним целей и задач».⁶⁹ Конкретные полномочия прокуроров устанавливаются как Законом о прокуратуре (ст.ст. 22, 27, 30, 33), так и другим отраслевым законодательством (например, ст. 37 УПК РФ). Законодательное закрепление полномочий является основным признаком данной правовой категории.

Согласно ч. 1 ст. 37 УПК РФ прокурор является должностным лицом, которое уполномочено в пределах компетенции, установленной УПК РФ, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.⁷⁰

Выделяя виды полномочий прокурора, их классификацию, необходимо отметить, что прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следователей претерпел весьма значительные изменения с принятием УПК РФ и ФЗ «О прокуратуре РФ», а также из-за дальнейшего внесения изменений и дополнений в указанные законы. Прокуроры были лишены целого ряда полномочий по надзору за процессуальной деятельностью

⁶⁹ Воронин О. В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы общей части: Учебное пособие / О.В. Воронин. – Томск: Изд-во НТЛ, 2007. С.80.

⁷⁰ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ (ред. от 07.04.2020)// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

следователей, которые санкционировали производство следственных и иных процессуальных действий, обеспечивали прокурору возможность давать следователю указания о направлении расследования и проведении отдельных следственных и иных процессуальных действий, закрепляли за ним обязанность по возбуждению уголовных дел, отмене незаконных и необоснованных решений следователей. Подобное сужение полномочий связано с передачей данных функций руководителю следственного органа и ликвидацией процессуального руководства.

Внесенные в УПК РФ Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» от 28 декабря 2010 года №404 – ФЗ⁷¹ (Далее – ФЗ от 28.12.2010 №404) изменения несколько расширили полномочия прокурора, предоставив прокурору право истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении и прекращении уголовного дела и принимать по ним решение.

Совокупность существующих полномочий условно можно разделить на две группы:

1. Общие полномочия, то есть полномочия прокуроров, которые применяются во всех отраслях прокурорского надзора. Общие полномочия закрепляются только в Законе о прокуратуре (ст. 22). Они включают в себя: право по предъявлению служебного удостоверения беспрепятственно входить на территорию и помещения поднадзорных объектов; иметь доступ к документам и материалам поднадзорных объектов; проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона; вызывать должностных лиц для объяснений по поводу

⁷¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия [Электронный ресурс]: федер. закон от 28.12.2010 N 404-ФЗ (ред. от 31.12.2017)// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020

нарушения закона; требовать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных объектов предоставления необходимых документов, статистических и иных сведений; проведение проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций.

2. Специальные полномочия, то есть полномочия, которые используются прокурором в отдельных отраслях. Специальные полномочия закрепляются как в Законе о прокуратуре, так и в ином отраслевом законодательстве. Например, полномочия прокурора в сфере надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, закрепляются в ст. 27 Закона о прокуратуре, ст.ст. 37, 124, 221 и 226 УПК РФ.

Можно говорить о том, что фактически и практически правильным было бы разделение полномочий на 2 группы:

- 1) полномочия по выявлению нарушений закона, допущенных органами предварительного следствия, а также причин и условий, им способствующих;
- 2) полномочия по устранению нарушений закона, допущенных органами предварительного следствия, причин и условий им способствующих.⁷²

Если к первой группе относятся полномочия, которые направлены непосредственно на устранение нарушений закона, то ко второй группе относятся те полномочия, при которых прокурор имеет возможность выявить, провести анализ и оценить некоторые отклонения от того, что требует от органов предварительного следствия закон, т.е. иными словами предотвратить нарушение. Таким образом, прокурор реализует свое право, при котором получает полный отчет о законности дел, расследуемых и находящихся у органов предварительного следствия.

К первой группе относят:

⁷² Спирин А.В. Проблемы юридической науки и правоохранительной практики: взгляд молодых ученых / Какими должны быть полномочия прокурора по истребованию уголовных дел и материалов проверок // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. - № 1(31). – С. 199.

- проверка исполнения требований федерального законодательства при приёме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;
- истребование и проверка законности и обоснованности решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении и прекращении уголовного дела, принятие по ним решений;
- право на участие прокурора в судебных заседаниях, на которых рассматриваются на стадии предварительного следствия вопросы об избрании меры пресечения, а также при рассмотрении ходатайств о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, и при рассмотрении жалоб;
- рассмотрение жалоб на действия или бездействия следователя или руководителя следственного органа;
- право по мотивированному запросу знакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела.

Ко второй группе полномочий относят следующие:

- требование прокурором от органов предварительного следствия устранения нарушений федерального законодательства, которые были допущены следственными органами в ходе осуществляемой ими деятельности;
- право на изъятие любого уголовного дела у органа дознания и передачу его органу предварительного следствия при наличии достаточных к тому оснований;
- принятие решения 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;

- вынесение мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;

Среди полномочий по выявлению нарушений закона, допущенных органами предварительного следствия, а также причин и условий, им способствующих, рассмотрим следующие полномочия:

1) Осуществление проверки исполнения требований федерального законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Данное полномочие конкретизировано приказом Генеральной прокуратуры РФ от 5 сентября 2011 г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия». Так, прокурорским работникам предписывается организация, обеспечение и осуществление постоянного и действенного надзора за неукоснительным исполнением органами дознания и предварительного следствия требований Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и иных федеральных законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Мерами прокурорского надзора прокурорские работники обязаны осуществлять своевременное предупреждение, выявление и устранение нарушений законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия, защиту прав и законных интересов лиц, пострадавших от преступлений; пресекать незаконные действия (бездействие) и решения должностных лиц названных органов, препятствующие доступу пострадавших от преступлений к уголовному судопроизводству.⁷³

⁷³ 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 05.09.2011 N 277 (ред. от 05.12.2016) // КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

Для осуществления рассматриваемого полномочия прокуроры обязаны тщательно и всесторонне проверять соблюдение установленного законодательством, межведомственными и ведомственными нормативными правовыми актами единого порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, а также законность и обоснованность принимаемых по ним решений. Особое внимание при этом обращается на вопросы соблюдения компетенции уполномоченных должностных лиц органов дознания и предварительного следствия; обязательного порядка проверки сообщений средств массовой информации о преступлениях; сроков регистрации сообщений о преступлениях и их проверок, порядка продления сроков; достоверности документов и результатов проверки сообщений. Также подлежит проверке, не использовались ли по отношению к заявителю, изменившему свое первичное обращение или объяснение, незаконные методы воздействия; правильно ли применены нормы материального и процессуального права; уведомлен ли заявитель о результатах разрешения его сообщения; разъяснены ли ему право обжаловать принятое решение и порядок обжалования. Соблюдение сроков рассмотрения проверочных материалов, обоснованность сроков продления по таким материалам также должны проверяться на системной основе.

Винокуров Ю.Е. также отмечает, что прокуроры должны с особым вниманием проверять законность разрешения сообщений о преступлениях, связанных с проявлениями коррупции, организованной преступности, терроризма и экстремизма; незаконным оборотом наркотиков, взрывчатых веществ, взрывных устройств, наркотических средств и психотропных веществ; о преступных посягательствах на бюджетные средства; о преступлениях в сфере экологии, добычи природных ресурсов и вывоза их за границу.⁷⁴

Одним из наиболее проблемных вопросов при осуществлении надзора за законностью рассмотрения сообщений о преступлениях является наличие

⁷⁴ Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор / Ю. Е. Винокуров. – М. : Юрайт, 2011. - С. 229-230.

фактов укрытия преступлений от учета и регистрации. В связи с этим на основании вышеуказанного внутриведомственного приказа прокурорскими работниками ежемесячно производятся сверки регистрационно-учетных данных, находящихся в органах предварительного следствия, с учетной документацией, а также с имеющимися в медицинских учреждениях, страховых компаниях, государственных контролирующих, надзорных и контрольно-ревизионных органах, документами и данными, указывающими на противоправный характер деяний. Соккрытие преступлений следственными органами является наиболее частым нарушением, что проявляется в отказе следователей принять сообщение о преступлении, а также в незаконном вынесении постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Так, распространенным случаем является квалификация соответствующими должностными лицами деяний, явно содержащих признаки состава преступления, как административных проступков.

2) Прокурор в рамках своих полномочий истребует и проверяет законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении и прекращении уголовного дела, принимает по ним решение. Такое полномочие дает право выносить различные постановления в случае признания соответствующих решений необоснованными и незаконными.

При вынесении следователем рассматриваемых постановлений возникает необходимость направления копий постановлений о приостановлении предварительного расследования или прекращении уголовного дела прокурору. Если из направленных прокурору копий постановлений следователей невозможно или трудно сделать какой-либо вывод о законности и обоснованности данных решений, то по мотивированному письменному запросу прокурора должностные лица

следственного органа обязаны направить ему на ознакомление материалы соответствующего уголовного дела.⁷⁵

Постановление следователя об отказе в возбуждении уголовного дела должно быть направлено заявителю и прокурору в срок не позднее 24 часов после его принятия, а значит, прокурор обязан обращать особое внимание на своевременность направления данного постановления, должен считать существенным нарушением закона непредставление постановления в указанный срок. В обязанности прокурора также входит организация по незамедлительному представлению в прокуратуру материалов по поступившему постановлению об отказе в возбуждении уголовного дела. Изучая материалы проверок, проверяя постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, прокурор должен тщательно проверять полноту проведенных проверочных мероприятий и их объективность.

Согласно статистическим данным в Томской области в 2017 году прокурорами было отменено 8105 постановлений следователя и дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела, в 2018 году – 6051, в 2019 году – 4841 (приложение 1). При этом возбуждено уголовных дел по результатам отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела в 2017 году – 1084, в 2018 – 726, в 2019 – 764 (приложение 1).

Кроме того, приказом Генерального прокурора от 28.12.2016 №826 предусмотрена обязанность раздельного ведения книг учёта, поступивших в прокуратуру постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, о возбуждении уголовного дела.⁷⁶ Если прокурор, осуществляя проверку постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, признает его незаконным, необоснованным и немотивированным, он отменяет рассматриваемое решение своим постановлением в срок не позднее пяти суток со дня его поступления прокурору.

⁷⁵ Кехлеров С.Г. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – М: Изд-во Юрайт, 2012. С. 660.

⁷⁶ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия [Электронный ресурс]: Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2016 N 826 // КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

В ходе осуществления надзора прокурор также проверяет законность и обоснованность постановлений о возбуждении уголовных дел. В рамках данного полномочия он вправе требовать от следователя предоставления материалов, которые обосновывают рассматриваемое решение, поскольку это обеспечит более полную и объективную проверку принятого следователем решения.⁷⁷

Прокуроры в ходе осуществления проверки проверяют обоснованность и законность вынесения постановлений о возбуждении уголовных дел. При этом они обязаны тщательно следить за установлением в каждом случае правоохранительными органами достаточных данных, которые указывали бы на признаки конкретного состава преступления. Однако в указанной области прокурорами выявляется мало нарушений, что означает об отсутствии необходимости вынесения ими достаточного количества соответствующих актов прокурорского реагирования. Так, согласно данным в Томской области в 2017 году отменено 4 постановления о возбуждении уголовного дела, в 2018 году – 6, в 2019 году – 10. (приложение 1).

Таким образом, данные статистики позволяют сделать вывод о том, что действительно, количество нарушений со стороны должностных лиц Следственного комитета, органов внутренних дел при вынесении постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел значительно.

Помимо осуществления надзора за законностью возбуждения уголовного дела, прокурору необходимо обеспечить действенный надзор за законностью и обоснованностью принятия следственными органами решений о приостановлении и прекращении уголовных дел.

Предусмотренные законом основания приостановления и прекращения расследования должны быть применимы обоснованно и законно следователями, а прокурорский надзор в указанной сфере должен быть надлежащим. При осуществлении надзора прокурором особое внимание

⁷⁷ Бичеев Д.В. Полномочия прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2014. №3. С. 188.

уделяется случаям повторного приостановление и повторного прекращения предварительного расследования, когда следователем не были осуществлены все необходимые следственные действия, а значит, не были приняты меры к раскрытию преступления.⁷⁸ Признав постановление руководителя следственного органа или следователя о прекращении (приостановлении) уголовного дела или уголовного преследования (за исключением дел частного обвинения) незаконным или необоснованным, прокурор в срок не позднее 14 суток с момента получения материалов уголовного дела отменяет его, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительному расследованию, которое вместе с материалами уголовного дела незамедлительно направляет руководителю следственного органа. Признав постановление следователя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования незаконным или необоснованным, руководитель следственного органа отменяет его и возобновляет производство по уголовному делу.

В случае выявления прокурором незаконно и необоснованно вынесенных следователем постановлений о приостановлении или прекращении предварительного расследования выносится акт – постановление об отмене постановления о приостановлении или прекращении уголовного дела.

Согласно статистическим данным в Томской области было отменено постановлений о приостановлении предварительного расследования в 2017 году – 2498, в 2018 году – 1924, в 2019 – 1938 (приложение 1). Отменено прокурором постановлений о прекращении уголовного дела в 2017 году – 113, в 2018 году – 109, в 2019 – 93 (приложение 1).

3) Уголовно-процессуальный закон предусматривает право на участие прокурора в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или

⁷⁸ Григорьев В.Н. Прокурорский надзор: учебник / В.Н. Григорьев [и др.] – М.: Эксмо, 2009. С. 275.

изменении данной меры пресечения, а также при рассмотрении ходатайств о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, и при рассмотрении жалоб.

Согласно п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор уполномочен 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.⁷⁹ Данного полномочия прокурор лишен по отношению к ходатайствам следователя, на это уполномочен руководитель следственного органа (п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК РФ).

Меры пресечения крайне жестко ограничивают права и свободы личности и гражданина, поэтому участие прокурора в продолжение надзора за защитой прав и свобод человека и гражданина, является обязательным, на что указывает и действующее законодательство. Однако, при осуществлении такого рода надзора, в связи с действующим законодательством, прокурор фактически лишен предварительного контроля законности и обоснованности вынесенных решений следователя. Согласно УПК РФ следователь выносит ходатайство при избрании меры пресечения с согласия руководителя следственного органа, согласия прокурора в этой процедуре не требуется. Следователь даже не обязан уведомлять прокурора об обращении в суд с ходатайством о применении мер пресечения и производстве процессуальных действий, требующих судебного решения.

Согласно Приказу Генерального прокурора РФ от 28.12.2016 N 826 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия" мнение прокурора по ходатайству следователя при избрании меры пресечения не должно обязательно совпадать с мнением органа предварительного расследования, а также не

⁷⁹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ (ред. от 07.04.2020)// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

должно совпадать со стороной обвинения.⁸⁰ При изложении мнения в судебном заседании необходимо учитывать тяжесть совершенного преступного деяния, сведения о личности подозреваемого (обвиняемого), его возраст, состояние здоровья, семейное положение, место жительства, род занятий и иные важные данные.⁸¹

В соответствии со статистическими данными прокуратуры Волгоградской области, в целом суды согласны с позицией прокурора при решении вопросов, затрагивающих конституционные права и свободы личности. Однако прокуроры не всегда поддерживают ходатайства следователей, и часть не поддержанных прокурором ходатайств суд удовлетворяет.

Таблица 1. Заключение под стражу подозреваемых органами следствия

	2017	2018	2019
В суде первой инстанции с участием прокурора рассмотрено постановлений следователя об избрании, о продлении меры пресечения и производстве следственных действий (ст. 106–109, 165 УПК РФ)	11 782	12 908	14 185
Из них о заключении под стражу и продлении срока содержания под стражей	5 521	5 252	6 440
Прокурором не поддержано ходатайств следователя о заключении под стражу	96 (1.74%)	79 (1.5%)	101 (1.57%)
Судом первой инстанции удовлетворено ходатайство следователя, не поддержанное прокурором	0	11 (13.9%)	9 (8.91%)

Для сравнения приведу статистические данные прокуратуры Волгоградской области по рассмотренным прокурором постановлениям дознавателей о возбуждении перед судом ходатайств об избрании, о заключении под стражу и продлении срока содержания под стражей.

⁸⁰ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия [Электронный ресурс]: Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2016 N 826 // КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

⁸¹ Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор / Ю. Е. Винокуров. – М. : Юрайт, 2011. - С. 237.

Таблица 2. Заключение под стражу подозреваемых органами дознания

	2017	2018	2019
Прокурором рассмотрено постановлений дознавателя о возбуждении перед судом ходатайства об избрании, о продлении меры пресечения и производстве следственных действий (ст. 106–109, 165 УПК РФ)	772	1396	1509
Из них о заключении под стражу и продлении срока содержания под стражей	102	110	120
Отказано прокурором в возбуждении перед судом ходатайства о заключении под стражу и продлении срока содержания под стражей	1 (0.98%)	1 (0.9%)	2 (1.6%)

Таким образом, в среднем количество не поддержанных ходатайств следователя о заключении под стражу и продлении под стражей в 2 раза больше, чем отказов прокурора в возбуждении перед судом таких ходатайств. Данная тенденция может объясняться более качественным подходом прокурора в решении вопроса об избрании меры пресечения, чем руководителем следственных органов. Кроме того, за 2018 и 2019 гг. судом первой инстанции удовлетворено ходатайств следователя, не поддержанных прокурором, – всего 13,9% и 8.91% соответственно.

Таким образом, необходимо наделить прокурора полномочием санкционирования возбуждения перед судом ходатайств органов предварительного следствия об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения. Наделение прокурора полномочием давать согласие следователю на возбуждение перед судом ходатайств о применении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения, базируется на единстве надзора прокурора в досудебном производстве и послужит дополнительной гарантией защиты конституционных прав и свобод личности при производстве

предварительного следствия. Поскольку «основным должностным лицом, на которое государство возложило обязанность защищать права и свободы гражданина в уголовном процессе, выступает прокурор».⁸²

4) Прокурор наделен также правом по рассмотрению жалоб на действия либо бездействия следователя или руководителя следственного органа. Такая жалоба подлежит рассмотрению и разрешению в течение трех суток с момента поступления. Тем, не менее, действующим законодательством также предусмотрено рассмотрение жалоб в десятисуточный срок. Это является исключением, при котором необходимо приобщить документы, материалы проверки, либо принять иные меры. В случае увеличения сроков рассмотрения жалобы прокурор уведомляет об этом заявителя.

Рассмотрение жалоб включает в себя их непосредственное изучение; осуществление опросов заявителя и иных лиц, которые знают что-либо относительно фактов, описанных в жалобе; непосредственное изучение прокурором материалов доследственных проверок, а также иных документов, относящихся к принятой жалобе; получение объяснений должностных лиц следственного органа, действия и решения которых обжалуются.⁸³

Прокурор занимает активную позицию и принимает все необходимые меры по защите прав и свобод граждан, а также по их восстановлению, в том числе и при рассмотрении поступивших в прокуратуру жалоб. В его обязанности входит выявление причин, которые способствовали нарушениям закона следователями и руководителями следственных органов. В случае наличия вины указанных должностных лиц прокурор ставит вопрос об их ответственности, не исключая уголовную.⁸⁴ Результатом рассмотрения

⁸² Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации / Науч. ред. И.Ф. Демидов. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. С. 14.

⁸³ Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Особенной части: учеб. Пособие/ Д.А. Мезинов. – Томск: Изд-во НТЛ, 2011. С. 108.

⁸⁴ О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора [Электронный ресурс]: Приказ Генпрокуратуры РФ от 01.11.2011 N 373// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

жалобы является вынесение прокурором постановления о полном или частичном удовлетворении жалобы либо отказе в её удовлетворении.

5) В целях обеспечения объективного, полного и качественного производства предварительного следствия, в соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 2008 г. № 226-ФЗ, прокурор получил право по мотивированному запросу знакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела (ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ).⁸⁵

Данная формулировка нормы закона совершенно не свойственна надзорным полномочиям прокурора. Определение «мотивированный письменный запрос» представляется непродуманным, поскольку при реализации права существует проблема самой оценки мотивированности запроса. Из данной формулировки нормы закона следует, что прокурор может получить отказ в предоставлении ему запрашиваемых материалов со ссылкой на немотивированность запроса. Кроме того, прокурор в досудебном производстве осуществляет надзор за возбуждением и расследованием уголовных дел и должен обладать правом безоговорочного истребования как материалов уголовного дела, так и материалов проверки сообщения о преступлении с указанием срока предоставления ему соответствующих материалов. Срок исполнения запроса и срок ознакомления должны отвечать в первую очередь назначению уголовного судопроизводства, то есть быть разумными.

В целях совершенствования качества предварительного расследования и повышения эффективности надзора прокурора предлагаю изложить ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ в следующей редакции: «По письменному запросу прокурора ему предоставляется возможность ознакомиться с материалами проверки сообщения о преступлении или материалами находящегося в производстве уголовного дела в установленный им срок».

⁸⁵ О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 02.12.2008 N 226-ФЗ// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020

Среди полномочий по устранению нарушений закона, допущенных органами предварительного следствия, причин и условий им способствующих, рассмотрим следующие полномочия:

1) Требование от следственных органов устранения нарушения федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия.

Важно понимать, что указанному праву прокурора соответствует корреспондирующая обязанность, то есть при выявлении любого нарушения прокурор обязан принять меры реагирования. Положения указанной статьи УПК РФ позволяют сотрудникам органов прокуратуры при осуществлении надзорной деятельности за органами предварительного следствия своевременно и качественно реагировать на выявленные нарушения в рассматриваемом надзорном институте. Информация и материалы, предоставленные прокуратурой, о нарушении прав граждан подлежат безотлагательному рассмотрению руководителями органов следствия и дознания, допустивших эти нарушения. В случае, когда руководитель следственного органа не согласен с требованиями прокуратуры об устранении нарушений законности, вышестоящему прокурору представляется проект указанного требования и материалы, подтверждающие его обоснованность. В дальнейшем подлежит рассмотрению вопрос о направлении указанных материалов вышестоящему руководителю соответствующего следственного органа. Последней инстанцией по обращению с требованием об устранении нарушений является Генеральный прокурор, решение которого является окончательным.⁸⁶

2) За прокурором сохранилось право изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи, передавать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи

⁸⁶ Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Особенной части: учеб. пособие/ Д.А. Мезинов. – Томск: Изд-во НТЛ, 2011. С. 102.

уголовного дела в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами, установленными ст. 151 УПК РФ, изымать любое уголовное дело у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передавать его следователю Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации с обязательным указанием оснований такой передачи (п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).⁸⁷ При изъятии уголовного дела у органа дознания для производства предварительного следствия, прокурор, руководствуясь п. 11 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, направляет уголовное дело в следственное подразделение, в котором руководитель следственного органа непосредственно поручает производство расследования следователю. При передаче уголовных дел от одного органа дознания другому прокурор руководствуется правилами ст. 151 УПК РФ о предметной (родовой) подследственности, а также общественной значимостью расследуемого преступления.

3) При утверждении обвинительного акта (ч. 2 ст. 226 УПК РФ) или обвинительного постановления (ч. 2 ст. 226.8 УПК РФ) прокурор вправе своим постановлением исключить из них отдельные пункты обвинения либо переквалифицировать обвинение на менее тяжкое. Однако он не обладает данным полномочием при утверждении обвинительного заключения.

В случае выявления прокурором обстоятельств, препятствующих рассмотрению уголовного дела судом, отсутствия достаточных доказательств виновности обвиняемого, неправильной квалификации содеянного, он имеет право возвращать уголовное дело следователю для дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемого или составления нового обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков. Данное решение прокурор оформляет мотивированным постановлением, в котором содержатся указания об

⁸⁷ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ (ред. от 07.04.2020)// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

устранении следователем выявленных нарушений и недостатков. Вследствие чего можно сделать вывод о фактическом неприменении исключительно рассматриваемого основания для возвращения уголовного дела следователю. Подробно проблемы реализации данного полномочия будут рассмотрены далее при рассмотрении полномочия по утверждению прокурором обвинительного заключения.

4) Вынесение мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства. Наличие такого полномочия прокурора продиктовано отсутствием у него права самостоятельно возбуждать уголовные дела. Поэтому в случае выявления прокурором в ходе его деятельности соответствующих признаков состава деяния, предусмотренного уголовным законодательством, он направляет необходимые материалы в органы предварительного следствия. Прокурор, согласно Приказу Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2016 г. №826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия», обязан вести учёт постановлений, которые были направлены в следственный орган, обязательно отражать результаты проверки таких постановлений следственным органом.⁸⁸

Указанное полномочие позволяет реализовывать прокурору две функции: функцию надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и функцию осуществления от имени государства уголовного преследования. Эти функции не противопоставляются друг другу, более того, полномочия, предоставленные прокурору, позволяют в равной степени реализовывать каждую из них. Причем надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного

⁸⁸ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия [Электронный ресурс]: Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2016 N 826 // КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

следствия фактически означает надзор за исполнением закона должностными лицами и органами, осуществляющими уголовное преследование.

Кроме того, рассмотрению подлежат и другие полномочия, направленные как выявление, так и на устранение нарушений закона.

Предусмотрено право на получение от органов предварительного следствия следующих уведомлений в порядке надзора:⁸⁹

- о возбуждении уголовного дела публичного обвинения (часть 4 статьи 146 УПК РФ);
- об отказе в возбуждении уголовного дела (часть 4 статьи 148 УПК РФ);
- о неотложном производстве следственных действий (осмотра жилища, обыска и выемки в жилище, личного обыска, а также наложения ареста на имущество, указанное в части 1 статьи 104 УК РФ), которые ограничивают конституционные права граждан (часть 3 статьи 165 УПК РФ). в том числе и об отмене ареста корреспонденции (часть 6 статьи 185 УПК РФ).

Прокурор при поступлении от следователя обвинительного заключения по уголовному делу имеет полномочие по его утверждению. Так, уголовно-процессуальное законодательство предусматривает срок в 10 суток для рассмотрения прокурором поступившего ему уголовного дела, установлению им, что по делу соблюдены все необходимые требования и его утверждение. Однако указанный срок может быть продлён до 30 суток вышестоящим прокурором в случае сложности или большого объема уголовного дела. Прокурор при поступлении уголовного дела проверяет соответствие выводов следователя обстоятельствам расследуемого дела, правильность квалификации содеянного, соответствие всех процессуальных документов требованиям закона. При этом прокурору в соответствии с положениями УПК РФ необходимо производить оценку каждого доказательства, которое имеется в материалах уголовного дела, с точки зрения его относимости,

⁸⁹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ (ред. от 07.04.2020)// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

допустимости и достоверности, а совокупность всех собранных доказательств – достаточности для разрешения уголовного дела.

Кроме того, прокурор обязан осуществить проверку действительного совершения обвиняемым лицом деяния, запрещенного уголовно-процессуальным кодексом, оценить установление следователем в ходе предварительного следствия всех необходимых обстоятельств. Также прокурор проверяет отсутствие обстоятельств, которые являются основаниями для приостановления предварительного расследования или прекращения уголовного дела; соответствие предъявленному лицу обвинения совершенным им действиям.

Результатом рассмотрения прокурором обвинительного заключения по уголовному делу служит принятие им следующих решений в соответствии со ст. 221 УПК РФ:

1) об утверждении обвинительного заключения и 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.⁹⁰

При принятии такого решения прокурор обязан уведомить участников данного уголовного судопроизводства, а именно обвиняемого, его защитника, потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика и (или) представителей.

⁹⁰ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ (ред. от 07.04.2020)// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

Однако закрепленные УПК РФ полномочия прокурора по поступившему обвинительному заключению не все авторы считают достаточными для эффективного осуществления прокурором своих функций. Так, Буланова Н.В. отмечает, что Федеральным законом от 05.06.2007 №87-ФЗ⁹¹ внесены изменения в УПК РФ, которые лишили прокурора ряда полномочий по поступившему обвинительному заключению, таких как составление нового обвинительного заключения, дополнение или сокращение списка лиц, вызываемых в суд со стороны обвинения, принятие решения о прекращении уголовного дела или уголовного преследования. Кроме того, прокурор больше не вправе изменять объем обвинения либо квалификацию действий обвиняемого.⁹² Такое сокращение полномочий прокурора, по мнению ряда авторов, не соответствует статусу прокурора как органа надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие, и как будущего государственного обвинителя.

Таким образом, прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие, претерпел значительные изменения в связи с внесением изменений и дополнений в УПК РФ и ФЗ «О прокуратуре РФ». Множество полномочий прокурора было ликвидировано, а их общий объем существенно сужен. Указанные изменения повлекли за собой бесчисленные дискуссии в научной литературе. Одни авторы полагают, что сужение полномочий прокурора по надзору за процессуальной деятельностью следователей и соответственно расширение полномочий руководителя следственного органа необходимо. Другая часть авторов считает, что ликвидация множества полномочий – это необдуманный и преждевременный шаг законодателя.

Так, А.С. Александров считал обязательным осуществление следователями своей деятельности под надзором и руководством прокурора.

⁹¹ О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс]: федер. закон от 05.06.2007 N 87-ФЗ (ред. от 22.12.2014)// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020

⁹² Буланова Н.В. Осуществление прокурором уголовного преследования при утверждении обвинительного заключения // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2008. №6(8). С.28.

Однако он также полагал, что руководящие и надзорные полномочия прокурора должны быть ограничены властью руководителя следственного органа.⁹³ Прокурор не должен напрямую осуществлять контрольные полномочия по отношению к следователю. А.В. Спирин считает, что Концепция судебной реформы, провозгласившая задачу по разделению функций расследования преступлений и надзора за ним, реализованная Федеральным законом от 5 июня 2007 г. N 87-ФЗ «О внесении изменений в уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»⁹⁴, привела в итоге к снижению уровня соблюдения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве. А.В. Спирин полагает, что такие изменения повлекли ослабление государственного правозащитного механизма, не привели к укреплению авторитета следователя и его процессуальной самостоятельности. Руководитель следственного органа стал выполнять процессуальные и дисциплинарные функции по отношению к следователю, что привело последнего к полной зависимости от руководителя следственного органа.⁹⁵

Одним из самых обсуждаемых вопросов является лишение прокурора возможности возбуждать уголовные дела и менять обвинительный тезис. По моему мнению, возвращение прокурору права возбуждать уголовные дела и предоставление ему полномочия по изменению обвинительного тезиса является преждевременным. Поскольку использование соответствующих полномочий в рамках действующего УПК РФ, без введения соответствующих процессуальных механизмов, невозможно. Возвращение прокурору полномочия по возбуждению уголовных дел предполагает наделение его правом проведения проверки сообщения о преступлении,

⁹³ Уголовный процесс: Учебник / А.С. Александров [и др.] – М.: Юрайт. 2003. С. 16.

⁹⁴ О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс]: федер. закон от 05.06.2007 N 87-ФЗ (ред. от 22.12.2014)// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

⁹⁵ Спирин А.В. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: вопросы теории, практики, законодательного регулирования: автореф. дис.../ А.В. Спирин. – Екатеринбург, 2014. С. 21.

осуществления следственных и иных процессуальных действий, что приведет к значительному расширению его полномочий, отвлечению от основной функции надзора за процессуальной деятельностью следователей. Кроме того, подобные изменения повлекут дублирование полномочий между прокурором и следователем. Значит, простое наделение прокурора рассматриваемым правом невозможно без внесения значительного количества иных изменений.

Относительно изменения обвинительного тезиса до направления уголовного дела в суд стоит отметить, что постановления о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия, хотя и выносятся в связи с необходимостью переквалификации обвинения на менее тяжкое и исключения отдельных пунктов обвинения, однако помимо данного основания постановление содержит в себе указание на необходимость производства дополнительного следствия и устранения выявленных прокурором недостатков. Вследствие чего можно сделать вывод о фактическом неприменении исключительно рассматриваемого основания для возвращения уголовного дела следователю, а значит, нет необходимости в наделении прокурора полномочием по принятию решения об исключении отдельных пунктов обвинения или переквалификации обвинения на менее тяжкое. Кроме того, предоставление прокурору такого права предполагает внесение изменений и в иные статьи уголовно-процессуального закона, поскольку, по смыслу УПК РФ, привлекаемое к уголовной ответственности лицо имеет право выразить своё отношение к предъявленному обвинению, что обеспечивается обязанностью органов, осуществляющих уголовное преследование, по его допросу. В то же время, прокурор не вправе проводить следственные действия. Таким образом, при наделении прокурора правом изменения обвинительного тезиса остается открытым вопрос о том, кто должен выяснить позицию обвиняемого по существу предъявленного ему обвинения, учитывая отсутствие такого права у прокурора по УПК РФ.

Таким образом, при существовании значительного количества предложений по внесению изменений в уголовно-процессуальный закон, которые существенно расширили бы полномочия прокурора, а именно по предоставлению ему права возбуждать уголовные дела и менять обвинительный тезис, такие предложения являются преждевременными. Поскольку каждое внесение изменений и дополнений должно сопровождаться масштабным изучением практики, глубокой и всесторонней проработкой теоретических положений, что, безусловно, позволяет избежать новых ошибок законодателя, а значит, даст возможность найти верный путь к повышению эффективности и результативности прокурорского надзора и повышению уровня соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

3.2. Акты прокурорского реагирования при осуществлении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие

Деятельность органов прокуратуры по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия невозможна без применения ежедневных инструментов – актов прокурорского реагирования. Согласно статистическим данным в Томской области в 2017 году прокурорами было выявлено 20841 нарушений закона должностными лицами, в 2018 году – 19580, а в 2019 году – 18686 (приложение 1). При этом выявлено нарушений при производстве следствия и дознания в 2017 году – 6363 (30,53%), в 2018 году – 6186 (31,59%), в 2019 году – 6319 (33,82%) (приложение 1). Приведенная статистика наглядно показывает достаточно большое количество нарушений закона, допускаемых следователями и дознавателями.

В юридической литературе даются достаточно широкие и размытые определения этого понятия, часто переплетающиеся с понятием «средство прокурорского реагирования». Тем не менее, указанные термины

различаются. Средства прокурорского реагирования входят в более широкое понятие правовых средств. Они являются полномочиями прокурора по устранению выявленных нарушений закона, устранение таких нарушений достигается путем внесения соответствующих актов реагирования. В данном случае средства прокурорского реагирования представляют собой некое обобщенное понятие, слишком размытое, абстрактное, чтобы быть воплощенным на практике, а акты прокурорского реагирования являются непосредственным материальным выражением указанных средств.⁹⁶

Действующее законодательство о прокуратуре и уголовно-процессуальное законодательство не содержит определения термина «акта прокурорского реагирования». Традиционно под актами прокурорского реагирования понимают специфические, установленные Законом о прокуратуре средства, применяемые в законе должностными лицами органов прокуратуры в ходе осуществления своих надзорных полномочий.⁹⁷

Отдельными авторами прокурорского надзора акты прокурорского реагирования рассматриваются как «предусмотренное федеральными законами правовое средство реализации полномочий прокуратуры, используемых прокурором в соответствии со своей предметной и иерархической компетенцией в целях установления нарушений или несоблюдений Конституции РФ и федеральных законов, прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, проверки этих нарушений и принятия мер к восстановлению нарушенной законности».⁹⁸ Винокуров Ю.Е. рассматривает акты прокурорского надзора как «специфические правовые акты, вносимые только прокурором в порядке реализации своих полномочий».⁹⁹

⁹⁶ Корешникова Н.Р. К вопросу о понятии и сущности актов прокурорского реагирования современной прокуратуры // Пробелы в Российском законодательстве. Юридический журнал. - 2010. № 2 – С. 301-304.

⁹⁷ Буланова Н.В. Акты прокурорского реагирования на нарушения закона, допущенные органами дознания и органами предварительного следствия в досудебных стадиях уголовного процесса // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2014. - №4(42). – С. 37.

⁹⁸ Сухарев А.Я. Прокурорский надзор: Учебник для вузов / А.Я. Сухарев – М.: изд-во НОРМА., 2005. С.21.

⁹⁹ Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник. – М.: изд-во Юрайт-Издат, 2007. С. 160.

Н.В. Буланова дает следующее определение: «Акт прокурорского реагирования – это адресованное уполномоченным должностным лицам органа предварительного следствия формализованное (т.е. отвечающее требования закона о его форме, структуре и содержании) письменное обращение прокурора, принятое им в пределах своей компетенции при наличии предусмотренных законом оснований и в установленном законом порядке, содержащее требование об устранении допущенных в предварительном следствии нарушений закона и (или) причин и условий, способствующих их совершению, о восстановлении нарушенных прав и свобод участников уголовного судопроизводства, а также привлечении к ответственности виновных должностных лиц».¹⁰⁰

Ю.В. Авагимова отмечает, что акт прокурорского реагирования обладает определенными специфическими признаками:

1. Акт прокурорского реагирования – это письменное выражение полномочий прокурора, документально отраженное средство прокурорского реагирования. Акт прокурорского реагирования носит сугубо материальный характер, воплощая властное полномочие прокурора на бумаге.

2. Вынесение акта прокурорского реагирования представляет собой принятие единоличного решения уполномоченным сотрудником прокуратуры.

3. Акт прокурорского реагирования содержит в себе требование об обязательности его исполнения органом, в который он внесен, то есть несет в себе признак обязательности реакции на него.

4. Акты прокурорского реагирования носят индивидуальный характер, поскольку обращены к конкретному лицу, допустившему выявленное прокурором нарушение законодательства.

5. Акт прокурорского реагирования является юридическим фактом, который нельзя оставить без внимания, поскольку он как любой

¹⁰⁰ Буланова Н.В. Акты прокурорского реагирования на нарушения закона, допущенные органами дознания и органами предварительного следствия в досудебных стадиях уголовного процесса // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2014. - №4(42). – С. 38.

юридический факт создает, изменяет или прекращает определенные правоотношения.

6. Акты прокурорского реагирования являются индивидуальными регуляторами, так как воплощают некую абстрактную норму права на практике. Шаблонный акт прокурорского реагирования не допустим.

7. Акт прокурорского реагирования – это правоприменительный акт, так как он основывается на существующих нормах права, не создавая новые.

8. Основная черта акта прокурорского реагирования – цель его внесения, то есть устранение выявленного прокурором нарушения.

9. Акт прокурорского реагирования основывается на законе, должен иметь под собой обоснование и быть целесообразным.

10. Акт прокурорского реагирования является юридическим документом с определенной структурой, состоящей из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей.

11. Акт прокурорского реагирования имеет опосредованный характер.

12. Акты прокурорского реагирования имеют срочный характер.¹⁰¹

На основании изложенных признаков следует прийти к выводу, что под актом прокурорского реагирования следует понимать определенное специфическое правовое средство реагирования на выявленное в ходе деятельности прокурора нарушение закона, предусмотренное законодательством, регулирующим деятельность прокурора, полномочие прокурора, выраженное в письменной форме документа, носящее юрисдикционный характер, выносимое определенными законом должностными лицами органов прокуратуры, отвечающее требованиям законности, обоснованности и справедливости.

Согласно статистическим данным в 2017 году в Томской области было привлечено к дисциплинарной ответственности по мерам прокурорского

¹⁰¹ Авагимова Ю.А. Понятие акта прокурорского реагирования через его сущность.// Правопорядок: история, теория, практика – 2017. № 2 (13) – С. 64-66.

реагирования 838 должностных лиц, в 2017 году – 896, в 2019 – 1003 (приложение 1).

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 и формируются требования по устранению этих нарушений и привлечению к ответственности виновных в нарушениях лиц. При этом направлено требований об устранении нарушений законодательства в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в 2017 году – 962, в 2018 году – 1547, в 2019 году – 1633 (приложение 1). Внесено представлений и информации об устранении нарушений закона в 2017 году – 349, в 2018 году – 315, в 2019 году – 274.

Ввиду огромной нагрузки и необходимости расследованиях всех уголовных дел, находящихся в их производстве, следователи допускают нарушения законов, поэтому меры прокурорского реагирования на допущенные нарушения не повышают уровень эффективности надзора и уровень законности в целом. Считаю, что необходимо улучшить кадровую работу в следственных органах, поскольку достаточно большое количество уголовных дел необходимо расследовать одному следователю, не считая материалов проверок сообщений о преступлениях. Следовательно, необходимо увеличить количество сотрудников следственных органов для уменьшения нагрузки, приходящей на каждое должностное лицо.

Среди актов, используемых прокурорами в качестве средств реагирования на выявленные нарушения, допускаемые следователями, необходимо выделять следующие:

1) Постановление как акт прокурорского реагирования имеет большое распространение при осуществлении надзора за следственными органами, поскольку реагирование прокурора на незаконные и необоснованные документы, составленные следователем, происходит путем вынесения

различных постановлений.¹⁰² В случае обнаружения незаконных постановлений о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного расследования или прекращении уголовного дела, а также возвращение уголовного дела с соответствующими письменными указаниями для дополнительного расследования, изменения объема обвинения или квалификации действий обвиняемого, для пересоставления обвинительного заключения или устранения выявленных недостатков прокурор выносит соответствующие постановления, являющиеся актами прокурорского реагирования.¹⁰³

Постановление, также, как и иные акты прокурорского реагирования, составляется в письменной форме и имеет определенную структуру. Документ состоит из трех частей: вводной, описательно-мотивировочной и постановляющей.

Вводная часть содержит информацию о месте и времени составления указанного акта; о должности, классном чине, фамилии и инициалах прокурора, его вынесшего.

Описательно-мотивировочную часть составляют сведения о соответствующем уголовном деле, проведенной по нему проверке и тех нарушениях, которые были выявлены в процессе её осуществления, а также о лицах, виновных в допущении нарушений.

Постанавливающая часть содержит решение прокурора по конкретному факту нарушения – вынесение следователем необоснованных и незаконных письменных документов в ходе осуществления им предварительного следствия.

2) Представление об устранении нарушений закона. Указанное средство прокурорского реагирования следует считать одним из самых распространенных и часто применяемых прокурором по отношению к

¹⁰² Терёхин А.А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве: автореф. Дис... / А.А. Терёхин. – Омск, 2013. С. 56.

¹⁰³ Буланова Н.В. Акты прокурорского реагирования на нарушение закона, допущенные органами дознания и органами предварительного следствия в досудебных стадиях уголовного процесса // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. №4 (42). 2014. С. 38.

следователям. Основанием вынесения рассматриваемого акта является выявление не единичного факта нарушения закона, хотя такое возможно в случае грубого факта нарушения, а выявление прокурором группы таких фактов (систематичности их проявления).

Представление вносится прокурором или его заместителем в орган или должностным лицам, в полномочия которых входит устранение допущенных нарушений, а именно руководителю следственного органа. Руководитель следственного органа обязан в течение месяца принять все необходимые меры по устранению нарушений закона, причин и условий, которые им способствуют, а также, как правило, решить вопрос относительно применения мер ответственности к виновным лицам. О результатах выполнения указанных действий сообщается прокурору.

Практика применения рассматриваемого акта прокурорского реагирования выработала требования по отношению к форме и структуре представления. Представление выносится не иначе как в письменной форме и состоит из трех частей: вводная, описательная и резолютивная части.

Во вводной части излагаются: адресат, как правило, в правом верхнем углу листа; наименование акта, с указанием его сути – представление об устранении нарушений законодательства. В левом верхнем углу обычно размещается оттиск штампа прокуратуры, где также указывается исходящий номер и дата.¹⁰⁴

Описательная часть содержит информацию о проведенной проверке, указание даты и места её проведения, а также источника, из которого поступила информация, послужившая поводом начала проверочных мероприятий. Далее последовательно описываются все выявленные нарушения и обстоятельства, им способствующие (причины и условия); указываются лица, виновные в их допущении, и статьи закона, содержащие нормы, которые были нарушены виновным лицом.

¹⁰⁴ Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Особенной части: учеб. Пособие/ Д.А. Мезинов. – Томск: Изд-во НТЛ, 2011. С. 31.

Резолютивная часть содержит в себе конкретное требование прокурора по устранению допущенных следователем нарушений, их причин и условий. Начинается указанная часть со слов «прошу», затем излагаются требования: по безотлагательному рассмотрению представления; принятию в течение месяца конкретных мер по устранению нарушений, причин и условий им способствующих, а также предложение относительно принятия мер по привлечению виновных лиц к соответствующей ответственности.

3) Требование об устранении нарушений федерального законодательства. Указанный акт выступает как средство прокурорского реагирования, которое вытекает из полномочий прокурора по осуществлению им надзора за исполнением законов следственными органами, облекаемое в письменную форму и содержащее обязательное указание сроков устранения нарушений федерального законодательства.¹⁰⁵

Требование, как и представление, имеет соответствующую структуру.

Вводная часть содержит сведения о должностном лице, вынесшем требование и органе-адресате; наименование акта прокурорского реагирования, включая сведения о конкретном уголовном деле, по которому оно выносится.

Описательно-мотивировочная часть необходима для указания выявленных нарушений, даче правового анализа противоправных действий.

Требовательная часть содержит требование об устранении нарушений федерального законодательства, а также указание срока его исполнения и необходимости сообщения прокурору о принятых мерах.

4) Письменное согласие (утверждение) как акт прокурорского реагирования необходимо в случае утверждения прокурором вынесенного следователем обвинительного заключения для передачи уголовного дела для рассмотрения его в суде. Помимо этого, согласие прокурор дает в случае необходимости сохранения в тайне факта задержания подозреваемого в

¹⁰⁵ Серебрянникова М.В. Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование: автореф. дис. / М.В. Серебрянникова – М., 2013. С. 33.

интересах предварительного следствия и утверждения постановления следователя о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера.

При этом не все авторы относят данный акт к мерам прокурорского реагирования. Такое согласие прокурора носит разрешающий характер, подтверждает законность и обоснованность решений следователя. Тем не менее, в данном случае под актом прокурорского реагирования следует понимать любое решение, принятое прокурором в ходе осуществления им прокурорского надзора.

Таким образом, прокурор в ходе осуществления своей деятельности должен не только устранять конкретные, единичные нарушения законов, но и стремиться создать необходимые условия для исключения нарушения законов в будущем. Значит, должностному лицу органа прокуратуры следует, помимо вынесения различных актов прокурорского реагирования на выявленные им нарушения, надзирать за их устранением и убедиться в достижении поставленной цели. Следует также выявлять и устранять их причины и условия, принимать меры по предупреждению и искоренению нарушений. Среди актов прокурорского реагирования существует два акта тесно связанных друг с другом. 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 и формируются требования по устранению этих нарушений и привлечению к ответственности виновных в нарушениях лиц.

Также следует отметить профессионализм должностных лиц, их квалифицированность, способность более качественно, и в то же время оперативно выполнять свои обязанности. Считаю, что необходимо улучшить кадровую работу в следственных органах, поскольку достаточно большое количество уголовных дел необходимо расследовать одному следователю, не

считая материалов проверок сообщений о преступлениях. Ввиду огромной нагрузки и необходимости расследованиях всех уголовных дел, находящихся в их производстве, следователи допускают нарушения законов, поэтому меры прокурорского реагирования на допущенные нарушения не повышают уровень эффективности надзора и уровень законности в целом. Следовательно, необходимо увеличить количество сотрудников следственных органов для уменьшения нагрузки, приходящей на каждое должностное лицо.

Одним из самых обсуждаемых вопросов является лишение прокурора возможности возбуждать уголовные дела и менять обвинительный тезис. Однако, изучив подробно данные вопросы, хотелось бы отметить, по моему мнению, возвращение прокурору права возбуждать уголовные дела и предоставление ему полномочия по изменению обвинительного тезиса является преждевременным. Поскольку использование соответствующих полномочий в рамках действующего УПК РФ, без введения соответствующих процессуальных механизмов, невозможно.

Тем не менее, внесение некоторых изменений допустимо, поскольку они не приведут к значительной трансформации иных положений УПК РФ, а лишь помогут повысить эффективность прокурорского надзора.

Так, защита конституционных прав и свобод личности требует беспристрастности и должна исключать ведомственный характер. Для этого следует наделить прокурора полномочием санкционирования возбуждения перед судом ходатайств органов предварительного следствия об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения. Кроме того, в ходе осуществления надзорной деятельности прокурор по письменному запросу должен обладать правом безоговорочного ознакомления с материалами проверки сообщения о преступлении или материалами, находящегося в производстве уголовного дела в установленный им срок.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проанализировав вышеизложенное, следует отметить, что прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия имеет существенное количество проблем в реализации прокурором своей функции, что вызвано сужением полномочий прокурора и ликвидацией их части, исторически принадлежащих прокурору.

Прокурорский надзор за соблюдением порядка предварительного расследования в форме предварительного следствия служит одной из гарантий обеспечения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства (потерпевших, подозреваемых, обвиняемых, свидетелей и т.д.), неотвратимости ответственности за совершенное преступление, защиты лиц, общества, государства от преступных посягательств. Соблюдение предписанных законом процедур расследования способствует обеспечению достижения истины, объективности оценки полученной информации, соблюдению конституционного принципа презумпции невиновности.

Надзор за органами предварительного следствия прошел длинный исторический путь, основные тенденции его развития так или иначе связаны с осуществлением уголовного преследования, процессуальным руководством за возбуждением и расследованием уголовных дел. Однако объем процессуальных полномочий, позволяющий прокурору осуществлять надзор, включая и уголовное преследование, на протяжении 150 лет постоянно менялся. В деятельности прокурора то больше выражалась функция надзора за исполнением законом органами, осуществляющими предварительное расследование, то функция уголовного преследования, либо происходило смешение указанных функций. Кроме того, в связи с внесением изменений и дополнений в УПК РФ и ФЗ «О прокуратуре РФ», множество полномочий прокурора было ликвидировано, а их общий объем существенно сужен. Указанные изменения повлекли за собой бесчисленные дискуссии в научной литературе. Одни авторы полагают, что сужение полномочий прокурора за

процессуальной деятельностью следователей и соответственно расширение полномочий руководителя следственного органа необходимо. Другая часть авторов считает, что ликвидация множества полномочий – это необдуманый и преждевременный шаг законодателя, поскольку это привело к снижению уровня соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, ослаблению государственного правозащитного механизма, к отсутствию реальной возможности устранять выявленные прокурором нарушения и неэффективности прокурорского надзора.

В целях раскрытия содержания надзора прокурора за процессуальной деятельностью органов следствия рассмотрены полномочия прокурора, выделенные по следующим группам:

- 1) полномочия по выявлению нарушений закона, допущенных органами предварительного следствия, а также причин и условий, им способствующих;
- 2) полномочия по устранению нарушений закона, допущенных органами предварительного следствия, причин и условий им способствующих.

Органы предварительного следствия, осуществляя досудебное производство, защищают права и законные интересы лиц и организаций, потерпевших от преступлений. В каждом случае обнаружения признаков преступления следователь принимает предусмотренные УПК РФ меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления. Предварительное следствие существенно затрагивает права и интересы участников уголовного судопроизводства, поскольку оно связано с ограничением конституционных прав и свобод граждан. В процессе расследования могут применяться такие меры процессуального принуждения как задержание подозреваемого, заключение под стражу, привод, временное отстранение от должности, наложение ареста на имущество и др. Ограничение прав и свобод допускается только по основаниям и с соблюдением процедур, предусмотренных Конституцией РФ и уголовно-процессуальным законодательством.

Прокурор обязан следить за тем, чтобы нормы закона, регулирующие процессуальную деятельность органов предварительного следствия, не нарушались, а при обнаружении нарушений — немедленно принимались меры к их устранению, восстановлению нарушенных прав и свобод гражданина, предупреждению нарушений законов.

Среди актов прокурорского реагирования существует два акта тесно связанных друг с другом. 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 и формируются требования по устранению этих нарушений и привлечению к ответственности виновных в нарушениях лиц. Ввиду огромной нагрузки и необходимости расследованиях всех уголовных дел, находящихся в их производстве, следователи допускают нарушения законов, поэтому меры прокурорского реагирования на допущенные нарушения не повышают уровень эффективности надзора и уровень законности в целом. Считаю, что необходимо улучшить кадровую работу в следственных органах, поскольку достаточно большое количество уголовных дел необходимо расследовать одному следователю, не считая материалов проверок сообщений о преступлениях. Следовательно, необходимо увеличить количество сотрудников следственных органов для уменьшения нагрузки, приходящей на каждое должностное лицо.

Как отмечалось ранее, одним из самых обсуждаемых вопросов является лишение прокурора возможности возбуждать уголовные дела и менять обвинительный тезис. Однако, изучив подробно данные вопросы, хотелось бы отметить, по моему мнению, возвращение прокурору права возбуждать уголовные дела и предоставление ему полномочия по изменению обвинительного тезиса является преждевременным. Поскольку использование соответствующих полномочий в рамках действующего УПК

РФ, без введения соответствующих процессуальных механизмов, невозможно. Возвращение прокурору полномочия по возбуждению уголовных дел предполагает наделение его правом проведения проверки сообщения о преступлении, осуществления следственных и иных процессуальных действий, что приведет к значительному расширению его полномочий, отвлечению от основной функции надзора. Кроме того, подобные изменения повлекут дублирование полномочий между прокурором и следователем. Следовательно, наделение прокурора рассматриваемым правом невозможно без внесения значительного количества иных изменений.

Относительно изменения обвинительного тезиса до направления уголовного дела в суд стоит отметить, что постановления о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия хоть и выносятся в связи с необходимостью переквалификации обвинения на менее тяжкое и исключения отдельных пунктов обвинения, однако помимо данного основания постановление содержит в себе указание на необходимость производства дополнительного следствия и устранения выявленных прокурором недостатков. Вследствие чего можно сделать вывод о фактическом неприменении исключительно рассматриваемого основания для возвращения уголовного дела следователю, а значит, нет необходимости в наделении прокурора полномочием по принятию решения об исключении отдельных пунктов обвинения или переквалификации обвинения на менее тяжкое. Кроме того, предоставление прокурору такого права предполагает внесение изменений и в иные статьи уголовно-процессуального закона, поскольку по смыслу УПК РФ, привлекаемое к уголовной ответственности лицо имеет право выразить своё отношение к предъявленному обвинению, что обеспечивается обязанностью органов, осуществляющих уголовное преследование, по его допросу. В то же время, прокурор не вправе проводить следственные действия.

Тем не менее, внесение некоторых изменений допустимо, поскольку они не приведут к значительной трансформации иных положений УПК РФ, а лишь помогут повысить эффективность прокурорского надзора.

Считаю, что необходимо наделить прокурора полномочием санкционирования возбуждения перед судом ходатайств органов предварительного следствия об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения. Наделение прокурора полномочием давать согласие следователю на возбуждение перед судом ходатайств о применении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения, базируется на единстве надзора прокурора в досудебном производстве и послужит дополнительной гарантией защиты конституционных прав и свобод личности при производстве предварительного следствия.

Кроме того, актуальной проблемой в ходе осуществления надзорной деятельности является проблема ознакомления прокурора с материалами, находящегося в производстве уголовного дела. Прокурор должен обладать правом истребования по письменному запросу материалов проверки сообщения о преступлении и материалов, находящегося в производстве уголовного дела в установленный им срок. В целях совершенствования качества предварительного расследования и повышения эффективности надзора прокурора предлагаю изложить ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ в следующей редакции: «По письменному запросу прокурора ему предоставляется возможность ознакомиться с материалами проверки сообщения о преступлении или материалами находящегося в производстве уголовного дела в установленный им срок».

Таким образом, считаю, что отмеченные в работе изменения в уголовно-процессуальный закон призваны привести к эффективности и результативности прокурорского надзора, а также повышению уровня

соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Другие же предложения, существенно расширяющие полномочия прокурора (право возбуждать уголовное дело, менять обвинительный тезис) являются преждевременными. Поскольку каждое внесение изменений и дополнений должно сопровождаться масштабным изучением практики, всесторонней проработкой теоретических положений, в целях повышения эффективности и результативности прокурорского надзора, а также укрепления государственного правозащитного механизма и повышения уровня соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Список использованной литературы и нормативно-правовых актов

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.

2. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 N 2-ФКЗ// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ (ред. от 07.04.2020)// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

4. О прокуратуре Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. Закон от 17.01.1992 №2202-1 (ред. от 17.01.1992, от 17.11.1995, от 28.11.2015, от 19.12.2016, от 06.02.2020)// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.

5. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс]: федер. закон от 05.06.2007 N 87-ФЗ (ред. от 22.12.2014)// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

6. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 02.12.2008 N 226-ФЗ// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

7. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия [Электронный ресурс]: федер. закон от 28.12.2010 N 404-ФЗ (ред. от 31.12.2017)// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020

8. О Следственном комитете Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 28 декабря 2010 г. N 403-ФЗ (ред. от 27.12.2019)// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

9. «Вопросы Следственного комитета Российской Федерации» Указ Президента Российской Федерации от 27 сентября 2010 г. N 1182, пункт 1. [Электронный ресурс] КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

10. 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 05.09.2011 N 277 (ред. от 05.12.2016) // КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

11. О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора [Электронный ресурс]: Приказ Генпрокуратуры РФ от 01.11.2011 N 373// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

12. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия [Электронный ресурс]: Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2016 N 826 // КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.

13. Уложение «Учреждения для управления губернией» 1775 г. [Электронный ресурс] // Гарант: информационно-правовое обеспечение. – Электрон. дан. – М., 2020.
14. Свод законов Российской империи [Электронный ресурс]:// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.
15. Учреждения судебных установлений [Электронный ресурс]: от 20.11.1864// Гарант: информационно-правовое обеспечение. – Электрон. дан. – М., 2020.
16. Декрет Совета Народных Комиссаров «О суде» [Электронный ресурс]: от 24.11.1917// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.
17. Положение о народном суде [Электронный ресурс]: от 21.10.1920// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.
18. Уголовно – процессуальный кодекс РСФСР [Электронный ресурс]: от 25.05.1922// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.
19. «Положение о прокурорском надзоре» Постановление ВЦИК [Электронный ресурс]: от 28.05.1922// КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.
20. Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и Союзных Республик [Электронный ресурс]: от 29.10.1924 // КонсультантПлюс: справ.правовая система. – ВерсияПроф. – Электрон.дан. М., 2020.
21. Положение о прокуратуре Союза ССР [Электронный ресурс]: от 17.12.1933// КонсультантПлюс: справ.правовая система. ВерсияПроф. Электрон.дан. М., 2020.
22. Постановление СНК СССР от 05.11.1936 №1961 «О структуре Прокуратуры Союза ССР» // КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.

23. Конституция СССР [Электронный ресурс]: от 05.12.1936 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.
24. Положение о прокурорском надзоре [Электронный ресурс]: от 24.05.1955 // КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. М., 2020.
25. Уголовно-процессуальный кодекс (УПК) [электронный ресурс]: от 27.10.1960// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.
26. Закон «О прокуратуре СССР» [Электронный ресурс]: от 30.11.1979// КонсультантПлюс : справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.
27. О задачах органов прокуратуры, вытекающих из закона Российской Федерации [Электронный ресурс]: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 11 марта 1992 г. N 7// КонсультантПлюс: справ. правовая система. – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2020.
28. Авагимова Ю.А. Понятие акта прокурорского реагирования через его сущность.// Правопорядок: история, теория, практика – 2017. № 2 (13) – С. 64-66.
29. Александров А.С. Уголовный процесс России: Учебник / А.С. Александров [и др.] – М.: Юрайт. 2003. – 821 с.
30. Барабаш Д.И. Пределы прокурорского надзора в сфере безопасности дорожного движения //Научный журнал КубГАУ. – 2014. – №102(08). – С.1-27.
31. Басков В. И., Коробейников Б. В. Курс прокурорского надзора. Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. - М.: Зерцало, 2000. - 512 с.
32. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор/ В.Г. Бессарабов.. – М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2007. – 544 с.

33. Бичеев Д.В. Полномочия прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2014. №3. С. 186-189.

34. Буланова Н.В. Осуществление прокурором уголовного преследования при утверждении обвинительного заключения // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2008. №6(8). С. 27-29.

35. Буланова Н.В. Акты прокурорского реагирования на нарушения закона, допущенные органами дознания и органами предварительного следствия в досудебных стадиях уголовного процесса // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2014. №4(42). – С. 36-44.

36. Быкова Е.В. Современные задачи российской прокуратуры/ Е.В. Быкова, М.В. Парфенова// «Российская юстиция», 2013. – №11 // КонсультантПлюс : справ. правовая система – Версия Проф. – Электрон. дан. – М., 2019.

37. Васюшкин В. В. Пределы прокурорского надзора // Законность. – 2010. – № 11. – С.17 – 21.

38. Ведомственная статистика прокуратуры Волгоградской области [Электронный ресурс] / Прокуратура Волгоградской области. Официальный сайт. – Электрон дан. – URL : <https://volgoproc.ru/activities/statistic/vedomstvennaya-statistika/> (дата обращения: 10.05.2020).

39. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник. / Ю.Е. Винокуров. – М.: изд-во Юрайт, 2011. — 490 с.

40. Воронин О.В. Прокурорский надзор в Российской Федерации: вопросы Общей части: Учебное пособие. - Томск: Изд-во НТЛ, 2007. – 192 с.

41. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. докт. юрид. наук А.Г.Халиулина. – Томск: Изд-во НТЛ, 2013. – 164с.

42. Григорьев В.Н. Прокурорский надзор: учебник / В.Н. Григорьев [и др.] – М.: Эксмо, 2009. – 544 с.
43. Гуляева А.П. Контрольные государственные органы России: учебник. / А.П. Гуляева – М.: 2000. – 212 с.
44. Жабкин А.С. Синергетическая модель прокурорского надзора за законностью в процессуальной деятельности органов предварительного следствия: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук / Жабкин А.С. – Ростов на-Дону, 2015. – 27 с.
45. Зяблина М.В. Типичные недостатки прокурорского надзора за соблюдением права на реабилитацию в уголовном судопроизводстве // Законность. 2016. N 10. С. 27 - 30.
46. Кехлеров С.Г. Настольная книга прокурора / под общ. ред. С.Г. Кехлерова, О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – М: Изд-во Юрайт, 2012. – 1159 с.
47. Кожевников О.А. Предмет прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении дознания и предварительного следствия / О.А. Кожевников // Вестник Самарского государственного университета, № 11-2 (122)/2014. С. 174 – 178.
48. Колдаев А.В. Следствие и полицейское дознание по Своду Законов Российской Империи 1875 г. /А.В. Колдаев. // Правоведение. № 1. 1988. С.90-96.
49. Конин Н.М. Административное право России: учебник. / Н.М. Конин – М.: Изд-во Проспект, 2010. – 256 с.
50. Корешникова Н.Р. К вопросу о понятии и сущности актов прокурорского реагирования современной прокуратуры // Пробелы в Российском законодательстве. Юридический журнал. - 2010. № 2 – С. 301-304.
51. Ласкина Н.В. Прокурорский надзор: учебник / Н.В. Ласкина. – М.: изд-во Юстицинформ., 2012. – 173 с.

52. Малиненко М.К. Становление и развитие института прокурорского надзора на стадии предварительного расследования // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2016. № 8. С. 126-131.

53. Мезинов Д.А. Прокурорский надзор в РФ: вопросы особенной части. / Д.А. Мезинов. – Томск.: Изд-во НТЛ., 2011. – 132 с.

54. Мельников Е.А. Уголовное преследование в условиях действия системы разделения властей (досудебное производство): автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук / Мельников Е.А – Москва, 2018. – 36с.

55. Муравьев Н.В. Общие основания прокурорской деятельности по уголовным делам // Дореволюционные юристы о прокуратуре: сборник статей / науч. ред.: С.М. Казанцев. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2001. – 128 с.

56. Основные показатели работы прокуратуры Томской области [Электронный ресурс] / Прокуратура Томской области. Официальный сайт. – Электрон дан. – URL : http://prokuratura.tomsk.gov.ru/pravovaja_statistika/osnovnye_pokazateli_raboty_prokuratury_tomskoj_oblasti/ (дата обращения: 10.05.2020).

57. Прокурорский надзор в 2 т. Том 1. Общая часть : учебник для бакалавриата и специалитета / О. С. Капинус [и др.] ; под общей редакцией О. С. Капинус. — 4-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2018. — 211 с.

58. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль. / В.И. Рохлин. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2013. – 356 с.

59. Серебрянникова М.В. Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование: диссертация ... кандидата юридических наук / Серебрянникова М.В – Москва, 2013. – 203 с.

60. Спирин А.В. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: вопросы теории, практики, законодательного регулирования: автореф. дис.../ А.В. Спирин. – Екатеринбург, 2014. – 22 с.

61. Спирин А.В. Проблемы юридической науки и правоохранительной практики: взгляд молодых ученых / Какими должны быть полномочия прокурора по истребованию уголовных дел и материалов проверок // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. - № 1(31). – С. 199.

62. Сухарев А.Я. Прокурорский надзор: Учебник для вузов / А.Я. Сухарев – М.: изд-во НОРМА., 2005. – 480 с.

63. Терёхин А.А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве: автореф. Дис... / А.А. Терёхин. – Омск, 2013. – 257 с.

64. Турчин Д.А. Выводы из ближайшей истории органов прокуратуры и следствия в России /Д.А. Турчин// Правоведение. №2. 1998. С.166-172.

65. Тушев А.А. К вопросу о функциях прокурора в уголовном процессе // Материалы Международной научно-практической конференции «Уголовно- процессуальный кодекс Российской Федерации: год правоприменения и преподавания». – М.: МГЮА, 2004. – С. 107-110.

66. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. Т.1. / Под ред. А.В. Смирнова – СПб.: Альфа, 1996. – 607 с.

67. Шобухин В.Ю. Возникновение и историческое развитие прокурорского надзора в России/ В.Ю Шобухин // История государства и права. 2007. №14. С. 15-18.

Приложение

СПРАВКА

по результатам изучения практического материала
к магистерской диссертации Жданова Игоря Андреевича
«Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью
органов предварительного следствия».

В процессе написания магистерской диссертации были проанализированы статистические данные из открытых источников (на примере Томской¹⁰⁶ и Волгоградской¹⁰⁷ области), включающие общую информацию за последние три года (2017-2019 года), Изученные статистические данные включают в себя информацию о законности возбуждения уголовных дел, их приостановления и прекращения в Томской области, а также данные по рассмотрению в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в Волгоградской области.

Относительно прокурорского надзора за законностью возбуждения уголовных дел изучены статистические данные по количеству отмененных постановлений следователя о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела.

Согласно статистическим показателям в Томской области прокурорами выявляется минимальное количество нарушений закона следователями и дознавателями при вынесении ими постановлений о возбуждении уголовного дела. В то же время, в ходе осуществления надзора в стадии возбуждения уголовного дела нарушений закона следователями и дознавателями при вынесении постановлений об отказе в возбуждении

¹⁰⁶ Основные показатели работы прокуратуры Томской области [Электронный ресурс] / Прокуратура Томской области. Официальный сайт. – Электрон дан. – URL : http://prokuratura.tomsk.gov.ru/pravovaja_statistika/osnovnye_pokazateli_raboty_prokuratury_tomskoj_oblasti/ (дата обращения: 10.05.2020).

¹⁰⁷ Ведомственная статистика прокуратуры Волгоградской области [Электронный ресурс] / Прокуратура Волгоградской области. Официальный сайт. – Электрон дан. – URL : <https://volgoproc.ru/activities/statistic/vedomstvennaya-statistika/> (дата обращения: 10.05.2020).

уголовного дела стабильно много. Соответствующие данные отражены в схемах 1 и 2.

Схема 1.



Схема 2.



Относительно прокурорского надзора за законностью приостановления и прекращения уголовного дела изучены статистические данные Томской области о количестве отмененных прокурором постановлений о приостановлении предварительного расследования и

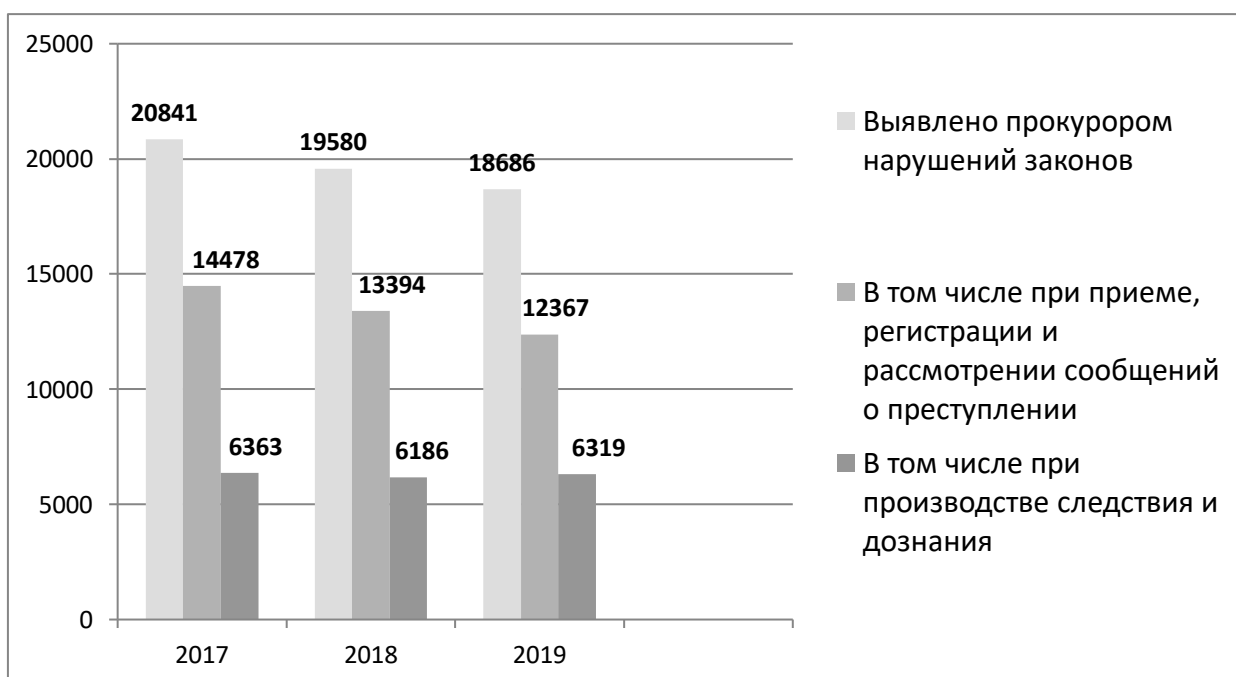
отмененных постановлений о прекращении уголовных дел. Соответствующие данные можно увидеть на схеме, приведенной ниже.

Схема 3.



Кроме того, были также изучены данные прокуратуры Томской области, касающиеся количества нарушений закона следователями и дознавателями на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

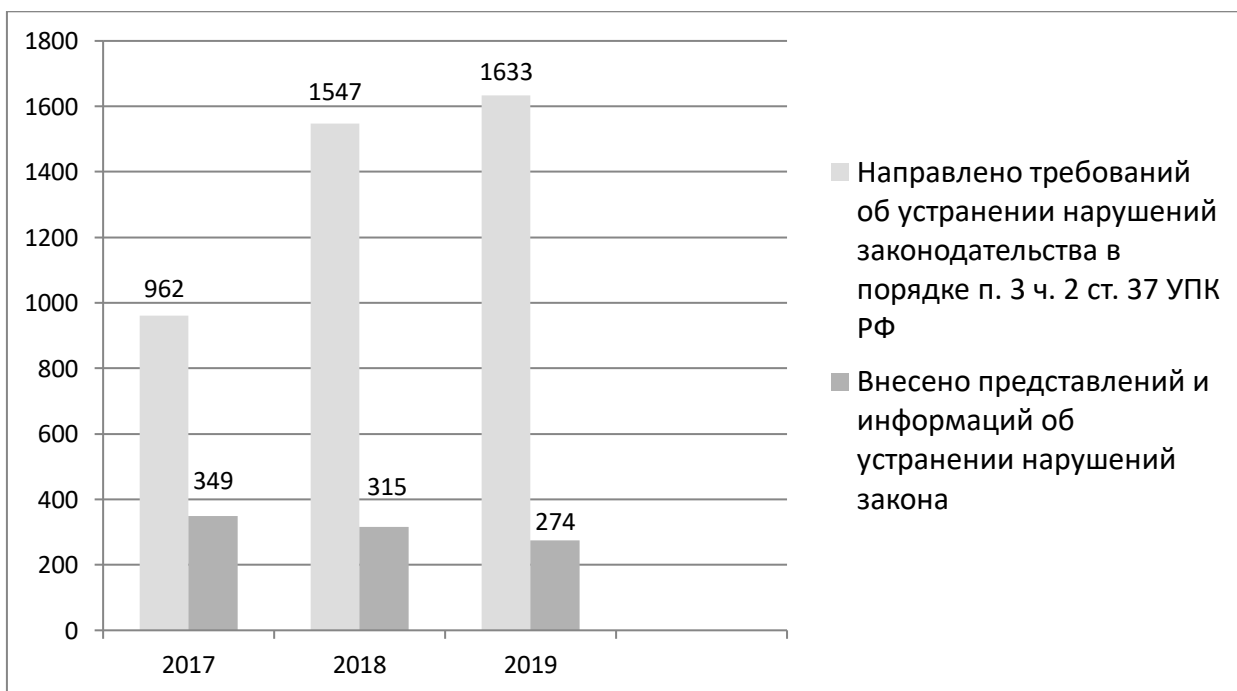
Схема 4.



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 и формируются требования по устранению этих нарушений и привлечению к ответственности виновных в нарушениях лиц.

Количество вынесенных требований об устранении нарушений законодательства в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, а также вынесенных представлений и информации об устранении нарушений закона можно увидеть на схеме ниже.

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 предупреждение о неполном служебном соответствии занимаемой должности. Количество привлеченных лиц к дисциплинарной ответственности по мерам прокурорского реагирования представлено в следующей схеме.

Схема 6.



В соответствии со статистическими данными прокуратуры Волгоградской области за период 2017 – 2019 гг., суды согласны с позицией прокурора при решении вопросов, затрагивающих конституционные права и свободы личности. Однако прокуроры не всегда поддерживают ходатайства следователей, и часть не поддержанных прокурором ходатайств суд удовлетворяет. Соответствующие данные можно увидеть на схемах, приведенных ниже.

Схема 7.



Схема 8.



Для сравнения приведу статистические данные прокуратуры Волгоградской области за период 2017 – 2019 гг. по рассмотренным прокурором постановлениям дознавателей о возбуждении перед судом ходатайств об избрании, о заключении под стражу и продлении срока содержания под стражей.

Схема 9.



Таким образом, в среднем количество не поддержанных ходатайств следователя о заключении под стражу и продлении содержания под стражей в 2 раза больше, чем отказов прокурора в возбуждении перед судом таких ходатайств. Данная тенденция может объясняться более качественным подходом прокурора в решении вопроса об избрании меры пресечения, чем руководителем следственных органов.

На основании изученного материала были сделаны следующие выводы:

Органы предварительного следствия, осуществляя досудебное производство, защищают права и законные интересы лиц и организаций, потерпевших от преступлений. В каждом случае обнаружения признаков преступления следователь принимает предусмотренные УПК РФ меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления. Предварительное следствие существенно затрагивает права и интересы участников уголовного судопроизводства, поскольку оно связано с ограничением конституционных прав и свобод граждан. В процессе расследования могут применяться такие меры процессуального принуждения как задержание подозреваемого, заключение под стражу, привод, временное отстранение от должности, наложение ареста на имущество и др. Ограничение прав и свобод допускается только по основаниям и с соблюдением процедур, предусмотренных Конституцией РФ и уголовно-процессуальным законодательством.

Прокурор обязан следить за тем, чтобы нормы закона, регулирующие процессуальную деятельность органов предварительного следствия, не нарушались, а при обнаружении нарушений — немедленно принимались меры к их устранению, восстановлению нарушенных прав и свобод гражданина, предупреждению нарушений законов.

Среди актов прокурорского реагирования существует два акта тесно связанных друг с другом. 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 и формируются требования по устранению этих нарушений и привлечению к ответственности виновных в нарушениях лиц. Ввиду огромной нагрузки и необходимости расследованиях всех уголовных дел, находящихся в их производстве, следователи допускают нарушения законов, поэтому меры прокурорского реагирования на допущенные

нарушения не повышают уровень эффективности надзора и уровень законности в целом. Считаю, что необходимо улучшить кадровую работу в следственных органах, поскольку достаточно большое количество уголовных дел необходимо расследовать одному следователю, не считая материалов проверок сообщений о преступлениях. Следовательно, необходимо увеличить количество сотрудников следственных органов для уменьшения нагрузки, приходящей на каждое должностное лицо.

Одним из самых обсуждаемых вопросов является лишение прокурора возможности возбуждать уголовные дела и менять обвинительный тезис. Однако, изучив подробно данные вопросы, хотелось бы отметить, что, по моему мнению, возвращение прокурору права возбуждать уголовные дела и предоставление ему полномочия по изменению обвинительного тезиса является преждевременным. Поскольку использование соответствующих полномочий в рамках действующего УПК РФ, без введения соответствующих процессуальных механизмов, невозможно. Возвращение прокурору полномочия по возбуждению уголовных дел предполагает наделение его правом проведения проверки сообщения о преступлении, осуществления следственных и иных процессуальных действий, что приведет к значительному расширению его полномочий, отвлечению от основной функции надзора. Кроме того, подобные изменения повлекут дублирование полномочий между прокурором и следователем. Следовательно, наделение прокурора рассматриваемым правом невозможно без внесения значительного количества иных изменений.

Относительно изменения обвинительного тезиса до направления уголовного дела в суд стоит отметить, что постановления о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия, хотя и выносятся в связи с необходимостью переквалификации обвинения на менее тяжкое и исключения отдельных пунктов обвинения, однако помимо данного основания постановление содержит в себе указание на необходимость производства дополнительного следствия и устранения выявленных

прокурором недостатков. Вследствие чего можно сделать вывод о фактическом неприменении исключительно рассматриваемого основания для возвращения уголовного дела следователю, а значит, нет необходимости в наделении прокурора полномочием по принятию решения об исключении отдельных пунктов обвинения или переквалификации обвинения на менее тяжкое. Кроме того, предоставление прокурору такого права предполагает внесение изменений и в иные статьи уголовно-процессуального закона, поскольку по смыслу УПК РФ, привлекаемое к уголовной ответственности лицо имеет право выразить своё отношение к предъявленному обвинению, что обеспечивается обязанностью органов, осуществляющих уголовное преследование, по его допросу. В то же время, прокурор не вправе проводить следственные действия.

Тем не менее, внесение некоторых изменений допустимо, поскольку они не приведут к значительной трансформации иных положений УПК РФ, а лишь помогут повысить эффективность прокурорского надзора.

Считаю, что необходимо наделить прокурора полномочием санкционирования возбуждения перед судом ходатайств органов предварительного следствия об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения. Наделение прокурора полномочием давать согласие следователю на возбуждение перед судом ходатайств о применении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения, базируется на единстве надзора прокурора в досудебном производстве и послужит дополнительной гарантией защиты конституционных прав и свобод личности при производстве предварительного следствия.

Кроме того, актуальной проблемой в ходе осуществления надзорной деятельности является проблема ознакомления прокурора с материалами, находящегося в производстве уголовного дела. Прокурор должен обладать

правом истребования по письменному запросу материалов проверки сообщения о преступлении и материалов, находящегося в производстве уголовного дела в установленный им срок. В целях совершенствования качества предварительного расследования и повышения эффективности надзора прокурора предлагаю изложить ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ в следующей редакции: «По письменному запросу прокурора ему предоставляется возможность ознакомиться с материалами проверки сообщения о преступлении или материалами находящегося в производстве уголовного дела в установленный им срок».

Таким образом, считаю, что отмеченные в работе изменения в уголовно-процессуальный закон призваны привести к эффективности и результативности прокурорского надзора, а также повышению уровня соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина. Другие же предложения, существенно расширяющие полномочия прокурора (право возбуждать уголовное дело, менять обвинительный тезис) являются преждевременными. Поскольку каждое внесение изменений и дополнений должно сопровождаться масштабным изучением практики, всесторонней проработкой теоретических положений, в целях повышения эффективности и результативности прокурорского надзора, а также укрепления государственного правозащитного механизма и повышения уровня соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

Отчет о проверке на заимствования №1



Автор: zhdanovigor@protonmail.com / ID: 7991748

Проверяющий: zhdanovigor@protonmail.com / ID: 7991748)

Отчет предоставлен сервисом «Антиплагиат»- <http://users.antiplagiat.ru>

ИНФОРМАЦИЯ О ДОКУМЕНТЕ

№ документа: 1
Начало загрузки: 29.05.2020 06:51:19
Длительность загрузки: 00:00:03
Имя исходного файла: Работа.pdf
Название документа: Работа
Размер текста: 1 кБ
Символов в тексте: 194038
Слов в тексте: 22346
Число предложений: 1962

ИНФОРМАЦИЯ ОБ ОТЧЕТЕ

Последний готовый отчет (ред.)
Начало проверки: 29.05.2020 06:51:23
Длительность проверки: 00:00:11
Комментарии: не указано
Модули поиска: Модуль поиска Интернет



ЗАИМСТВОВАНИЯ

24,19%

САМОЦИТИРОВАНИЯ

0%

ЦИТИРОВАНИЯ

0%

ОРИГИНАЛЬНОСТЬ

75,81%

Заимствования — доля всех найденных текстовых пересечений, за исключением тех, которые система отнесла к цитированиям, по отношению к общему объему документа.
Самоцитирования — доля фрагментов текста проверяемого документа, совпадающий или почти совпадающий с фрагментом текста источника, автором или соавтором которого является автор проверяемого документа, по отношению к общему объему документа.

Цитирования — доля текстовых пересечений, которые не являются авторскими, но система посчитала их использование корректным, по отношению к общему объему документа. Сюда относятся оформленные по ГОСТу цитаты; общепотребительные выражения; фрагменты текста, найденные в источниках из коллекций нормативно-правовой документации.

Текстовое пересечение — фрагмент текста проверяемого документа, совпадающий или почти совпадающий с фрагментом текста источника.

Источник — документ, проиндексированный в системе и содержащийся в модуле поиска, по которому проводится проверка.

Оригинальность — доля фрагментов текста проверяемого документа, не обнаруженных ни в одном источнике, по которым шла проверка, по отношению к общему объему документа.

Заимствования, самоцитирования, цитирования и оригинальность являются отдельными показателями и в сумме дают 100%, что соответствует всему тексту проверяемого документа.

Обращаем Ваше внимание, что система находит текстовые пересечения проверяемого документа с проиндексированными в системе текстовыми источниками. При этом система является вспомогательным инструментом, определение корректности и правомерности заимствований или цитирований, а также авторства текстовых фрагментов проверяемого документа остается в компетенции проверяющего.

№	Доля в отчете	Источник	Ссылка	Актуален на	Модуль поиска
[01]	5,37%	Текст диссертации. На сайте с 27.11.2015	http://msal.ru	10 Ноя 2017	Модуль поиска Интернет
[02]	0%	https://www.msal.ru/common/upload/Dissertatsiya_28Tabolina_K.A.29.pdf	https://msal.ru	10 Апр 2020	Модуль поиска Интернет
[03]	0,08%	скачать (2.3 МБ)	http://pnu.edu.ru	18 Июл 2017	Модуль поиска Интернет

Еще источников: 17

Еще заимствований: 18,73%