

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра уголовного-правовых дисциплин

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК

Заведующий кафедрой

канд. юрид. наук, доцент,
заслуженный юрист РФ

 В.И. Морозов

26 декабря 2022 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистерская диссертация

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОКУРОРОМ СВОИХ ПОЛНОМОЧИЙ НА ДОСУДЕБНЫХ
СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Магистр права»

Выполнила работу
студентка 3 курса
заочной формы обучения

Кияева Мария Александровна



Научный руководитель
доцент кафедры УПД,
канд. юрид. наук, доцент

Болотин Сергей Владимирович



Рецензент
начальник кафедры
организации расследования
преступлений и судебных экспертиз
ТИПК МВД России,
канд. юрид. наук, доцент

Кривощёков Николай Витальевич



Тюмень
2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ	3
ВВЕДЕНИЕ	4
1. НАЗНАЧЕНИЕ ПРОКУРОРА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИИ	7
1.1. РОЛЬ И НАЗНАЧЕНИЕ ПРОКУРОРА В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ.....	7
1.2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБВИНЕНИЕ – ВАЖНЕЙШАЯ ФУНКЦИЯ ПРОКУРОРА В УГОЛОВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ.....	11
1.3. ГЕНЕЗИС СТАТУСА ПРОКУРОРА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИИ.....	16
2. ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА В ДОСУДЕБНЫХ ПРОИЗВОДСТВАХ РОССИИ.....	28
2.1. РОЛЬ И НАЗНАЧЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА НА ДОСУДЕБНЫХ ПРОИЗВОДСТВАХ.....	28
2.2. ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА В СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА.....	33
2.3. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫМ РАССЛЕДОВАНИЕМ	44
2.3.1. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ДОЗНАНИЕМ.....	44
2.3.2. НАДЗОР И ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА НА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОМ СЛЕДСТВИИ	54
2.4. ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА ПРИ ОКОНЧАНИИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ.....	59
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	65
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	71
ПРИЛОЖЕНИЕ 1	84

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

ВЦИК – Всероссийский центральный исполнительный комитет

Генпрокуратура – Генеральная прокуратура Российской Федерации

НПА – Нормативный правовой акт

РСФСР – Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

РФ – Российская Федерация

СНК – Совет Народных Комиссаров

СССР – Союз Советских Социалистических Республик

СУ СК РФ – Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации

УК – Уголовный кодекс

УПК – Уголовно-процессуальный кодекс

ФЗ – Федеральный закон

ФКЗ – Федеральный конституционный закон

Закон о Прокуратуре – Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»

ВВЕДЕНИЕ

Вопросы о полномочиях прокурора и их реализации в уголовном судопроизводстве являются предметом острых полемик в общественных и научных кругах и структурах власти.

Актуальность магистерской диссертации связана с необходимостью совершенствования прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, а также в поиске решения проблем множественности допускаемых органами дознания и следствия нарушений.

Историческое многообразие точек зрения порождает за собой не совсем четкое представление о роли, функциях и назначении прокурора при осуществлении полномочий на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

В настоящее время в научной литературе отмечается значительное количество проблем прокурорского надзора на этапе досудебного производства, что связано с сужением полномочий прокурора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и ликвидацией части полномочий, ранее принадлежащих прокурору. Проведение анализа необходимо для полноценного понимания сущности проблем и нахождения возможных путей решения.

Также, актуальность данной диссертации заключается в том, что прокурор играет значительную роль в уголовном процессе, которая заключается не только в выявлении, но и в предупреждении и профилактике нарушений прав и свобод человека и гражданина в России, а также в их восстановлении. Так же по сей день остаются актуальными проблемы обеспечения эффективности прокурорского надзора.

Наличие пробелов и несовершенства законодательной регламентации процессуальных полномочий прокурора на стадиях уголовного производства, отмечается не только учеными процессуалистами, но и практиками, о чем

свидетельствуют многочисленные научные труды и публикации на страницах юридических изданий.

В связи с изложенным выше, исследование теоретических и практических уголовно-процессуальных проблем, связанных с реализацией надзорных полномочий прокурора на досудебных и судебных стадиях российского уголовного судопроизводства, представляется достаточно актуальным.

Цели и задачи исследования. Целью данной работы является изучение и анализ проблем, связанных с реализацией полномочий прокурора в уголовном процессе на досудебных стадиях.

Для достижения указанных целей поставлены следующие задачи:

- сформулировать понятие, раскрыть сущность роли, определить назначение прокурора как участника уголовного судопроизводства;
- проанализировать возникновение и развитие прокурорского надзора за органами предварительного следствия в досоветский, советский и постсоветский периоды
- обосновать необходимость участия прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса;
- исследовать объем полномочий прокурора на стадиях досудебного уголовного судопроизводства;
- выявить специфику осуществления функций и полномочий прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса.

Объект и предмет исследования. Объектом диссертационного исследования являются уголовно-правовые отношения, возникающие в связи с реализацией полномочий и выполнением прокурором надзорных функций на досудебных стадиях уголовного процесса, между прокурором и другими участниками уголовного судопроизводства.

Предметом исследования является система правовых норм, регулирующих условия и порядок осуществления прокурором уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, а также практики их применения.

Методология исследования. Методологической и теоретической основой исследования является диалектический метод познания, в рамках которого применялись частно-научные методы историко-правового, формально-логического, сравнительно-правового, социологического, системного и статистического анализа, а также совокупность таких методов как анализ законодательства РФ, синтез, дедукция, индукция.

Апробация результатов исследования. По теме магистерской диссертации опубликована одна научная статья.

Диссертационное исследование базируется на принципах и законах научного познания. Теоретико-методологической основой исследования являются положения уголовного права и процесса.

Материал излагается по логическому принципу от общего к частному.

Нормативно-правовой базой при написании диссертационной работы являются Конституция РФ, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, приказы Генерального прокурора, а также иные нормативно-правовые акты.

Теоретическую и информационную базу исследования составили труды отечественных ученых по уголовно-процессуальному праву, прокурорскому надзору и досудебному судопроизводству.

В настоящей работе были использованы труды таких ученых как: Абдул-Кадыров Ш. М., Александров А.С., Долежан В.В., Духовский М. В., Буланова Н.В., Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е., Исламова Э. Р., Королев Г.Н., Кругликов А.П., Крюков В.Ф., Казанцев С.М., Копылова О.П., Тушев А.А., Лазарева В.А., Муравьев Н.В., Савицкий В.М., Скугаревский Д.А., Сычев Д.А., Тихомиров Ю. А., Таболина К.А., Фойницкий И.Я., Халиулин А.Г., Шадрин В. С., Шейфер С.А. и др.

Структура диссертационной работы обусловлена целью и задачами исследования и включает в себя: введение, две главы, заключение и библиографический список.

ГЛАВА 1. НАЗНАЧЕНИЕ ПРОКУРОРА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИИ

1.1. РОЛЬ И НАЗНАЧЕНИЕ ПРОКУРОРА В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Согласно положениям статьи 1 Конституции РФ, Российская Федерация является правовым государством. В соответствии с данным конституционным положением, государство должно соответствовать ряду признаков. Теория права относит к таковым следующие признаки: разделение властей, верховенство закона, гарантии прав и свобод гражданина и человека, наличие взаимных обязанностей и прав между государством и личностью, а также закрепленную законодательно взаимответственность между государством и личностью.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты и гарантии прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом государственных и общественных интересов прокуратура Российской Федерации, в соответствии со ст. 1 Закона о прокуратуре реализует координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, надзорные функции за исполнением законов в процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия, уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ .

Однако, конституционной функцию надзора назвать нельзя, так как ст. 129 Конституции РФ не определяет функции прокуратуры, указав, что «полномочия и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законом».

Согласно статье 35 Закона о Прокуратуре, а также приказу Генерального прокурора РФ от 25.12.2012 № 465 «Об участии прокуроров в стадиях уголовного судопроизводства» [Приказ ГП, № 465] участие прокурора в

рассмотрении уголовных дел судами — является одним из основных и ключевых направлений деятельности органов прокуратуры. Статья 246 УПК РФ обязывает прокуроров принимать участие в рассмотрении всех уголовных дел публичного и частно-публичного обвинения, как в федеральных судах, так и в делах, которые рассматривают мировые судьи.

Правовые основы процессуального положения прокурора на стадиях уголовного судопроизводства составляет уголовно-процессуальное законодательство РФ.

Так, согласно ч. 1 ст. 37 УПК РФ прокурором является должностное лицо, уполномоченное осуществлять от имени государства уголовное преследование в процессе уголовного судопроизводства, а также осуществлять надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и органов дознания. Данная формулировка понятия прокурора в полной мере раскрывает основные полномочия прокурора.

К понятию «прокурор», в соответствии с ч. 31 ст. 5 УПК РФ, законодатель относит Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров, их заместителей и иных должностных лиц органов прокуратуры, участвующих в уголовном судопроизводстве и наделенных соответствующими полномочиями Законом о прокуратуре.

Следовательно, используемое в УПК РФ понятие «прокурор», является собирательным. В зависимости от ситуации, принять участие в уголовно-процессуальной деятельности в данной процессуальной роли может весьма широкий круг должностных лиц органов прокуратуры Российской Федерации. Следует подчеркнуть, что процессуальные полномочия прокурора, как участника уголовного судопроизводства, находят своё отражение в статьях УПК РФ. Что же касается положений вышеуказанного Закона о Прокуратуре, то они применяются в той мере, в которой не противоречат нормам УПК РФ.

Как отметил в своих работах В.Ф. Крюков, с одной стороны, «прокурор — это единственное должностное лицо, которое реализует свои полномочия на всех этапах и стадиях уголовного процесса, с другой — данная деятельность

реализует публичный процессуальный интерес, направленный на охрану как прав и интересов государства, так и законных интересов всех участников уголовного судопроизводства» [Крюков с. 14-15].

Отдельные особенности, которыми отличается процессуальная роль прокурора, проявляются на различных этапах и стадиях процесса.

Верное определение процессуальной функции позволяет определить оптимальный правовой статус данного участника, правильно установить весь комплекс его обязанностей и прав, призванных обеспечить реализацию его функций, а, следовательно, и выполнение им своих задач. Функция определяет процессуальное положение лица, ею наделенного. Процессуальные функции являются связующим звеном между задачами и правовым положением участника процесса.

Не теряет актуальность среди отечественных правовых доктрин, в том числе в советский период, вопрос о том, какую процессуальную роль выполняет прокурор на судебных стадиях уголовного судопроизводства.

Например, немало представителей уголовно-процессуальной науки определяло прокурора исключительно как сторону в суде, которая не обладала какими-либо элементами надзорных полномочий. Так, по мнению М. С. Строговича, прокурор является исключительно обвинителем, имеющим в суде против себя только сторону защиты [Строгович с. 190].

Также ряд процессуалистов, в том числе В.И. Басков, М.Ю. Рагинский, Ц.М. Каз, Д.С. Карев и др., наоборот, полагают, что прокурор в суде по уголовным делам является исключительно представителем надзорного органа и только.

В частности, В.И. Басков утверждал, что «прокурор, поддерживая государственное обвинение в суде и давая заключение по делу, выполняет исключительно функции по осуществлению надзора за соблюдением законности» [Басков с. 9].

По мнению третьей группы ученых-процессуалистов, (в частности, Н.Н. Полянского, Р.Д. Рахунова, В.С. Тадевосяна, М.Л. Шифмана), прокурором

реализуются такие процессуальные функции, как надзор за законностью и поддержание государственного обвинения.

Стоит обратить внимание на то, что одними авторами функции прокурора рассмотрены применительно к уголовному судопроизводству в широком смысле (включая досудебное производство), как другими авторами, тем временем, вложен в понятие уголовное судопроизводство узкий смысл, рассматривая таким образом функции прокурора лишь применительно к судебным стадиям уголовного процесса.

Очевидно, что о функциях прокурора уместно говорить применительно к уголовному процессу в целом, опираясь, при этом, на современное нормативно-правовое регулирование.

Анализируя ч. 1 ст. 37 УПК РФ можем прийти к выводу о наличии двух взаимосвязанных, но, при этом, отличающихся по своему содержанию процессуальных функций, реализуемых прокурором в уголовном судопроизводстве:

- уголовное преследование;
- надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

Таким образом, реализация надзорных полномочий позволяет прокурору наиболее эффективно реализовать функцию уголовного преследования, а также обеспечить достижение назначения уголовного судопроизводства.

Как обратила внимание В.А. Лазарева: «Все, что ни делает прокурор на предварительном расследовании, и есть надзор за законностью. Одновременно все это является и уголовным преследованием, направлением расследования в нужное русло, а именно в сторону изобличения виновных в совершении преступления» [Лазарева В.А. с. 393].

Однако, в настоящий момент надзорная функция, как отмечается в работах многих специалистов, имеет превалирующее значение, в связи с существенным законодательным сужением полномочий прокурора, которые связаны с реализацией функции уголовного преследования.

В частности, Д.А. Сычев и Ш.М. Абдул-Кадыров в своих работах обоснованно указывают на превалирование надзорной составляющей в деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве на современном этапе развития законодательства [Сычев, Абдул-Кадыров].

Процессуальные функции прокурора обеспечиваются соответствующими процессуальными полномочиями, которыми наделён прокурор, как участник уголовного судопроизводства как в досудебном, так и в судебном производстве.

Данный круг полномочий на досудебных стадиях уголовного производства в полном объеме рассмотрен во второй главе данной диссертации.

Говоря об уголовном преследовании следует обратить внимание на ч. 3 ст. 37 УПК РФ, в которой законодатель ведёт речь о том, что в суде прокурор «поддерживает государственное обвинение, обеспечивая его законность и обоснованность».

Государственное обвинение – является составной частью уголовного преследования, следует рассмотреть данный вопрос более подробно и обстоятельно.

1.2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБВИНЕНИЕ – ВАЖНЕЙШАЯ ФУНКЦИЯ ПРОКУРОРА В УГОЛОВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

По окончании досудебного производства на прокурора возлагается обязанность по поддержанию государственного обвинения и содействию суду в вынесении законного, справедливого и обоснованного приговора.

Как справедливо рассуждает В.А. Лазарева, «участие государственного обвинителя в судебном разбирательстве является обязательным. Этого требует логика состязательного судопроизводства, в котором бремя доказывания обвинения лежит на обвинителе» [Лазарева, с. 3].

Так, по мнению М. С. Строговича, обвинение — это совокупность процессуальных действий, направленных на то, чтобы изобличить в

совершении преступления привлеченное к уголовной ответственности лицо и обеспечить применение к нему заслуженного наказания [Строгович, с. 190].

Государственный обвинитель – это должностное лицо органа прокуратуры, поддерживающее от имени государства обвинение в суде по уголовному делу, п. 6 ст. 5 УПК РФ. Функцию государственного обвинения признают одним из основных и важнейших направлений деятельности прокурора, ст. 37 УПК РФ. Часть 2 ст. 248 УПК предусматривает, что прокурор при поддержании обвинения руководствуется, требованиями закона и своим внутренним убеждением, основанным на рассмотрении всех обстоятельств дела.

Интересна точка зрения Воронина О.В. на содержание функции участия государственного обвинителя в рассмотрении дел судами. Он считает, что в силу своего значения, распространенности и содержания она образует отдельную функцию современной отечественной прокуратуры. Обвинительная деятельность является одним из сущностных признаков прокурорской деятельности в целом, позволяющих отграничивать ее от иных правоохранительных и правоприменительных производств, а также осуществлять на ее основе моделирование различных типов устройств прокуратур [Воронин, с. 80]. В этой связи включать ее в содержание иной функции методологически неверно.

Анализируя вышесказанное, следует полностью поддержать взгляды учёных на последовательность и преемственность в реализации процессуальных функций прокурора.

Однако, вызывает интерес позиция ряда ученых, которая заключается в том, что деятельность прокурора при поступлении к нему уголовного дела по окончании расследования необходимо рассматривать как самостоятельную стадию уголовного процесса. Речь идет об автономной «стадии возбуждения государственного обвинения» [Александров, с. 53–61; Зеленецкий, с. 144; Алексеев, с. 65–70; Решетова, с. 44-50].

Выступая за официальное признание деятельности, реализуемой по нормам главы 31 УПК РФ, Н. Н. Ковтун в качестве самостоятельной стадии уголовного судопроизводства, определяет ее суть как формирование государственного обвинения и законное, обоснованное привлечение к ответственности уголовно преследуемых лиц. Помимо самого прокурорского работника Н. Н. Ковтун к участникам данной стадии относит следователя и руководителя следственного органа, суд, а также в случае заявления ходатайств непосредственно прокурору или при реализации им положений ч. 2 ст. 222 УПК обвиняемого, его защитника и законного представителя, потерпевшего, его представителя [Ковтун, С. 123–137].

Таким образом, эмансипирование стадии возбуждения государственного обвинения абсолютно обоснованно. Данная стадия должна занять достойное место в системно согласованной единой структуре уголовного судопроизводства России.

Участие обвинителя в судебном разбирательстве является обязательным, ст. 246 УПК РФ. Поддерживая перед судом обвинение, государственный обвинитель налагает предъявленное подсудимому обвинение, изложенное в обвинительном заключении, представляет доказательства и участвует в исследовании, излагает суду свое мнение по существу обвинения, а также по другим вопросам, возникающим в ходе судебного разбирательства, высказывает суду предложения о применении уголовного закона и назначении подсудимому наказания. Государственный обвинитель участвует в исследовании доказательств, заявляет ходатайства, высказывает свое мнение по правовым вопросам, возникающим в судебном разбирательстве, выступает с обвинительной речью. Свои отношения с судом и стороной защиты прокурор должен строить на основе соблюдения принципов состязательности и равенства прав сторон, независимости судей и их подчинения только закону .

Будучи государственным обвинителем, прокурор действует от имени государства и, как ответственный перед ним, поддерживает обвинение в

строгом соответствии с законом или отказывается от обвинения, если в суде не нашли подтверждения доказательства, положенные в основу обвинения на досудебном производстве. В тех случаях, когда государственный обвинитель не согласен с вынесенным в судебном заседании приговором, считает его незаконным и необоснованным, он вправе в пределах своей компетенции принести в соответствующую судебную инстанцию представление.

В отличие от мнения В.М. Савицкого, который предлагал «снять с обвинения, поддерживаемого прокурором, определение «государственное» на том основании, что от имени государства выносятся только приговор суда» [Савицкий, с. 27], мы полагаем, что понятия «государственное обвинение» и «государственный обвинитель» в полной мере соответствуют одному из принципов правового государства – юридическому равенству государства и гражданина перед судом.

Не соглашаясь с тем, что обвинительное заключение является актом возбуждения государственного обвинения, В.А. Ефанова отмечает: «Ведь до составления обвинительного заключения (акта) и его утверждения прокурором было решение следователя (дознателя) о привлечении лица в качестве обвиняемого... Следователь (дознатель) является государственным служащим, должностным лицом, на которое государство в лице высших органов законодательной власти возложило обязанность осуществлять по уголовному делу предварительное следствие (дознание)» [Ефанова, с. 51].

С данным утверждением, на наш взгляд, можно поспорить. Если в УПК РФ обвинение, сформулированное следователем, дознавателем в соответствующих процессуальных актах, не именуется государственным – это отнюдь не ошибка законодателя и не терминологическая неточность. В законе не случайно государственным именуется только то обвинение, которое государственный обвинитель поддерживает перед судом. Ведь то обвинение, составленное следователем или дознавателем, может быть и не представлено

суду, если, например, прокурор возвратит уголовное дело для производства дополнительного следствия или дополнительного дознания.

Прокурор также вправе прекратить уголовное дело, по которому производилось дознание. И в этих случаях обвинение, сформулированное следователем или дознавателем, не будет представлено от имени государства прокурором суду. По этой причине именовать «следственное» обвинение государственным, как предлагает В.А. Ефанова, будет необоснованным.

Таким образом, функцию государственного обвинения по УПК РФ реализует только государственный обвинитель, которым в соответствии с п. 6 ст. 5 УПК РФ является должностное лицо органа прокуратуры. Государственное обвинение есть часть уголовного преследования, которое осуществляется в судебном производстве.

Прокурор – единственная процессуальная фигура, которой государство делегирует полномочия по выполнению функции выдвижения и поддержания обвинения, никто другой не вправе взять ее на себя. Такой вывод был сделан несколько десятилетий назад, однако своей актуальности он не потерял до сих пор. Совокупность форм и методов реализации в суде обвинительной функции создает понятие «поддержания государственного обвинения».

В то же время поддержание государственного обвинения в суде признается самостоятельной сферой прокурорской деятельности, которая характеризуется особыми задачами, полномочиями, предметом, а также специфическими правовыми средствами и методикой их реализации.

Государственное обвинение в суде по уголовным делам следует рассматривать как важнейший элемент и в то же время как особую форму реализации функции обвинения в уголовном судопроизводстве. Государственное обвинение существенно отличается по условиям выполнения от обвинительной деятельности, осуществляемой следствием и дознанием на стадии досудебного производства. Однако отчетливо видна взаимосвязь между ними, ибо основу государственного обвинения составляют материалы уголовного дела, завершеного досудебным производством, а поддержание

государственного обвинения есть продолжение уголовного преследования, начатого в досудебном производстве.

1.3. ГЕНЕЗИС СТАТУСА ПРОКУРОРА В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ РОССИИ

Постоянно совершенствуясь и изменяясь, полномочия, которыми на данный момент обладает прокурор, прошли длинный достаточно значительный исторический путь. Тем самым, это порождает необходимость исследования исторических этапов становления и развития статуса прокурора.

Основателем прокуратуры в России в виде органа надзора за соблюдением законности считается Петр I. 27 апреля 1722 г. им создан новый государственный орган – прокуратура. Основная функции данного органа была четко обозначена как осуществление контроля, общего надзора за соблюдением законности в работе и действиях органов государственной власти – как центральных, так и местных, а также надзор за законностью принимаемых ими правовых актов.

Также, изучая Указ Петра I «О должности Генерал-прокурора» можно отметить, что главу прокуратуры император назвал «оком государевым» и «стряпчим о делах государственных», что отражало суть должности прокурора как представительного органа прежде всего императорской власти.

Н.В. Муравьев отметил, что в России «...прокуратура с момента ее создания и до судебных реформ Александра II была преимущественно органом общего (административного) надзора, а собственно судебная, обвинительная деятельность составляла лишь одно из частных дополнений к функции надзора, едва намеченное в законе, слабое и незначительное на практике» [Муравьев, с. 269 – 270].

Следовательно, уголовное преследование не входило в компетенции прокурора. В полной мере осуществление уголовного преследования прокуратурой произошло не сразу, однако в задачи прокуратуры входило наблюдение за ходом расследования уголовных дел, надзор по арестантским

делам («попечение в колоднических делах»), наблюдение за интересами казны (растрата, воровство, налоги), за несвоевременными приходами на службу.

Таким образом, анализ нормативных актов о прокуроре того времени позволяет говорить о формировании в качестве базисной государственной общенадзорной функции генерал-прокуратуры, которая наблюдала за рассмотрением уголовных дел так же, как и за ведением всех дел в других учреждениях. Оснований говорить о наличии у прокурора процессуальной надзорной функции нет, по причине отсутствия у него специальных полномочий по надзору именно в уголовном судопроизводстве.

Между тем генезис самой прокурорской власти неотрывно связан с потребностью не оставлять без возмездия многие противообщественные нарушения, по которым не являлось потерпевшего, или которые случайно ускользали от розыскной деятельности и администрации и суда, т.е. публичного уголовного преследования.

Преобразования законодательства в последующие царствования (1721–1825) не изменили существа уголовного процесса и сохранили с незначительными изменениями роль прокурора в нем.

Согласно Именных указов от 7 марта 1726 г. «О должности Сената» и от 7 июня 1728 г. «О рассматривании и конфирмации в Военных Коллегиях приговоров по делам уголовным о нижних воинских чинах, не представляя в Сенат» прокуроры для устранения волокиты наделялись правом устанавливать сроки рассмотрения дел и правом прекращения дел, с одновременным донесением в Верховный Тайный Совет. Их анализ позволяет заключить о появлении у прокурора в уголовном процессе дополнительно к надзорной функции, части реализуемой коллегиально с сенаторами судебной функции рассмотрения дела по существу [Сычев, с. 71 – 101].

При Екатерине Великой в области уголовного судопроизводства генерал – прокуратура сохраняет свою основную функцию – «ближайший надзор за производством дел в Сенате», который и «ныне с трудом привыкает к

порядку», а также в местах губернских и уездных», рассматривающих дела о тяжких преступлениях [Казанцев, с. 81].

Немаловажным для судебной системы и государственного управления является «Учреждение для управления губерний Российской империи» 1775 г., в котором выделена глава «О прокурорской и стряпческой должности». Согласно указанному документу прокурорами осуществлялся надзор за деятельностью всех присутственных мест губернии. При осуществлении надзора за следствием и полицейским дознанием в досудебном производстве стряпчие наделялись правом смотреть, чтобы следствие производилось с «возможной скоростью», «не было пристрастных допросов и бесчеловеческих истязаний».

Говоря о деятельности губернских прокуроров и стряпчих в области досудебного уголовного судопроизводства нельзя не заметить, что, несмотря на фактическую постановку перед ними задачи по надзору за следствием, отдельных процессуальных форм такого надзора – актов прокурорского реагирования закон не предусматривал. Указанному сопутствовала несамостоятельность прокурора в области уголовного преследования. Донесение губернского стряпчего с полученным письменным заключением прокурора, как акт уголовного преследования, обретало юридическую силу лишь после одобрения губернского правления [Королев, с. 22].

Рождением такого направления деятельности как надзор за деятельностью следственных органов в уголовном процессе прокуратура обязана Циркулярному ордеру первого министра юстиции (и по должности генерал-прокурора) Российской Империи Г. Р. Державина [Кожевников, с. 40]. Попутно заметим, что после учреждения 8 сентября 1802 г. Александром I министерств прежняя генерал-прокуратура по Указам «О правах и обязанностях Сената» и «Об учреждении министерств» сделалась министерством юстиции, а общенадзорная функция прокурора в Сенате

выродилась в надзор за уголовным преследованием и правосудием, осуществляемый одним из обер-прокуроров.

Н. В. Муравьев писал по этому поводу, что прокуратура в тот период «являлась малозаметным и малозначащим придатком к полицейскому розыску и формальному суду на основании формальных же доказательств и улик» [Муравьев, с. 353].

29 сентября 1862 г. императором Александром II утверждена принятая Государственным советом программа судебной реформы – Основные положения преобразования судебной части в России, заложившая основу принятому впоследствии Уставу уголовного судопроизводства 1864 г.

Рескриптом Александра III учреждается комиссия, которая на протяжении 6 лет работает над проектом по превращению прокуратуры в исключительно карательный орган.

И. Я. Фойницкий, анализируя соответствующие положения Устава уголовного судопроизводства, делал следующий вывод: «Несмотря на чрезвычайно широкий объем работы по охранению закона, лежащий на прокуратуре, в деятельности ее преимущественное значение имеет другая сторона – обвинительная. Переходя в уголовном процессе от следственного порядка к состязательному, законодатель вынужден был озаботиться организацией обвинения, и возложил его на прокуратуру. В этом качестве она: руководит дознанием, наблюдает за предварительным следствием и возбуждает уголовное преследование» [Фойницкий, с. 533].

Таким образом, можно утверждать, что учитывая смешанную природу созданного вышеупомянутым Уставом уголовного процесса в его досудебных стадиях, видно как из части полномочий, приданных прокурорскому надзору для наблюдения за предварительным следствием (перечень которых и порядок реагирования на нарушения нормативно закрепляется) выделяется функция уголовного преследования, решаемая с помощью процессуальных средств надзора.

Дореволюционный институт российской прокуратуры был упразднен Декретом СНК РСФСР от 24 ноября 1917 года «О суде» №1 со следующей формулировкой: «Упразднить доныне существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора...» [Декрет о суде, с. 124-126]. Институт прокуроров ликвидируется вместе с существовавшим ранее состязательным порядком уголовного процесса. Надзорная функция как самостоятельное направление деятельности независимого органа оказывается невостребованной в условиях упрощенного судопроизводства с соединением нескольких основных функций процесса (расследование, уголовное преследование, надзор, разрешение по существу, а в ряде случаев и защита) в деятельности одного субъекта и таких определяющих факторов в принятии уголовно – процессуальных решений как «революционная совесть», «революционное правосознание», «революционное чутье в отношении классовых врагов».

В первые годы становления Советской власти функции надзора за соблюдением законности распределялись между рядом органов: ВЦИК, СНК, Наркомюст, Рабоче-крестьянская инспекция, местные Советы, ВЧК и другие. Однако, укрепление государства, переход к мирной жизни, развитие гражданского оборота, введение новой экономической политики побуждали к совершенствованию и созданию наиболее оптимальных органов государственной власти, государственного управления, иных властных структур. Тогда и встал вопрос о создании прокуратуры как органа, главной задачей которого является надзор за соблюдением законности, с тем, чтобы ни одно решение ни одной местной власти не расходилось с законом.

Датой создания прокуратуры РФ следует считать 28 мая 1922 года, когда сессия ВЦИК утвердила Положение о прокурорском надзоре в РСФСР [Собрание узаконений РСФСР, 1992, № 36]. Произошло это 200 лет спустя после учреждения Петром I прокуратуры в России.

Принятое Положение о прокурорском надзоре, определяло прокурора как универсальный орган надзора и возлагало на него в области досудебного

уголовного судопроизводства обязанности по надзору за производством дознания и предварительного следствия путем дачи указаний и разъяснений органам расследования по всем связанным с предварительным следствием вопросам, а также уголовному преследованию путем: возбуждения судебного преследования против должностных и частных лиц (как по собственной инициативе, а также по поступившим к нему жалобам и заявлениям), утверждения обвинительных заключений следователей по всем делам, по которым производилось предварительное следствие, составления обвинительного акта, направления дела в распорядительное заседание суда для окончательного утверждения в случаях несогласия прокурора с обвинительным заключением следователя. При этом законодатель однозначно определил подчиненность функции уголовного преследования функции надзора.

Первенствующая роль прокурорского надзора над уголовным преследованием в дальнейшем была отмечена созданием 20 июня 1933 г. независимой от структур исполнительной и судебной власти (Наркомат юстиции СССР, Верховный суд СССР) прокуратуры СССР, задачи которой по уголовному преследованию и поддержанию государственного обвинения осуществлялись в целях проведения и укрепления на всей территории страны единой социалистической законности [Собрание законов СССР, 1932г., №50], а также приданием прокурорскому надзору статуса «высшего» Конституцией страны 1936 г. [Конституция СССР, 1936]. Сохранение и усиление такой двуединой надзорно-обвинительной концепции деятельности прокурора на досудебных стадиях нашло свое отражение и в принятых 25 мая 1922 г. и 15 февраля 1923 г. УПК РСФСР, а также их последующих дополнениях [Собрание узаконений РСФСР 1922 г. №20–21; Собрание узаконений РСФСР 1923 г. №7].

Согласно УПК РСФСР 1923 г. в части осуществления прокурором уголовного преследования на досудебных стадиях за ним закрепляется обязанность по возбуждению уголовного преследования перед судебными и

следственными органами по всякому совершившемуся преступлению; составлению в необходимых случаях нового обвинительного заключения.

Полноту прав по осуществлению уголовного преследования на предварительном следствии, прокурор обретает с момента исключения в соответствии с Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 3 сентября 1928 г. [Постановлением ВЦИК, 1928] следственного аппарата из ведения судов и учреждения в прокуратуре народных следователей, которая приобрела монопольное право на расследование преступлений. Следователи, утратив несвойственную им функцию разрешения дела по существу, нередко возлагаемую на них законом и судебной практикой [Постановление № 31, 1935], не только фактически, психологически и организационно, но по своему процессуальному статусу заняли положение представителя обвинительной власти или, иначе говоря, исполнителя функции уголовного преследования, справедливо замечают В. С. Шадрин и Г. В. Овчинникова [Шадрин, Овчинникова, с. 29-30].

Прокурор, в свою очередь, становится генератором функции уголовного преследования и вершиной пирамиды обвинительной власти.

Положение о прокурорском надзоре принятое 24 мая 1955 г. [Ведомости Верховного Совета СССР, 1955, №9], а вслед за ним Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1958 г. [Ведомости Верховного Совета СССР, 1959, №1] и УПК РСФСР от 27 октября 1960 г. [Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1961, №2] повторяли в уже ставшей классической схеме среди направлений и задач прокурорской деятельности: привлечение к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении преступлений (уголовное преследование) и надзор за исполнением законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия.

Принятые 7 октября 1977 г. Конституция СССР и 30 ноября 1979 г. Закон «О прокуратуре СССР» [Ведомости Верховного Совета СССР, 1979, №49], вобрав в себя весь исторический опыт правового регулирования, согласно

видения законодателем роли прокурора в советском уголовном процессе, не изменили направлений его деятельности в ходе досудебного производства.

Фактическое аннулирование союзного законодательства в связи с подписанием так называемого Беловежского соглашения обусловило необходимость принятия целого ряда российских федеральных законов, одним из которых и был Закон «О прокуратуре РФ» от 17 января 1992 года. В точном соответствии с Конституцией РСФСР 1978 года, указанный Закон подтвердил незыблемость верховенства законности в стране, предусмотрел, что прокуратура осуществляет надзор за исполнением законов, принимает меры, направленные на устранение их нарушений и привлечение виновных к ответственности, осуществляет уголовное преследование. Выполнению этих задач способствует построение прокуратуры как единой централизованной системы, осуществляющей свои полномочия независимо от органов государственной власти и управления, общественных и политических организаций. Независимость прокуроров гарантируется запрещением какого-либо вмешательства в осуществление прокурорского надзора.

УПК РФ в ст. 15 УПК РФ нормативно закрепил принцип состязательности. Логика отказа от розыскного начала в уголовном процессе определила разделение основных его участников на стороны обвинения и защиты (гл. 6, 7 УПК РФ) и отнесение прокурора к числу субъектов уголовного преследования (ст.21 УПК РФ). Стремление законодателя превратить отечественное уголовное судопроизводство в состязательное, обусловило также наделение защитника дополнительными полномочиями, в том числе по его допуску в процесс с момента появления лица, в отношении которого осуществляется публичное уголовное преследование [Постановление КС РФ от 2000 № 11-П], сбору доказательств (ч. 3 ст. 86 УПК РФ) и т.д.

Применительно к смешанному процессу досудебного производства закон (ст. 1 закона «О прокуратуре РФ», ст.37 УПК РФ) сохранил за прокурором его важнейшие направления деятельности – надзор за процессуальной

деятельностью дознания и предварительного следствия и уголовное преследование. Эти уголовно-процессуальные роли прокурора в досудебных стадиях продолжили переплетаться в его деятельности между собой в условиях конкуренции между началами состязательности и розыска.

Принятая 12 декабря 1993 года Конституция РФ [Российская газета, 2020 № 144], в отличие от ранее действовавшей, посвятила прокуратуре в разделе «Судебная власть» лишь одну статью – 129. Такое решение не очень удачное. Однако данная статья содержит одно из важнейших положений, характеризующих организационные основы прокуратуры. Согласно, определения этой статьи, прокуратура РФ составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору РФ. Оговорено также, что «полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры РФ определяются федеральным законом».

Решительным шагом законодателя в реформировании процессуального положения прокурора на предварительном следствии стал закон от 5 июня 2007 г. №87-ФЗ «О внесении изменений в уголовно-процессуальный кодекс РФ и Федеральный закон «О прокуратуре РФ», вступивший в силу с 7 сентября 2007 г. Этим законом оказалась фактически прерванной, сформированная исторически, неразрывная связь функций процессуального надзора и уголовного преследования в деятельности прокурора.

Следственный аппарат, с образованием СК РФ, оказался выведенным из организационного подчинения прокурору, с одновременным лишением прокурора права личного производства расследования и функционального руководства следователями всех ведомств через дачу следователям обязательных для исполнения письменных указаний. Потерянными оказались и полномочия прокурора на отмену необоснованных постановлений следователя об отказе в возбуждении, прекращении или приостановлении уголовного дела.

Такой подход законодателя казался оправданным с позиции идеологов судебной реформы в целях расширения процессуальной самостоятельности следователя и отделении следствия от надзора. Между тем, по верному замечанию Л. В. Головки: «следователь самостоятельнее отнюдь не стал, да и надзор никто никуда не «отделил», он почти вовсе исчез, став едва ли не эфемерным: большинство прежних полномочий прокурора просто-напросто перешло к руководителям следственного органа в рамках так называемого ведомственного контроля, который сегодня нередко именуют «процессуальным контролем» [Головка, с. 9-16].

Следствием такого непродуманного реформирования в уголовном процессе, по верному утверждению Генерального прокурора РФ 2006-2020гг. Ю.Я. Чайки, стал «очевидный дисбаланс правозащитного механизма» [Доклад Генеральной прокуратуры РФ].

Законом от 28 декабря 2010 г. №404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» [ФЗ «О внесении изменений... № 404-ФЗ] прокурору возвращены утраченные надзорные полномочия по отмене незаконных и необоснованных процессуальных решений следователя об отказе в возбуждении, о прекращении и о приостановлении уголовного дела, что свидетельствует о том, что законодатель не собирается отказывать прокурору в его роли в досудебном производстве как органа надзора за процессуальной законностью.

Однако новеллы не изменили саму розыскную суть досудебного уголовного судопроизводства. Более того, законодатель расширил права органов расследования на стадии возбуждения уголовного дела (ч. 1 ст. 144 УПК РФ). Само использование следователем и дознавателем увеличенного объема средств в реализации функции исследования (расследования) в период, когда фактически подозреваемое лицо не установлено, дополнительно свидетельствует о востребованности прокурорского надзора в обеспечении

прав и законных интересов лиц, вовлеченных в орбиту уголовного судопроизводства.

Таким образом, надлежит сделать следующие выводы.

Исторически в законодательстве о российской прокуратуре, определяющем положение прокурора в ходе досудебного производства, первой формируется функция надзора (и как частное ее проявление – уголовно-процессуальная функция надзора за расследованием), из которой в дальнейшем, с совершенствованием формы процесса, выделяется функция уголовного преследования. Впоследствии происходит преемственное развитие института прокурора как органа, осуществляющего в досудебных стадиях уголовного процесса одновременно функции надзора и уголовного преследования посредством приданных ему полномочий по наблюдению за предварительным следствием. При этом для деятельности законодателя характерен поиск надления прокурора эффективными средствами для достижения стоящих перед ним в уголовном судопроизводстве целей.

Подчиненность прокурорской функции уголовного преследования целям уголовно-процессуальной функции надзора носит исторический характер, учитывая преемственно сохраняющуюся смешанную природу отечественного уголовного процесса в его досудебных стадиях, и зависит, прежде всего, от включения и развития начал состязательности в досудебное производство и их соотношения с началами розыска.

Таким образом, правовой статус прокурора на протяжении веков неоднократно изменялся, но в то же время, какие бы изменения ни происходили, функция участия прокурора в уголовном судопроизводстве всегда сохранялась: прокурор всегда был значимой и активной процессуальной фигурой. Как отмечал, один из крупнейших российских специалистов по уголовному праву и процессу, исследователь проблем правовой науки М. В. Духовский, в разные периоды истории прокуратура исполняла разнообразные функции, из которых главнейшая защита интересов короны, надзор за деятельностью присутственных мест и правильным применением закона. В

зависимости от развития тех или других функций, прокуратура получала разный характер, смысл и значение, но особенное развитие имела, в течение долгого времени, деятельность прокурора как органа надзора [Духовский, 94-95].

При этом исторически обусловлено приоритетное направление участия прокурора в уголовном процессе, каким является обеспечение законности, осуществления надзора за исполнением законов органами предварительного расследования, в том числе в начальной стадии уголовного процесса.

ГЛАВА 2. ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА В ДОСУДЕБНЫХ ПРОИЗВОДСТВАХ РОССИИ

2.1. РОЛЬ И НАЗНАЧЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА НА ДОСУДЕБНЫХ ПРОИЗВОДСТВАХ

Досудебное производство, без сомнений, представляет собой важную составляющую уголовно-процессуальной деятельности, которая закладывает основу для последующего рассмотрения и разрешения уголовного дела судом.

К досудебному производству относятся стадии возбуждения уголовного дела и предварительное расследование, которое в соответствии со ст. 150 УПК РФ производится в форме предварительного следствия либо в форме дознания.

Функции прокурора в досудебном производстве состоят из осуществления надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного расследования, а также уголовного преследования, что является одним из ответственных и сложных участков.

Указанные функции прокурора направлены на защиту охраняемых законом интересов общества и государства, на охрану прав и свобод всех участников уголовного судопроизводства. Однако несмотря на это, они все же сопряжены с применением в отношении граждан мер государственного принуждения, ограничением их конституционных прав и свобод. В связи с чем, справедливы высказывания выдающегося русского юриста А. Ф. Кони: «уголовное преследование и надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного расследования слишком серьезные вещи, чтобы не вызывать самой тщательной обдуманности. Ни последующее оправдание судом, ни даже прекращение дела до предания суду очень часто не могут изгладить материального и нравственного вреда, причиненного человеку поспешным и неосновательным привлечением его к уголовному делу» [Кони, с. 171].

Следует отметить ряд вопросов, которые в настоящее время настоятельно требуют ответов, отсутствие которых негативно влияет не только на процессуальное положение прокурора, но и на обязательные качества досудебного производства, в первую очередь, его законность.

Характеризуя процессуальное положение и назначение прокурора в досудебном производстве по уголовному делу, в первую очередь следует обратить внимание на определение вопроса о том, чем оно обусловлено и сформировано.

Характер и содержание деятельности прокуратуры, начиная с принятия Устава уголовного судопроизводства 1864 г. и до настоящего времени свидетельствуют, что надзор – это сущность деятельности прокурора в досудебной сфере уголовного судопроизводства.

По мнению В.М. Савицкого, «сущность всякого надзора заключается в наблюдении за тем, чтобы соответствующие органы и лица в точности выполняли возложенные на них задачи, соблюдали установленный законом порядок отправления порученных им обязанностей и чтобы в случае нарушения этого порядка были приняты меры к восстановлению законности и привлечению виновных к надлежащей ответственности» [Савицкий, 29].

Следует заметить, что прокурорский надзор существует не ради того, чтобы законы исполнялись во что бы то ни стало, но, прежде всего, это обусловлено такой задачей, как обеспечение прав участников уголовного судопроизводства.

Полагаем, есть основания рассматривать прокурорский надзор в досудебном производстве как деятельность прокурора, обусловленную решением в первую очередь правообеспечительных задач.

В этом аспекте прав И.М. Егоров, утверждающий, что назрела необходимость в усилении роли прокурорского надзора в правообеспечительной сфере, необходима популяризация и легитимизация

прокурорской деятельности в деле защиты прав и свобод личности в уголовном судопроизводстве [Егоров, 5].

Следовательно, процессуальное положение, роль прокурора на досудебных стадиях в производстве сформирована и обусловлена:

1) слиянием при производстве предварительного расследования задач правоохранительной и обвинительной деятельности;

2) обязанностью законодателя обеспечить на досудебных стадиях уголовного судопроизводства беспристрастность, состязательность, непредвзятость, а также процессуальную взаимответственность субъектов производства.

Также, в уголовном судопроизводстве важным обстоятельством при определении статуса прокурора является объективная потребность осуществления целей, которые стоят перед уголовным судопроизводством в целом. В своих работах К. Ф. Гуценко верно отмечает, что как и другие отрасли права, их конкретные нормы и институты, уголовно-процессуальное право и его реализация, обладают четко поставленными задачами двух групп:

1) общесоциальные задачи, т. е. задачи по охране свобод и прав гражданина и человека в широком смысле данных понятий, а также иных многоплановых интересов государства и общества;

2) непосредственные задачи, т. е. такие задачи, которые достигаться должны по каждому конкретному уголовному делу [Гуценко, 16].

Уголовно-процессуальное законодательство с целью разрешения названных задач устанавливает за прокурором его обязанность и право реально осуществлять обеспечение в досудебных стадиях всем участникам уголовного судопроизводства реализацию обязанностей, прав и наступление ответственности в случае нарушения данных прав, в том числе и наступление процессуальной ответственности.

Тем самым, прокурор обеспечивает соответствующий баланс конкретного процессуального интереса каждого участника уголовного

судопроизводства и общегосударственного интереса. Взаимопереплетение и сочетание названных интересов при учете многопланового статуса прокурора является мотивационной основой реализации всего механизма производства по уголовному делу и достижения задач, как частного интереса, так и общегосударственного интереса.

Считаем необходимым обратить внимание на отсутствие в законодательстве определения содержания компетенции прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. В ч. 1 ст. 37 УПК РФ сказано буквально следующее: «в пределах компетенции, установленной настоящим Кодексом». Однако в дальнейшем законодатель уходит от этого вопроса и предлагает правоприменителю только перечень полномочий.

Стоит отметить и то обстоятельство, что компетенция прокуратуры в научных источниках как правило раскрывается как совокупность полномочий [Долежан, с. 37].

На наш взгляд, такая трактовка ошибочна. При раскрытии компетенции через полномочия получается, что полномочия формируются без объективного основания и сами по себе придаются их носителю. Верно полагать, что полномочия производны от компетенции.

Считаем, что компетенцией прокурора в уголовном судопроизводстве охватываются такие направления, как надзор, уголовное преследование и поддержание государственного обвинения. При этом в рамках надзорной деятельности совокупность вопросов применительно к уголовному судопроизводству в УПК РФ не определена, но отдельные фрагменты компетенции находим в ст. 29 Закона о прокуратуре: соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие. Будет верно указать, что этот перечень вопросов не отражает всего объема и направлений

процессуально-надзорной деятельности прокурора. Одним из обязательных вопросов, исходя из действующей системы принципов уголовного судопроизводства, подлежащих включению в компетенцию прокурора, является обеспечение своевременности производства в досудебных стадиях. И этот вопрос фактически решается прокурорами в их повседневной практической деятельности.

Процессуальная компетенция и полномочия прокурора в досудебных стадиях современного отечественного уголовного судопроизводства имеют в своей основе два законодательных акта. В ч. 1 ст. 30 Закона о прокуратуре предусматривается, что компетенция прокурора – это надзор, а реализуемые в его рамках полномочия определяются уголовно-процессуальным законом.

При этом, как закреплено в ч. 1 ст. 37 УПК РФ, прокурор обладает компетенцией осуществлять не только надзорные полномочия, но и осуществлять уголовное преследование.

По мнению С. А. Осипян, вышеуказанные положения закона о прокуратуре и УПК РФ концептуально определяют сущность деятельности прокуратуры в уголовном судопроизводстве [Осипян, 10]. При этом, несмотря на отсутствие прямого закрепления, А.Г. Халиулин полагает, что соблюдение прав граждан является обязательной функцией прокурора в досудебных стадиях [Халиулин, 87].

Таким образом, процессуальная компетенция в рамках надзорной деятельности прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства складывается из разрешения вопросов, связанных с выявлением, предупреждением, пресечением, исправлением нарушений уголовно-процессуального и иного законодательства, допущенных:

- 1) органами досудебного производства;
- 2) гражданами-участниками уголовного судопроизводства.

Прокурорский надзор – это деятельность прокуратуры, которая выражается в наблюдении за процессуальной деятельностью органов,

осуществляющих предварительное расследование, в ее оценке с точки зрения соответствия закону, в обеспечении прав всех участников уголовного судопроизводства. Деятельность, основным назначением которой является:

- 1) обеспечение единого подхода к организации прокурорского надзора за всеми органами предварительного следствия и дознания независимо от их ведомственной принадлежности;
- 2) незамедлительное реагирование на выявленные нарушения законов на всех этапах уголовно-процессуальной деятельности с момента поступления заявления, сообщения о деянии, имеющем признаки преступления, до принятия прокурором окончательного решения;
- 3) реализация важнейшей обязанности прокурора — защиты прав и законных интересов лиц, потерпевших от преступлений.

Прокурор, осуществляя надзор за точным и единообразным исполнением законов органами следствия и дознания, одновременно реализует свои полномочия по руководству уголовным преследованием.

Для того, чтобы осуществлять полноправно и правомерно надзор, законодательство наделило прокурора полномочиями, определенным объемом прав и соответствующих им обязанностей, которые необходимы для осуществления прокурорского надзора на каждой стадии уголовного судопроизводства.

2.2. ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА В СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

Возбуждение уголовного дела – первая стадия уголовного судопроизводства, с которой начинается надзорная деятельность прокурора. От эффективности осуществления деятельности на данном этапе уголовного процесса во многом зависит реализация назначения уголовного судопроизводства в целом.

Полномочие – правовая категория, включающая в себя одновременно и право, и обязанность. Под полномочием следует понимать ограниченное право

должностного лица принимать определенные решения для достижения целей организации. В свою очередь, властное полномочие является обеспеченным законом, ориентирующим требованием уполномоченного субъекта определенного поведения и действий, обращенное и к физическим, и юридическим лицам [Тихомиров, 138-139].

Так, прокурор, являясь должностным лицом прокуратуры, выступая в уголовно-процессуальных отношениях от ее имени и выполняя задачи и функции, предписанные Законом О прокуратуре РФ, наделен властными полномочиями, предусмотренными уголовно-процессуальным законом.

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ прокуратура и уголовно-процессуальное законодательство отнесены к исключительному ведению Российской Федерации, т. е. полномочия прокурора, в том числе при осуществлении надзора в стадии возбуждения уголовного дела, могут устанавливаться только федеральным законодательством. При этом наиболее полно и четко должны быть определены полномочия прокурора при осуществлении надзора на этапе возбуждения уголовного дела в УПК РФ, в соответствии с ч.1 ст.1 которого порядок уголовного судопроизводства на территории Российской Федерации устанавливается данным Кодексом, основанным на Конституции РФ.

Основные полномочия прокурора конкретизируются в ч. 2 ст. 37 УПК РФ применительно к отдельным этапам его участия в уголовном процессе.

Немаловажное полномочие, которое следует рассмотреть, – это осуществление проверки исполнения на должном уровне требований федерального законодательства в ходе приёма, регистрации и в рамках законного разрешения сообщений о преступлениях [Камчатов, Радченко, с. 6]. В Приказе Генеральной прокуратуры РФ №277 указано на то, что к обязанностям прокурора относится организация, реализация и выполнение действенного надзора на постоянной и регулярной основе [Приказ ГП № 277].

Таким образом, прослеживается, что законодатель стремится к тому, чтобы неукоснительно исполнялись следователями и дознавателями требования нормативно-правовых документов, актов, в том числе УПК.

Рассматривая полномочия, целесообразно указать на то, что в обязанности прокурора также входит оперативное, своевременное и активное реагирование на выявленные нарушения законов. Подобные нарушения, прежде всего, связаны с несвоевременным направлением (или отсутствием направления) следователями, дознавателями копий тех решений, которые были ими приняты в стадии возбуждения уголовного дела, по невнимательности и недобросовестности данная обязанность может не исполняться.

Следует отметить, что при выявлении фактов нарушения закона прокурор выносит соответствующий акт прокурорского реагирования. Акты прокурорского реагирования представляют собой определенное правовое специфическое средство реагирования, предусмотренное законом, на нарушение закона, выявленное в ходе деятельности прокурора; это полномочие прокурора, которое находит свое выражение в форме письменного документа, который носит юрисдикционный характер, выносится указанными в законе должностными лицами прокуратуры, отвечает требованиям справедливости, обоснованности и законности.

С учетом полномочий прокурора, закрепленных в ст. 37 УПК РФ, основными актами прокурорского реагирования на данной стадии являются постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и постановление об отмене постановления о возбуждении уголовного дела, а также постановление о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании, которое выступает в роли основания для возбуждения уголовного дела.

Кроме того, оперативное реагирование прокурора на выявленные им нарушения может касаться непредставления органами предварительного

расследования документации, столь нужной для осуществления полноценной и тщательной проверки прокурором.

Официальные статистические данные свидетельствуют о достаточно высоких показателях нарушения законности в деятельности органов дознания, органов предварительного следствия на этапе проведения доследственных проверок, что влечет за собой огромное увеличение рабочей нагрузки в органах прокуратуры, связанной с реализацией надзорной деятельности по указанному направлению.

В качестве решения данной проблемы, предлагается пересмотреть нормы, предусмотренные ч.3 ст.144 УПК РФ, а именно увеличить срок проверки сообщения о преступлении по мотивированному ходатайству следователя с 10 суток на 15 суток, а также с 30 до 40 суток.

Увеличение сроков для проверки поступившей информации о признаках преступлений поможет ощутимо снизить нагрузку на подразделения следствия и дознания, что позитивно отразится на результате их работы, а также, снизив рабочую нагрузку органов прокуратуры в этом направлении надзорной деятельности, улучшит показатели прокурорского надзора [Кияева, с. 232-236].

Также не менее существенным и значимым для проводимого исследования полномочием является возможность проверять и отменять решения органов предварительного расследования, которые, по мнению прокурора, являются незаконными и необоснованными. Для этого прокурор истребует все решения, связанные с отказом в возбуждении, приостановлением и прекращением уголовных дел. По результатам рассмотрения таких решений, прокурор уполномочен принимать свое решение по таким документам, а именно он может как признать их законными и обоснованными, так и наоборот, и, в таком случае, он выносит соответствующее постановление, с мотивированным обоснованием незаконности и необоснованности решений соответствующих должностных лиц.

В юридической литературе объем и содержание полномочий прокурора на данной первоначальной стадии расценивается по-разному.

По мнению ученых и большей части работников прокуратуры РФ, действующее уголовно-процессуальное законодательство, возлагая на прокурора полномочия по надзору за законностью процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия, одновременно лишило его одного из эффективных средств реагирования на выявленные им факты нарушений закона в виде возбуждения уголовного дела. При этом предусмотренная законом форма прокурорского реагирования существенно принижает статус прокурора, так как осуществляется не самостоятельно, а путем обращения к органам расследования [Балакшин, 22].

Если по УПК РСФСР 1960 г. прокурор являлся фактически процессуальным руководителем расследования, то со вступлением в силу УПК РФ 2001 г., полномочия прокурора существенно урезаны, а с принятием ФЗ от 05.06.2007 № 87-ФЗ прокурор, без преувеличения, превратился в фигуру, наблюдающую за производством предварительного расследования со стороны [ФЗ «О внесении изменений... № 87-ФЗ»].

Можно отметить, что данное решение законодателя отрицательно сказалось на исполнении всех задач уголовного процесса, а сложившаяся на сегодняшний день прокурорская практика, доказывает о необходимости внесения изменений, касающихся полномочий прокурора на разных стадиях уголовного судопроизводства. К сожалению, не смотря на многочисленные предложения и поддержку данной позиции учеными юристами и практическими работниками органов прокуратуры, такое право прокурору в действующем законодательстве все еще не предоставлено.

Прокурор не вправе возбудить уголовное дело даже, когда имеются очевидные признаки преступления (то есть при поступлении в органы прокуратуры каких-либо сообщений, информации о нарушении закона, поступающих жалоб граждан, а также в случае проведения проверки прокурором). В таком случае, следует направить необходимые материалы в органы, занимающиеся вопросами предварительного расследования.

Прокурором внимательно и последовательно ведется учёт постановлений, которые были направлены в органы предварительного расследования, все результаты зафиксированы.

Решение следователя, дознавателя по материалам проверки в соответствии с положениями действующей статьи 148 УПК принимается на основе одобрения или отказа от руководства, и решение в результате должно быть подвергнуто прокурорской проверке.

Таким образом, прокуратура, занимаясь другими направлениями общенадзорной деятельности, может выявить признаки состава преступления и затем передать материалы этой проверки в следственный орган, который в свою очередь вправе вынести постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. А при отмене прокурором данного явно незаконного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела этот же следственный орган, не соглашаясь с позицией прокурора, снова выносит аналогичное незаконное постановление, и это может продолжаться многократно.

Следует отчасти повториться, что это как раз то полномочие, которое было дано прокуратуре вместо права самостоятельно возбуждать уголовные дела.

Наделение прокурора полномочием выносить постановление о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании, призвано, видимо, как-то компенсировать лишение его права возбуждать уголовные дела. Однако в действительности вынесение подобного постановления является явно недостаточной мерой прокурорского реагирования на выявляемые прокурором в ходе «общенадзорных проверок» нарушения уголовного закона, что отрицательно влияет на обеспечение своевременности, законности и обоснованности возбуждения уголовных дел.

Таким образом, орган дознания фактически ставится выше прокурора, принимая окончательное решение по сообщению о преступлении.

Так, Пермский краевой суд вынес решение от 27 декабря 2017 г. по делу №3А-291/2017 [Решение по делу №3А-291/2017]. Из текста решения следует, что гражданин С. обратился в прокуратуру района с заявлением о наличии в действиях директора ООО признаков преступления. Ввиду отсутствия у прокурора полномочий по возбуждению уголовного дела, заявление было перенаправлено в Следственный отдел района СУ СК РФ, следователем которого в течении более двух лет было вынесено 4 необоснованных постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, которые впоследствии были отменены вышестоящими должностными лицами в связи с неполнотой проведенной проверки, невыполнением указаний, содержащихся в постановлениях вышестоящих должностных лиц об отмене постановлений следователя.

Указанное выше бездействие следственного органа нарушило право потерпевшего по делу на возбуждение дела и проведение предварительного следствия по делу в разумные сроки.

И поэтому сложно не согласится с Лазаревой В. А., которая отмечает, что «массовость такого явления, как необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела, требует более эффективного средства прокурорского реагирования, чем бесконечная переписка прокурора с руководителем следственного органа. Поэтому включение постановления прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании в число поводов к возбуждению уголовного дела проблемы никак не решает» [Лазарева, с. 3].

В связи с этим многие ученые считают необходимым возвращение прокурору ранее имевшегося у него полномочия на возбуждение уголовного дела. Так, одни считают, что «полномочия прокурора нельзя признать достаточными для осуществления эффективного надзора» [Исламова, Чубыкин, с. 92-93]. Другие отмечают, что представленные прокурору в данной стадии

полномочия являются достаточными, а качество прокурорского надзора обеспечено их грамотным использованием в полной мере [Буглаева, с.18].

Например, А. М. Багмет отмечает, что «...зачастую прокуроры отменяют как постановления о возбуждении уголовных дел, так и постановления об отказе в возбуждении уголовных дел, ссылаясь на нарушения конституционных прав граждан, при этом не принимая в расчет, что решения следователя, основанные на полной проверке сообщений о преступлениях, продиктованы именно обеспечением конституционных прав граждан» и предлагает ограничить полномочия прокурора и возможность его вмешательства в деятельность следователя.

Всё же большинство авторов возмущены ограничениями, наложенными на прокурора. В. С. Шадрин говорит о том, что уголовно-процессуальная регламентация полномочий прокурора и его деятельности в стадии возбуждения оставляет желать лучшего, поскольку не позволяет в полной мере реализовать возможности прокурорского надзора для обеспечения неукоснительного исполнения законов органами предварительного расследования в стадии возбуждения уголовного дела [Шадрин, с.201].

В свою очередь, Ш. М. Абдул-Кадыров пишет, что «...без восстановления прав на дачу письменных указаний следователю, обязательных для исполнения по материалу доследственной проверки, и возбуждение уголовного дела в тех случаях, когда признаки преступления очевидны, говорить о возможности прокурора обеспечить оперативную защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, не приходится» [Абдул-Кадыров, с. 12–15].

Между тем, Д. Ережепалиев убедительно отмечает, что «отсутствие у прокурора полномочий по возбуждению уголовного дела не соответствует положениям ч. 1 ст. 155 УПК РФ. Из буквального толкования данной нормы следует, что прокурор при поступлении к нему материалов от дознавателя вправе принять одно из решений, предусмотренных ч. 1 ст. 145 УПК РФ, т. е. возбудить уголовное дело» [Ережепалиев, с. 85].

Такая точка зрения разделяется не всеми учеными. Так, например, И. С. Дикарев, напротив, видит в лишении прокурора права возбуждать уголовное дело логическое продолжение осуществляемой судебной реформы, следствием которой, по его мнению, стало постепенное, но твердое устранение прокурора от выполнения обязанностей, непосредственно связанных с осуществлением уголовного преследования на досудебных стадиях уголовного процесса [Блинова-Сычкарь, с. 267-268]. По мнению других ученых, принятые в последние годы законодательные акты способствовали не только появлению новых направлений в деятельности прокуратуры в современных условиях, но и усилению надзорно-контролирующих функций прокуратуры, в особенности, в стадии возбуждения уголовного дела [Веретенников, с.30].

Автор диссертации разделяет мнение тех процессуалистов, которые считают, что указанных полномочий недостаточно для своевременного и эффективного принятия мер по устранению допущенных органами предварительного расследования нарушений. К сожалению на практике наблюдается «игра в теннис» между прокурором и органами предварительного расследования, а не реализация полномочий, что наглядно представлено в Приложении 1.

В связи с этим необходимо скорректировать содержание п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, а именно предусмотренное в законе полномочие прокурора выносить мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства заменить на полномочие возбуждать уголовное дело при выявлении указанных фактов непосредственно в ходе осуществления надзора за исполнением законов.

Соответственно статью 146 необходимо изложить в следующей редакции: «1. При наличии повода и основания, предусмотренных статьей 140 настоящего Кодекса, прокурор, орган дознания, дознаватель, руководитель следственного органа, следователь в пределах компетенции, установленной

настоящим Кодексом, возбуждают уголовное дело, о чем выносится соответствующее постановление».

Либо дополнить новым пунктом ч. 2 ст. 37 УПК РФ, предусмотрев в нем также полномочие прокурора возбуждать уголовное дело при отмене постановления следователя, руководителя следственного органа, дознавателя и органа дознания об отказе в возбуждении уголовного дела.

Роль и значение прокурорской деятельности как гаранта законности в уголовном судопроизводстве обуславливает необходимость наделения прокурора полноценными полномочиями, необходимыми для осуществления эффективного прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела.

В связи с этим нельзя не согласиться с мнением С. Лапина: "...прокурор является пассивным созерцателем происходящего, потому что право надзора у него осталось, а действенных полномочий больше нет» [Лапин, с. 21-25].

Восстановление прежних полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела будет способствовать реальному осуществлению его функций в уголовном судопроизводстве.

Итак, роль прокурора на стадии возбуждения уголовного дела, заключается в осуществлении надзора за законностью всех процессуальных действий следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, органа дознания по регистрации, рассмотрению и проверке поступающих сообщений с целью выяснения наличия или отсутствия оснований к возбуждению или отказу в возбуждении уголовного дела.

Прокурор оперативнее реагирует на необоснованные решения, чем суд, является действенным инструментом обеспечения интересов прав граждан при приеме, регистрации, учете и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях.

Основные полномочия прокурора на стадии возбуждения уголовного дела закреплены в ст. 37 УПК РФ, согласно которой прокурор уполномочен проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.

Лишение прокурора полномочий на возбуждение уголовного дела, что не соответствует традиционному представлению о роли прокурора в уголовном процессе, лишает его эффективных средств реагирования в случаях выявления нарушений закона. Подобное положение в значительной степени снижает роль прокурора в уголовном процессе.

С целью действенного и эффективного надзора за законностью, считаем, что необходимо наделить прокурора правом самостоятельно возбуждать уголовные дела, либо прийти к компромиссу, наделяя полномочием на возбуждение уголовного дела только лишь после вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела органами следствия и дознания. Данное изменение в законодательстве необходимо для дальнейшего развития и совершенствования уголовно-процессуального законодательства, поскольку его отсутствие отрицательно отражается на решении задач уголовного процесса.

2.3. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫМ РАССЛЕДОВАНИЕМ

2.3.1. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ДОЗНАНИЕМ

В соответствии со статьей 150 УПК РФ предварительное расследование осуществляется либо в форме дознания, либо в форме предварительного следствия. Также, дознание производится в общем порядке либо в сокращенной форме.

Согласно статьям 1, 29 и 30 Закона о прокуратуре РФ, прокурорский надзор распространяется на деятельность органов дознания. К объектам прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства относятся государственные органы и должностные лица, наделенные в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством полномочиями осуществлять предварительное следствие и дознание.

Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание – это такой вид деятельности прокурора, который определяется социальным предназначением прокуратуры, направлен на выявление, устранение и предупреждение нарушений законов при рассмотрении сообщений о преступлениях и расследовании преступлений, допущенных органами дознания, привлечение виновных лиц к установленной законом ответственности, осуществляемый с использованием установленных законом полномочий и правовых средств их выполнения. Однако нормативно закрепленное понятие отсутствует.

Законодатель в УПК РФ наделяет прокурора весьма значительными полномочиями для реагирования на нарушения норм закона органами дознания. Полномочия прокурора в данном вопросе регламентированы статьями 25, 28, 37, 144, 146, 148, 153, 214, 223, 226 и др. УПК РФ и служат важной гарантией обеспечения законности в сфере борьбы с преступностью.

В соответствии со ст. 29 Закона о прокуратуре РФ предметом надзора служит порядок разрешения заявлений о готовящихся или совершенных преступлениях, соблюдение прав и свобод человека, законность решений, принятых органами дознания, предварительного следствия и органами, ведущими оперативно розыскную деятельность. Конкретными статьями УПК РФ регламентируется прокурорский надзор за законностью действий определенных субъектов уголовно-процессуальной деятельности, к которым относятся начальники органов дознания и дознаватели.

Данная сфера прокурорского надзора отличается от иных направлений надзорной деятельности, наступательным характером, меры прокурорского реагирования в большинстве случаев могут применяться прокурором инициативно и вне зависимости от наличия у него прямой информации о фактах нарушения законов. Специфика реализуемых прокурором полномочий и детальная их регламентация в уголовно-процессуальном законодательстве обуславливают тот факт, что правовые средства надзора, определенные Законом о прокуратуре, в этой сфере, как правило, не применяются.

Прокурор, реализующий надзор, проверяет законность, начиная от возбуждения уголовного дела и заканчивая подписанием поступившего к нему обвинительного акта. Также прокурор следит за законностью принятых решений, соблюдением сроков дознания, приостановлением дознания, прекращением уголовного дела. При этом прокурор, осуществляя надзор, не вмешивается в процессуальную деятельность органов дознания. Принятие прямых мер, направленных на устранение обнаруженных нарушений закона, как правило, выходит за рамки прокурорских полномочий. Только лишь в специально предусмотренных законом случаях прокурор имеет право непосредственного устранения выявленного им нарушения закона со стороны органов предварительного следствия, например, в виде отмены отдельных постановлений дознавателя или вынесения обязательных для исполнения указаний о производстве необходимых процессуальных действий.

Таким образом, наличие у прокурора властно-надзорных и процессуальных полномочий позволяют ему своевременно выявлять нарушения закона, непосредственно вмешиваться в сущность деятельности по производству дознания на любом этапе, оценивать эту деятельность как с точки зрения ее законности, так и целесообразности, и не только предупреждать, но и самому устранять любые нарушения законности на стадии предварительного расследования.

При определении полномочий прокурора по осуществлению надзора за процессуальной деятельностью органов дознания следует иметь в виду, что ст. 30 Закона о прокуратуре не содержит перечня полномочий, хотя и озаглавлена «полномочия прокурора». В данной статье указывается, что полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия определяются уголовно-процессуальным законодательством и другими федеральными законами.

В УПК полномочиям прокурора в досудебном производстве посвящен целый ряд статей, среди которых в первую очередь следует назвать ст. 37, а также ст. 7, 10, 11, 16, 17, 19, 20, 21, 25, 28, 38, 41, 67, 87, 88, 91, 96, 107, 108, 110, 114, 115, 124, 125, 146, 150, 151, 161, 214, 221, 222, 226. К другим федеральным законам, содержащим нормы об осуществлении прокурором надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, следует отнести, например, Закон о прокуратуре, Федеральные законы от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции». Однако необходимо иметь в виду, что в соответствии со ст. 7 УПК при производстве по уголовным делам не могут применяться федеральные законы, противоречащие УПК.

Так, в сфере надзора за исполнением законов органами дознания прокурор наделен следующими полномочиями:

1. Давать дознавателю указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий (п. 4 ч. 2 ст. 37, ч. 4 ст. 41 УПК РФ).

Указания прокурором даются в письменном виде и могут касаться широкого круга вопросов: производства отдельных следственных действий, применения по уголовному делу мер пресечения и иных мер принуждения, квалификации преступления и объема обвинения, прекращения уголовного дела и т.д. Указания прокурора обязательны для дознавателя. Законом предусмотрено право дознавателя обжаловать указания вышестоящему прокурору, но обжалование не приостанавливает их исполнения.

Исключение составляют ситуации, когда дознавателем обжалуется решение прокурора о возвращении ему уголовного дела и приостанавливается исполнение данного решения и связанных с ним указаний [Ережипалиев, с. 126].

2. Давать согласие дознавателю на принятие отдельных уголовно-процессуальных решений. Только с согласия прокурора дознаватель возбуждает перед судом ходатайство об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения (п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). С согласия прокурора дознаватель прекращает уголовное дело или уголовное преследование в связи с примирением сторон, деятельным раскаянием, а также по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности (п. 13 ч. 2 ст. 37, ст. ст. 25, 28, 28.1 УПК РФ). В соответствии с ч. 4 ст. 20, ч. 4 ст. 147 УПК РФ согласие прокурора обязательно при возбуждении дознавателем уголовного дела частного или частно-публичного обвинения при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя в предусмотренных законом случаях. Требуется согласие прокурора и для сохранения в тайне факта задержания подозреваемого (ч. 4 ст. 96 УПК РФ). В последнем случае должно быть согласовано с прокурором решение как дознавателя, так и следователя.

3. Продлевать сроки дознания и предварительной проверки сообщений о преступлениях (ч. 3 ст.144, ч. 4, 5 ст.223, ч. 2 ст.226.6 УПК РФ). При продлении процессуальных сроков прокурор дает оценку своевременности и полноте

производимых по уголовному делу или материалам проверки процессуальных действий, выясняет конкретные обстоятельства, вызвавшие необходимость продления сроков. Обнаружив нарушения требований УПК РФ, он вправе принять необходимые меры реагирования, в том числе направленные на ускорение производства по делу.

4. Принимать решение об отводе начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя (п. 9 ч. 2 ст. 37, ч. 1 ст. 67 УПК РФ). Ходатайства об отводе дознавателя либо начальника органа дознания, начальника подразделения дознания могут быть заявлены участниками процесса, возможно заявление указанными субъектами и самоотвода. Прокурор разрешает заявление об отводе своим постановлением.

Вместе с тем производство расследования лицом, подлежащим отводу, является существенным нарушением требований УПК РФ, поэтому непосредственное установление прокурором в ходе его надзорной деятельности обстоятельств, исключающих участие в деле дознавателя или иных должностных лиц органов расследования, может послужить основанием для принятия прокурором иных мер реагирования. В частности, в виде отстранения дознавателя от дальнейшего производства расследования или изъятия уголовного дела у органа дознания и передачи его в иной орган предварительного расследования.

5. Передавать уголовные дела и материалы проверки от одного органа предварительного расследования другому. Закон наделяет прокурора широкими полномочиями в сфере определения подследственности уголовных дел, распределения уголовных дел и материалов между различными органами предварительного расследования. Такие полномочия реализуются прокурором не произвольно, а в целях обеспечения законного и объективного расследования дела, и здесь возможны существенно различающиеся ситуации, не всегда связанные с наличием каких-либо нарушений со стороны органов расследования [Галустьян и др., с. 342].

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

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

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

Прокурор может привлечь к ответственности всех виновных должностных лиц при отмене незаконного постановления о приостановления

уголовного дела. Прокурор в месячный срок проверяет законность постановления о приостановление уголовного дела. Особое внимание обращает на повторное приостановление уголовного дела. Если есть основания, указанные в ст. 211 УПК РФ, в соответствии с ч. 31 ст. 223 УПК РФ будет вынесено постановление о возобновлении уголовного дела.

Прокурор может требовать документацию, связанную с работой по заявлениям о преступлениях, книги и журналы регистрации и прочие документы, связанные с производством уголовного дела. Для пресечения укрытия преступлений от регистрационного учета прокуратура ежемесячно сверяет учетные данные органов дознания с данными медицинских учреждений и другими надзорными учреждениями. Выявленные нарушения закона следственных и процессуальных действий фиксируются в актах прокурорского реагирования, т. е. письменных указаниях о предоставлении иных решений.

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

При этом отдельные авторы выделяют следующие полномочия: 1) по выявлению нарушений закона. Так закон обязывает прокурора лично вмешаться в производство дознания, отменить незаконное решение и исправить допущенную ошибку; 2) устранению нарушений (реальных или возможных) закона [Ястребов, с. 218]. В целях устранения допущенных нарушений закона прокурор вправе давать письменные указания о расследовании преступлений, об избрании, изменении или отмене меры пресечения, о правильной квалификации преступления. Однако данная классификация по своей сути, малозначительна, так как общая задача работников прокуратуры состоит в том, что выявить и устранить допущенные нарушения действующего законодательства.

Прокурорский надзор за исполнением законов в досудебных стадиях уголовного процесса должен носить упреждающий характер, с тем чтобы не только своевременно устранялись, но и как можно менее допускались нарушения уголовно-процессуального закона, особенно связанные с нарушениями конституционных прав личности. В связи с этим абсолютное большинство полномочий, предоставляемых прокурору при осуществлении надзора за исполнением законов органами дознания, должно использоваться не только для выявления либо устранения, но и для предупреждения нарушений закона.

В надзоре за законностью осуществления уголовно-процессуальной деятельности не используются полномочия, специально предусмотренные Законом о прокуратуре для предупреждения нарушений закона, которые применяются при осуществлении надзора за исполнением законов (общего надзора), например, предостережение, закрепленное в ст. 25.1 Закона о прокуратуре. Несмотря на это, УПК дает прокурору немало возможностей для предупреждения нарушений закона. Недостаточность именно предупредительной направленности прокурорского надзора отмечается в ряде приказов и указаний Генпрокурора РФ как недостаток прокурорской деятельности по надзору за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия в ряде субъектов РФ.

В теории прокурорского надзора выделялись как полномочия, направленные на предупреждение нарушений закона специально (предостережения, в определенной степени – представления), так и полномочия, при реализации которых предупреждение нарушений закона осуществляется одновременно с выявлением или устранением нарушений закона. К таким полномочиям относятся, в частности, проверки исполнения закона, а также меры, принимаемые прокурором для привлечения лиц, допустивших нарушение закона, к установленной законом ответственности.

Последнее имеет предупредительное значение с целью недопущения впредь подобных нарушений иными должностными лицами органов дознания.

Своевременная проверка уголовного дела, находящегося в производстве дознавателя, позволяет выявить не только то, допускались ли им какие-либо нарушения прав участников процесса, но и насколько органами предварительного расследования выполняются обязанности, предусмотренные ст. 21 УПК. Проверка дел, находящихся в производстве, позволяет выявить, например, случаи, когда по уголовным делам следственные действия длительное время не проводятся, заявления и ходатайства участников уголовного судопроизводства не рассматриваются, необходимые процессуальные решения не принимаются. Во всех этих случаях прокурор должен принять соответствующие меры прокурорского реагирования в виде дачи письменных указаний дознавателю или направления требования начальнику органа дознания об устранении нарушений федерального законодательства.

Федеральным законом от 04.03.2013 № 23-ФЗ [ФЗ «О внесении...» № 23-ФЗ] введено дознание в сокращенной форме. Такое дознание производится в том случае, когда уголовное дело возбуждено в отношении конкретного лица по признакам одного или нескольких преступлений небольшой или средней тяжести, указанных в п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК.

Прокурор уполномочен проверить, соблюдены ли дознавателем требования закона о порядке и условиях производства дознания в сокращенной форме, а при отсутствии оснований для производства такого дознания отменить постановление дознавателя об удовлетворении ходатайства подозреваемого о производстве дознания в сокращенной форме.

При поступлении уголовного дела с обвинительным постановлением прокурор вправе утвердить обвинительное постановление и направить уголовное дело в суд либо направить уголовное дело для пересоставления обвинительного постановления, направить уголовное дело дознавателю для

производства дознания в общем порядке, либо прекратить поступившее от дознавателя уголовное дело (ст. 226.8 УПК).

Итак, наличие у прокурора властно-надзорных и процессуальных полномочий позволяют ему непосредственно вмешиваться в сущность деятельности по производству дознания на любом этапе, оценивать эту деятельность как с точки зрения ее законности, так и целесообразности, и не только предупреждать, но и самому устранять любые нарушения законности.

Для реализации этих полномочий прокурору предоставлено право вынесения соответствующих постановлений, направления письменных требований, дачи письменных указаний, дачи или отказ в даче санкций, письменного согласия с постановлением органа дознания или следователя. Любой правовой акт прокурорского надзора в этом направлении деятельности прокурора порождает определенные юридические последствия: восстанавливает нарушенное право человека и гражданина, придает юридическую силу решению органа дознания или следователя либо пресекает и предупреждает нарушения в их деятельности.

Особенность правовых средств прокурорского надзора в первую очередь в отношении органов дознания и процессуальной деятельности дознавателей состоит в том, что прокурор не опротестовывает незаконные процессуальные акты должностных лиц по уголовным делам, а сам отменяет их; не обращается с просьбой о производстве тех или иных следственных действий, а дает об этом указания (устные либо письменные), обязательные для лиц, производящих расследование в форме дознания.

Прокурорский надзор за исполнением законов в досудебных стадиях уголовного процесса должен носить упреждающий характер, с тем чтобы не только своевременно устранялись, но и как можно менее допускались нарушения уголовно-процессуального закона, особенно связанные с нарушениями конституционных прав личности. В связи с этим абсолютное большинство полномочий, предоставляемых прокурору при осуществлении

надзора за исполнением законов органами дознания, должно использоваться не только для выявления либо устранения, но и для предупреждения нарушений закона.

2.3.2. НАДЗОР И ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА НА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОМ СЛЕДСТВИИ

Предварительное следствие — это одна из двух форм предварительного расследования преступлений, которая обязательно производится по подавляющему большинству преступлений.

В соответствии с частью 2 ст. 162 УПК РФ в срок предварительного следствия включается время со дня возбуждения уголовного дела и до дня его направления прокурору с обвинительным заключением или постановлением о передаче уголовного дела в суд для рассмотрения вопроса о применении принудительных мер медицинского характера либо до дня вынесения постановления о прекращении производства по уголовному делу.

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» [Воронин, с. 80]. Конкретные полномочия прокуроров устанавливаются как Законом о прокуратуре (ст.ст. 22, 27, 30, 33), так и другим отраслевым законодательством (например, ст. 37, 221, 222 УПК РФ).

Выделяя виды полномочий прокурора, 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 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 № 404-ФЗ 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.

Надзор за деятельностью органов предварительного следствия имеет свою специфику, нормативную базу регламентации, особые полномочия и формы реагирования на нарушения законов субъектами рассматриваемого направления деятельности.

Совокупность существующих полномочий прокурора на стадии предварительного следствия, равно как и на стадии дознания, можно разделить на две 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.

Для оперативного раскрытия и расследования преступлений органы предварительного расследования, при наличии предусмотренных законом оснований и с соблюдением установленного порядка, практически постоянно применяют меры процессуального принуждения, ограничивающие некоторые конституционные права и свободы человека и гражданина.

Безусловно, особое внимание нужно обращать на законность применяемых органами предварительного расследования мер процессуального принуждения при производстве следственных действий, напрямую связанных с ограничением в той или иной степени конституционных прав и свобод граждан.

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. 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 № 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 должно совпадать со стороной обвинения [Приказ ГП № 826]. 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 [Винокуров с. 237].

В соответствии со статистическими данными прокуратуры Тюменской области [Статистические данные...2020г.], 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.

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» [Тушев, с.14].

Так, А.С. Александров считал обязательным осуществление следователями своей деятельности под надзором и руководством прокурора. Однако он также полагал, что руководящие и надзорные полномочия прокурора должны быть ограничены властью руководителя следственного

органа [Александров, с. 16]. 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 ФЗ от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ, 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 [Спирин, с. 21].

Следует отметить, что право прокурора требовать от органа следствия устранения любых нарушений уголовно-процессуального закона во многом обеспечивается возможностью получать информацию о ходе следствия, принимаемых следователем решениях и совершаемых им действиях, а также предоставлением ему права по мотивированному письменному запросу ознакомиться с материалами любого находящегося в производстве уголовного дела. В результате прокурор имеет возможность знать обо всех принимаемых следователем решениях, в том числе и о производстве следственных действий, нарушающих конституционные права и свободы личности.

Не участвуя в производстве предварительного расследования, а также лично не проводя отдельные следственные и иные процессуальные действия, не принимая уголовное дело к своему производству, тем не менее прокурор активно вмешивается в расследование, может сам устранить нарушение закона и, наконец, принять окончательное решение по делу.

Таким образом, прокурорский надзор за исполнением законов при производстве предварительного следствия – это осуществляемая от имени

Российской Федерации на постоянной основе деятельность специально уполномоченных государством должностных лиц (прокуроров) по выявлению нарушений законов в независимой уголовно-процессуальной деятельности институционально самостоятельных органов предварительного следствия и реагированию на них без прямого вмешательства в такую деятельность, в том числе посредством принятия мер по устранению выявленных нарушений и их предупреждению, восстановлению нарушенных прав лиц, возмещению ущерба, привлечению виновных должностных лиц следственных органов к установленной законом ответственности для достижения целей по обеспечению соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов организаций, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства, соблюдения следственными органами и их уполномоченными должностными лицами Конституции Российской Федерации и надлежащего исполнения ими федеральных законов при осуществлении предварительного следствия.

В связи с необходимостью дополнительной гарантии защиты конституционных прав и свобод личности при производстве предварительного следствия возникает необходимость наделения прокурора полномочием 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.

2.4. ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА ПРИ ОКОНЧАНИИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

Окончание предварительного расследования удостоено отдельного исследовательского внимания, по итогам работы предварительного расследования выносится обвинительный акт или обвинительное заключение по уголовному делу, после подписания дознавателем обвинительного акта или

следователем обвинительного заключения уголовное дело немедленно направляется прокурору (ч. 6 ст. 220 УПК РФ).

В результате учитываются все имеющиеся доказательства, которые указывают на вину конкретного лица (при наличии вины). И так как утверждение обвинительного заключения (акта) является рубежом между досудебным производством и судебным разбирательством – решение прокурора по обвинительному заключению (акту) имеет особенно важное значение. Также важность данного решения обуславливается еще и тем, что прокурор, как государственный обвинитель на суде, должен будет представлять позицию обвинения на основе тех материалов и доказательств, которые удалось собрать.

В связи с этим, прокурор, прежде чем по итогам проведенной работы утвердить обвинительное заключение (акт), должен выработать свою позицию по вопросу обвинения, согласовать ее с органом предварительного расследования, в том числе по вопросу квалификации и объема обвинения, проверить, являются ли все собранные доказательства достоверными, насколько они уместны и действительно ли допустимы, то есть должна быть хорошая доказательственная база.

При изучении уголовного дела у прокурора должно сложиться ясное представление о поводах и основании возникновения уголовного дела, как, в какой последовательности развивалось предварительное расследование, какими путями и посредством каких доказательств устанавливались обстоятельства совершения преступления. Рассматривая конкретные доказательства, имеющиеся в уголовном деле, прокурор оценивает каждое из них с точки зрения относимости, допустимости и достоверности. Тщательное выяснение всех указанных вопросов является гарантией качества прокурорского надзора по уголовному делу, поступившему к прокурору с обвинительным заключением (актом).

По итогам рассмотрения обвинительного заключения (акта) прокурор вправе принять решение, утвердительное или нет. Уголовное дело может быть возвращено или направлено в вышестоящие инстанции, но по стойкому убеждению, что это действительно нужно.

Прокурор, как гарант законности, не должен допускать уголовные дела в суд, если по ним не в полном объеме было проведено предварительное расследование, либо имеются существенные нарушения, либо доказательства имеют изъяны, существенные недостатки и оплошности [Огородов, с. 82].

В процессе проверки всех пунктов заключения (акта) и материалов уголовного дела прокурор может выявить нарушения и недостатки, совершенные органами следствия и дознания на любом этапе предварительного расследования от начала и до конца. Это является своего рода согласием либо несогласием с тем, что проведено эффективное, законное расследование уголовного дела и сделано все, что можно было, причем непосредственно основываясь на всех требованиях и нормах уголовно-процессуального законодательства.

При утверждении обвинительного акта, поступившего от органа дознания, прокурор вправе своим постановлением исключить из него отдельные пункты обвинения либо переqualифицировать обвинение на менее тяжкое. Однако данные полномочия не распространяются на обвинительное заключение, направленное следователем. Федеральным законом №87-ФЗ 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. Такое сокращение полномочий прокурора, по мнению ряда авторов, не соответствует статусу прокурора как органа надзора за

процессуальной деятельностью органов следствия и как будущего государственного обвинителя [Буланова, с. 28].

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. В то же время, прокурор не вправе проводить следственные действия.

В. С. Шадрин в более ранней своей работе писал, что, утверждая обвинительное заключение в качестве должностного лица, главенствующего в осуществлении функции уголовного преследования, прокурор реализует свое исключительное право на выдвижение перед судом от имени государства обвинения против конкретного лица. Принятие прокурором решения об утверждении обвинительного заключения и направлении уголовного дела в суд означает солидаризацию прокурора с выводами органов предварительного следствия, его согласие с изложенным в обвинительном заключении итоговым обвинением по уголовному делу [Шадрин, с. 126].

Таким образом, если резюмировать описанные выше данные и сведения, в настоящее время в нашей стране прокуратуре предоставлен достаточно широкий объем полномочий для надзора за процессуальной деятельностью следователей, причем на каждом этапе предварительного расследования,

начиная от возбуждения уголовного дела и заканчивая, соответственно, утверждением обвинительного заключения.

Следовательно, нет необходимости в наделении прокурора полномочием по принятию решения об исключении отдельных пунктов обвинения или переквалификации обвинения на менее тяжкое.

Одним из наиболее обсуждаемых является вопрос о роли прокурора в прекращении уголовного дела (уголовного преследования). Это связано и с тем, что Федеральным законом № 87-ФЗ прокурор был лишен ряда полномочий, в том числе права прекращать уголовные дела, по которым проводилось предварительное следствие. В связи с этим полномочия прокурора – государственного обвинителя по отказу от обвинения и заявлению в суде ходатайств о прекращении уголовного дела выполняют роль своеобразной компенсации в связи с ограничением этого права прокурора в досудебном производстве.

Многие процессуалисты, в частности К.А. Таболина, отмечали, что абсолютно необоснованно, когда «прокурор уполномочен прекратить уголовное дело при рассмотрении постановления следователя о направлении дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера, но не может прекратить уголовное дело при поступлении его от следователя с обвинительным заключением» [Таболина, с. 231 – 233].

К.Б. Калиновский поддерживал данную точку зрения, считая, что «такое положение не согласуется со статусом прокурора как органа надзора за следствием и как будущего государственного обвинителя» [Калиновский, с. 96]. Можно также согласиться с мнением Н.В. Булановой, полагающей, что «условием надлежащего исполнения возложенной на прокурора обязанности по участию в судебном разбирательстве и поддержанию государственного обвинения является возможность его участия в формировании позиции стороны обвинения, по крайней мере, с момента поступления к нему уголовного дела» [Буланова, с. 28]. Как отмечал по этому поводу А.Г. Халиулин, «именно прокурору должна принадлежать вся полнота власти по

отношению к уголовному преследованию, поскольку полномочия суда могут начаться лишь после передачи прокурором в суд уголовного дела. Поэтому прокурор должен иметь право на прекращение уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением или обвинительным актом, а также на изменение меры пресечения на более мягкую и изменение обвинения в сторону, улучшающую положение обвиняемого» [Халиулин, с. 3-8].

Таким образом, при существовании значительного количества предложений по внесению изменений в уголовно-процессуальный закон, которые существенно расширили бы полномочия прокурора, 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.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе изучения и анализа научной литературы и нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, в полной мере раскрыто понятие полномочий прокурора, определены, исследованы и проанализированы его роль, функции и полномочия на всех этапах досудебной стадии уголовного судопроизводства, произведён анализ судебной практики. Помимо этого, по мере исследования выбранной темы изучен вопрос о достаточности полномочий прокурора для реализации его функций в уголовном процессе, обозначено и подробно рассмотрено множество выявленных законодательных противоречий, неточностей, научных проблем, возникающих при реализации прокурором полномочий в ходе уголовного процесса и предложены пути их решения.

В ходе уголовного судопроизводства прокурор уполномочен от имени государства осуществлять две важнейшие функции: уголовное преследование и надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

Реализация надзорных полномочий позволяет прокурору наиболее эффективно реализовать функцию уголовного преследования, а также обеспечить достижение назначения уголовного судопроизводства.

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

Надзор за органами предварительного расследования 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.

При реформировании института надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел в будущем необходимо учесть позитивный исторический опыт осуществления прокурорского надзора за досудебным производством в единых процессуальных формах и наделения прокурора эффективными надзорными полномочиями и полномочиями по уголовному преследованию. Изменения в правовой регламентации института прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела зависят, прежде всего, от места и роли прокуратуры в общей системе органов государственной власти и в уголовном судопроизводстве, и отражают именно эти концептуальные положения, о чем свидетельствует предложенная периодизация истории развития института прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела. Осуществляемые изменения в правовом регулировании прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела в целом свидетельствуют о возрастающем значении органов прокуратуры в механизме разделения властей, и в частности, о значимости прокурорского надзора в области повышения эффективности деятельности органов

В частности, прокурор утратил процессуальное полномочие инициации производства по уголовному делу посредством его возбуждения, которое ранее он традиционно имел возможность осуществлять. Таким образом, сохранив за прокурором в досудебном производстве одну из ключевых ролей, законодатель предусмотрел и ряд существенных ограничений процессуальных возможностей, связанных с осуществлением уголовного преследования.

В современной науке уголовно-процессуального права активно дискутируется вопрос о восстановлении утраченных полномочий прокурора, связанных с осуществлением уголовного преследования, включая правомочие инициировать возбуждение уголовного преследования.

Проведенное исследование указывает на то, что наличие соответствующих полномочий у прокурора на возбуждение уголовного дела при обнаружении в ходе надзорной деятельности в деяниях одного или другого лица признаков преступления позволило бы ему обеспечить своевременную реакцию на неправомерное решение следствия и для граждан, которые вовлечены в уголовный процесс, выступить в роли гаранта защиты их конституционных прав.

С целью действенного и эффективного надзора за законностью, считаем, что в механизме реагирования прокурора на незаконные и необоснованные решения органов предварительного следствия должно быть предусмотрено право отменять самостоятельно решение об отказе в возбуждении уголовного дела с направлением материалов на дополнительную проверку, либо прийти к компромису, наделяя полномочием на возбуждение уголовного дела только лишь после вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела органами следствия и дознания. Данное изменение в законодательстве необходимо для дальнейшего развития и совершенствования уголовно-процессуального законодательства, поскольку его отсутствие отрицательно отражается на решении задач уголовного процесса.

Кроме того, именно стадия возбуждения уголовного дела, которая ограничена строгими сроками вынесения решений, нуждается в оперативных мерах прокурорского реагирования в случае выявления нарушения закона и прав и законных интересов лиц, участвующих в уголовном процессе.

Также, в качестве проблемы рассмотрены официальные статистические данные, которые свидетельствуют о достаточно высоких показателях нарушения законности в деятельности органов дознания, органов предварительного следствия на этапе проведения доследственных проверок,

что влечет за собой огромное увеличение рабочей нагрузки в органах прокуратуры, связанной с реализацией надзорной деятельности по указанному направлению.

В качестве решения данной проблемы, предлагается пересмотреть нормы, предусмотренные ч.3 ст.144 УПК РФ, а именно увеличить срок проверки сообщения о преступлении по мотивированному ходатайству следователя с 10 суток на 15 суток, а также с 30 до 40 суток.

Увеличение сроков для проверки поступившей информации о признаках преступлений поможет ощутимо снизить нагрузку на подразделения следствия и дознания, что позитивно отразится на результате их работы, а также, снизив рабочую нагрузку органов прокуратуры в этом направлении надзорной деятельности, улучшит показатели прокурорского надзора.

Следует отметить, что при выявлении фактов нарушения закона прокурор выносит соответствующий акт прокурорского реагирования. Акты прокурорского реагирования представляют собой определенное правовое специфическое средство реагирования, предусмотренное законом, на нарушение закона, выявленное в ходе деятельности прокурора; это полномочие прокурора, которое находит свое выражение в форме письменного документа, который носит юрисдикционный характер, выносится указанными в законе должностными лицами прокуратуры, отвечает требованиям справедливости, обоснованности и законности.

С учетом полномочий прокурора, закрепленных в ст. 37 УПК РФ, основными актами прокурорского реагирования на данной стадии являются постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и постановление об отмене постановления о возбуждении уголовного дела, а также постановление о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании, которое выступает в роли основания для возбуждения уголовного дела.

Также, предварительное расследование 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.

Согласно УПК РФ следователь выносит ходатайство при избрании меры пресечения с согласия руководителя следственного органа, согласия прокурора в этой процедуре не требуется.

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.

Необходимо отметить, что повышенное внимание к указанным в данной статье проблемам со стороны практиков и теоретиков юриспруденции позволит усовершенствовать организационную деятельность органов прокуратуры, повысить эффективность прокурорского надзора в целом и, тем самым, приблизиться к высшей цели – совершенствованию и повышению эффективности работы всех поднадзорных правоохранительных органов с учетом указанных выше направлений. Однако, каждое внесение изменений и

дополнений должно сопровождаться масштабным изучением практики, всесторонней проработкой теоретических положений.

Таким образом, 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.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)// Российская газета, 2020. № 144.

2. Уголовно–процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174–ФЗ (ред. от 07.10.2022, с изм. от 07.10.2022 № 384-ФЗ (Официальный интернет–портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>); (дата обращения: 16.06.2021).

3. О прокуратуре Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 20.10.2022 № 399-ФЗ, (Официальный интернет–портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>); (дата обращения: 16.06.2022).

4. О внесении изменений в УПК РФ от 05.06.2007 № 87-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/ (дата обращения 15.06.2022).

5. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия от 28.12.2010 № 404-ФЗ (ред. от 31.12.2017)// КонсультантПлюс: справ.правовая система. ВерсияПроф. М., 2021.

6. О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 04.03.2013 № 23-ФЗ.

7. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 05.06.2007 № 87-ФЗ [Электронный ресурс] (ред. от 22.12.2014)// КонсультантПлюс: справ.правовая система. ВерсияПроф. М., 2020.

8. Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства: Приказ Генерального прокурора РФ от 25.12.2012 г. № 465

В данном виде документ опубликован не был // СПС «Консультант Плюс» (Дата обращения: 16.09.2021).

9. 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 5 сент. 2011 г. № 277 (ред. от 5 дек. 2016 г.) // КонсультантПлюс: справ. правовая система. Версия Проф. М., 2021.

10. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: Приказ Генпрокуратуры России от 28.12.2016 № 826 [Электронный ресурс]// КонсультантПлюс: справ.правовая система. ВерсияПроф. Электрон.дан. М., 2020.

2. Специальная литература

11. Абдул-Кадыров А.Б. Процессуальное положение прокурора в досудебном производстве/ А.Б. Абдул-Кадыров. Молодой ученый, 2019. № 46 (284). С. 83–84. URL: <https://moluch.ru/archive/284/64020/> (дата обращения: 04.05.2022).

12. Абдул-Кадыров Ш. М. Функции и полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Законность, 2012. № 9. С. 12–15.

13. Азаренков, Л. А. К вопросу о полномочиях прокурора в уголовном процессе / Л. А. Азаренков. Текст: непосредственный // Молодой ученый, 2022. № 2 (397). С. 258-261. URL: <https://moluch.ru/archive/397/87787/> (дата обращения: 04.05.2022).

14. Александров А.С. Уголовный процесс: Учебник / А.С. Александров – М.: Юрайт, 2003. С. 16.

15. Александров Г. Н. О предв. следствии и дознании // Советское гос-во и право. 1955. № 2. С. 53–61.

16. Алексеев И. М. Деятельность прокурора по уг. делу...» // Вестник С-Петербургского ун-та МВД России. 2012. № 3. С. 65–70;

17. Багмет А. М. Место и роль принципа процессуальной самостоятельности следователя в уголовном процессе // Российская юстиция, 2014. № 5. С. 20–22.

18. Балакшин В. Возбуждение уголовного дела прокурором // Законность, 2008. № 8. С. 22.

19. Басков В. И. Теоретические проблемы прокурорского надзора за законностью рассмотрения судами уголовных дел : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1973. С. 9.

20. Белобородова, Е. С. О полномочиях прокурора на заключительном этапе предварительного следствия/ Е. С. Белобородова. Текст: непосредственный // Новый юридический вестник, 2018. № 3 (5). С. 39-44. URL: <https://moluch.ru/th/9/archive/91/3299/> (дата обращения: 19.06.2022).

21. Блинова-Сычкарь И. В. [и др.]. Сущность и актуальные проблемы стадии возбуждения уголовного дела / Волгоград: ВолГУ, 2011. С. 267-268.

22. Буглаева Е. А. Участие прокурора в ходе предварительного следствия: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.09. – Челябинск, 2011. – С. 18.

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

24. Быков В. Права прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Законность, 2013. № 4. С. 51.

25. Веретенников Н. К вопросу о полномочиях прокурора на первоначальной стадии уголовного судопроизводства в свете реформирования уголовно-процессуального законодательства // Мировой судья, 2009. № 1. С. 30.

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

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

28. Галустьян О.А. Прокурорский надзор: учебник для ... обучающихся по специальности «Юриспруденция»/ под ред. А.В. Ендольцевой, И.И. Сыдорука. 6е изд., перераб. и доп. М.: юнитида: Закон и право, 2010. С. 342.
29. Головки Л.В. Архетипы досудебного производства, возможные перспективы развития отечественного предварительного следствия // Уголовное судопроизводство, 2014. № 2. С. 9-16.
30. Грашичева О. Н. Проблемы правового регулирования полномочий прокурора на этапе окончания предварительного расследования // Российский следователь, 2015. № 6. С. 16–19.
31. Гуценко К. Ф., Уголовный процесс — М.: Норма, 2016. С. 16.
32. Долежан В.В. Проблемы компетенции прокуратуры: автореф. дис. д-ра юрид. наук. М., 1991.
33. Духовский М. В. Русский уголовный процесс: сокращ. курс лекций – М.: Тип. Общ-ва распротр. полез. книг, 1897. – С. 94-95.
34. Егоров И. М. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в досудебных стадиях уголовного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 2000. С. 5.
35. Ережепалиев Д. Полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Уголовное право, 2011. № 4. С. 84, 85.
36. Ережипалиев Д.И. Полномочия прокурора в стадии предварительного расследования // Уголовное право. 2015. № 1. С. 126
37. Зеленецкий В. С. Возбужд. гос-го обвин. в советском уг. проц. Харьков: Вища школа. Изд-во при Харьковск. ун-те, 1979. 144 с.
38. Ильюхов А. А. Доследственная проверка и вопросы, возникающие в ходе ее проведения на стадии возбуждения уголовного дела в рамках дел, рассмотренных судом с участием суда присяжных заседателей [Электронный ресурс]. URL: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/74145-dosledstvennaya-proverka-voprosy-voznikayushhie-khode-provedeniya-stadii> (дата обращения: 20.11.2021).

39. Исламова, Э. Реализация полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела /Э. Исламова, А. Чубыкин //Законность, 2011. - № 4. С. 92-93.

40. Казанцев С.М. История царской прокуратуры. – СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 1993. С. 81.

41. Калиновский К.Б. Коррекционное толкование отдельных положений законов о внесении изменений в УПК РФ// Журн. рос. права, 2008. № 8. С. 96.

42. Камчатов К. В., Радченко О. В. Правовые и организационные основы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия при регистрации, рассмотрении и разрешении сообщений о преступлениях // Прокурорский надзор за исполнением законов при регистрации, рассмотрении и разрешении сообщений о преступлениях. М., 2018 С. 6.

43. Каух П.В. Проблемы совершенствования прокурорской деятельности в России// Инновации, наука, образование, 2021. № 32. С.293-305.

44. Кияева М.А. Современные проблемы осуществления прокурорского надзора. Актуальные вопросы юридической науки и практики: сб. науч. ст. студентов и молодых учёных. — Екатеринбург: УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева, 2022. С. 232-236.

45. Ковтун Н. Н. Формирование государственного обвинения как самостоятельная стадия уголовного судопроизводства России // Журнал российского права. 2019. № 9. С. 123–137.

46. Кожевников О.А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Екатеринбург, 2007. С. 40.

47. Кони А. Ф. Приемы и задачи прокуратуры // Собр. соч. В 8 т./ А. Ф. Кони. – М.: Юрид. лит., 1967 – Т. 4. С. 171.

48. Королев Г.Н. Учение об уголовно–процессуальной деятельности прокурора. Книга первая. Нижний Новгород, 2004. С. 22.

49. Кругликов А. Роль прокурора в уголовном судопроизводстве // Законность, 2008. № 8. С. 26-27.

50. Крюков В. Ф. Правовой статус прокурора в уголовном преследовании (досудебное и судебное производство: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. М., 2012. С. 14-15.

51. Курчавенкова А. В. Некоторые проблемы прокурорской деятельности в сфере учета преступлений // Актуальные проблемы прокурорской деятельности: сб. материалов науч.-практ. конф. Москва, 27 ноября 2015. М., 2016. С. 35-40.

52. Лазарева В.А. Вопрос о соотношении предварительного расследования и судебного разбирательства в свете состязательности уголовного судопроизводства // Государство и право: вопросы методологии, теории и практики функционирования: Сборник научных статей. - Самара, 2007. С. 393.

53. Лазарева В. А. Долгожданные изменения в статусе прокурора// Уголовное судопроизводство. 2011. № 3.С. 3.

54. Лапин С. Ю. Прокурор-следователь: революция началась // ЭЖ-Юрист, 2007. № 26. С. 21-25.

55. Луговская, К. О. Роль прокурора на стадии возбуждения уголовного дела / К. О. Луговская. // Молодой ученый, 2016. № 11 (115). С. 1316-1318. URL: <https://moluch.ru/archive/115/31010/> (дата обращения: 09.06.2022).

56. Макеева В. Н. Полномочия прокурора по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Вопросы российской юстиции, 2021. № 11. С. 542-546.

57. Маринкин Д. Н., Маленьких Ю. В. Актуальные проблемы прокурорского надзора в Российской Федерации // Вестник Прикамского социального института, 2021. № 3 (90). С.63-67.

58. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1889. С. 269 – 270.

59. Огородов А. Н. Некоторые вопросы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователя при окончании предварительного следствия // Юрид. наука. 2019 № 10 С. 82.
60. Осипян С. Функции прокуратуры и предмет надзора // Законность, 2006. № 12. С. 10.
61. Решетова Н.Ю. Функции прокурора...» // Вестник Ун-та прокуратуры РФ. 2020. № 5. С. 44-50.
62. Рыгалова К. А. Процессуальное руководство предварительным расследованием в деятельности прокурора // Вестник Саратовской государственной юридической академии, 2017. № 3. С. 196.
63. Рыжаков А.П. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). 9-е изд., перераб: Норма-М, 2017. С. 59.
64. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. М.: Наука, 1975. С. 27.
65. Скугаревский Д. А. Досудебное следствие до возбуждения уголовного дела [Электронный ресурс] // Адвокатская газета. 03 июня 2018 г. URL: <https://www.advgazeta.ru/mneniya/dosudebnoe-sledstvie-do-vozbuzhdeniya-ugolovno-go-dela/> (дата обращения: 20.11.2021).
66. Соколов В. О прокурорском надзоре. М., 1869. С. 11.
67. Соловьев А., Токарева М. Необходимость восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства // Уголовное право, 2011. № 4. С. 102.
68. 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.
69. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. — М.: Наука, 1968. Т.1. С. 190.

70. Сычев Д.А. Прокурор: от Петра Великого до наших дней. Эволюция функциональной деятельности в уголовном процессе // Юридические исследования, 2015. № 3. С. 71-101.
71. Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 231-233.
72. Тихомиров Ю. А. Публичное право. Учебник. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – С. 138-139
73. Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации / Науч. ред. И.Ф. Демидов. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. С. 14.
74. Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации: система функций и полномочий: Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Краснодар: Кубан. гос. ун-т, 2006. С. 10.
75. Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. Том 1. Санкт-Петербург, 1996. С. 533
76. Хайменова А. В., Егоров О. Н. Подготовка кадров в органы прокуратуры Российской Федерации // Вестник Уральского финансово-юридического института, 2019. № 1 (15). С. 70-73.
77. Халиулин А.Г. О роли прокурора в уголовном судопроизводстве // Проблемы применения уголовно-процессуального законодательства : сб. науч. ст. М., 2009. С. 3-8.
78. Халиулин А.Г. Уголовно-процессуальное законодательство России о деятельности прокурора // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России, 2017. № 3 (82). С. 87.
79. Хлопушин С. Применение УПК после внесения изменений // Законность, 2008. № 4. С. 10-11;
80. Шадрин В. В. Некоторые проблемы реализации полномочий прокурора на досудебной стадии уголовного процесса / В. В. Шадрин. Текст : непосредственный // Молодой ученый, 2018. — № 39 (225). — С. 134-136. URL: <https://moluch.ru/archive/225/52865/> (дата обращения: 15.06.2022).

81. Шадрин В. С. Надзор военного прокурора за законностью отказа в возбуждении уголовного дела// Право в Вооруженных Силах, 2015. № 7. С. 201.

82. Шадрин В. С. Уголовно-процессуальная деятельность прокурора и органов предварительного расследования. Досудебное производство. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2005. С. 126.

83. Шадрин В. С., Овчинникова Г.В. Актуальные проблемы создания нового УПК и роль прокурора в уголовном процессе // Труды Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры РФ. СПб, 2000. С. 29-30.

84. Шейфер С.А. Досудебное производство в России: этапы развития следственной, судебной и прокурорской власти. М., 2013. С. 80.

85. Шилов Е. С. Полномочия прокурора при надзоре за процессуальной деятельностью на стадии возбуждения уголовного дела // Трибуна ученого, 2021. № 3. С. 140-147.

86. Ястребов В.Б. Учебник прокурорского надзора. 2-е изд. М., 2005 С. 218.

3. Материалы практики

87. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 11-П «По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.И. Маслова» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27705/

88. Суд Ханты-Мансийского автономного округа (Ханты-Мансийский автономный округ-Югра), Апелляционное постановление № 22/1952 22К-1952/2019 от 15 ноября 2019 г. по делу № 3/2-349/2019 [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/regular/doc/L8KfINoeN3mP/>

89. Тюменский областной суд (Тюменская область), Апелляционное определение № 22К-1277/2013 от 23 мая 2013 г. по делу № 22К-1277/2013 [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/regular/doc/bOKWiNVtE7WP/>

90. Арбитражный суд Республики Крым (АС Республики Крым), Решение от 23 ноября 2021 г. по делу № А83-16628/2021 [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/5SbXBYd7B6ZW/>

91. Арбитражный суд Самарской области (АС Самарской области), Решение от 25 ноября 2021 г. по делу № А55-15743/2021 [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/GR0EOJbBeQxv/>

92. Пермский краевой суд (Пермский край), Решение № 3А-291/2017 от 27 декабря 2017 г. по делу № 3А-291/2017 [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/regular/doc/f1IPoaCyHug5/>

93. Центральный районный суд г. Кемерово (Кемеровская область), Решение № М-2832/2013 от 1 августа 2013 г. [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/regular/doc/mgXLmOzIjaUg/>

94. Северный районный суд г. Орла (Орловская область), Постановление № 1-37/2012 от 19 апреля 2012 г. по делу № 1-37/2012 [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/regular/doc/0BQYy9SprLYN/>

95. Кировский районный суд (Ставропольский край), Постановление № 1-225/2019 1-7/2020 от 17 февраля 2020 г. по делу № 1-225/2019 [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/regular/doc/B8opzg4ffIbj/>

96. Краснооктябрьский районный суд г. Волгограда (Волгоградская область), Решение № 2-3271/2019 от 12 декабря 2019 г. по делу № 2-3271/2019 [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/regular/doc/Nggr92w61TLJ/>

97. Каневской районный суд (Краснодарский край), Решение № 2-579/2019 2-579/2019~М-544/2019 М-544/2019 от 26 сентября 2019 г. по делу № 2-579/2019 [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/regular/doc/owtmXxDI41JQ/>

98. Волчихинский районный суд (Алтайский край), Решение № 2А-144/2019 2А-144/2019~М-136/2019 А-144/2019 М-136/2019 от 13 мая 2019 г. по

делу № 2А-144/2019 [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/regular/doc/V3KSYk4k8YVX/>

99. Югорский районный суд (Ханты-Мансийский автономный округ-Югра), Решение № 2-206/2020 2-206/2020~М-97/2020 М-97/2020 от 15 мая 2020 г. по делу № 2-206/2020 [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/regular/doc/nP0HJQjYkG6h/>

100. Красноуфимский городской суд (Свердловская область), Решение № 2-1-1017/2019 от 18 ноября 2019 г. по делу № 2-1-1017/2019 [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/regular/doc/pyApG9iVDWxQ/>

101. Материалы надзорного производства №558-2012/3362 прокуратуры Эртильского района Воронежской области по уголовному делу №12523362, [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/regular/doc/xMRL9P1S49IK/>

102. Совет Федерации Федерального Собрания российской Федерации. Официальный интернет – портал: Чайка Ю.Я. Выступление на парламентских слушаниях 18 ноября 2013 года на тему «Совершенствование законодательства в сфере уголовно – правовой политики». М.: Режим доступа: <http://www.council.gov.ru/media/files/41d4a3d29393c52a1bd0.pdf>, свободный. Загл. с экрана.

103. Агентство Правовой Информации stat-апи.пресс.рф (дата обращения: 15.05.2021) Официальный сайт ведомства Генеральной Прокуратуры РФ (дата обращения: 16.06.2021).

104. Результаты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result> (дата обращения: 20.11.2021).

105. Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf> (дата обращения: 02.02.2022).

106. Прокуратура Тюменской области: официальный сайт. URL: [http:// https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_72/activity/statistics/office/result](http://https://epp.genproc.gov.ru/ru/web/proc_72/activity/statistics/office/result) (дата обращения: 02.10.2022).

107. Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт) [Электронный ресурс] URL: <https://sudact.ru/>

108. Конституция СССР (1936)/ Исходная редакция. <http://ru.wikisource.org/wiki/>

109. Конституция СССР от 7 октября 1977 г.

110. Постановление № 31 Пленума Верховного суда СССР от 17 ноября 1930 г. «О постановлениях верховных судов Азербайджанской ССР и ССР Армении о возможности председательствования в нарсуде народных следователей» // Сборник постановлений, разъяснений и директив Верховного суда СССР. Под ред. А.Н. Винокурова. М., 1935. С. 116.

111. УПК РСФСР от 27 октября 1960 г. Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1961. № 2. Ст. 7.

112. О прокуратуре СССР от 30 ноября 1979 г. Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. №49. Ст.843.

113. «Благочестивейшия самодержавнейшия великия государыни имп. Екатерины Вторыя.. учреждения для управления губерний Всероссийския империи». – [Москва]: [Сенат. тип.], 1775. – [10], С. 215.

114. Декрет о суде // Декреты советской власти: сб. док.: [многотомное изд.]. — М.: Политиздат, 1957-1997. — Т. 1: 25 октября 1917 г. - 16 марта 1918 г. / подгот. С. Н. Валк и др. — С. 124-126.

115. Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик от 25 декабря 1958 г. Ведомости Верховного Совета СССР. 1959 г. №1. Ст. 15.

116. Положение о прокурорском надзоре принятое 24 мая 1955 г. Ведомости Верховного Совета СССР. 1955. №9. Ст.222.

117. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 3 сентября 1928 г. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=8258>.

118. Собрание узаконений РСФСР 1922 г. №20 – 21. Ст.230.
119. Собрание узаконений РСФСР 1923 г. №7. Ст. 106.
120. Собрание узаконений РСФСР. 1992. №36. Ст.424.
121. Собрание законов СССР 1932 г. №50. Ст.298.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

№	Наименование решения суда/ уголовного дела/материала проверки	Выводы по результатам изучения: реализованные полномочия прокурора	Источник
1	Материалы надзорного производства №558-2012/3362 прокуратуры Эртильского района Воронежской области по уголовному делу №12523362	<ul style="list-style-type: none"> - постановление прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия; - постановление об отмене постановления о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) и о возобновлении производства по уголовному делу; - требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования; - Постановление о направлении материалов проверки руководителю следственного органа для решения вопроса об отмене постановления следователя о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) 	<p>Решение № 2-3015/2018 2-3015/2018~М-2109/2018 М-2109/2018 от 18 сентября 2018 г. по делу № 2-3015/2018</p> <p>Ленинский районный суд г. Воронежа (Воронежская область)</p> <p>https://sudact.ru/regular/doc/xMRL9P1S49IK/</p>
2	<p>Решение № М-2832/2013 2-3504/2013 2-3504/2013~М-2832/2013 от 1 августа 2013 г.</p> <p>Центральный районный суд г. Кемерово (Кемеровская область)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - постановление прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия – вынесено 4 раза; - постановление об отмене постановления о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) и о возобновлении производства по уголовному делу – вынесено 4 раза; - постановление об отмене постановления о приостановлении дознания и о возобновлении приостановленного дознания – 3 раза; - сопроводительное письмо о передаче уголовного дела в суд без вручения обвиняемому копии обвинительного заключения (акта); - указание средству массовой информации сделать сообщение о реабилитации лица. 	<p>https://sudact.ru/regular/doc/mgXLmOzIjaUg/</p>
3	Решение от 23 ноября 2021 г. по делу № А83-16628/2021 Арбитражный суд	<ul style="list-style-type: none"> - постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела -вынесено 3 раза; - уведомление о решении, принятом по жалобе – вынесено 2 раза; 	<p>https://sudact.ru/arbitral/doc/5SbXBYd7B6ZW/</p>

	Республики Крым (АС Республики Крым)		
4	Решение от 25 ноября 2021 г. по делу № А55-15743/2021 Арбитражный суд Самарской области (АС Самарской области)	- постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела – вынесено не менее 6 раз; - Требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования: - по факту нарушения ст. 6.1 УПК РФ, - нарушения ст. 148 УПК РФ; - представление об устранении нарушений Уголовно-процессуального законодательства в части волокиты; - представление об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе проведения доследственной проверки;	https://sudact.ru/arbitral/doc/GR0EOJbBeQxv/
5	Постановление № 1-37/2012 от 19 апреля 2012 г. по делу № 1-37/2012 Северный районный суд г. Орла (Орловская область)	- Постановление об изъятии и о передаче уголовного дела. - постановление об отмене постановления о приостановлении предварительного следствия; - постановление об отмене постановления о прекращении уголовного преследования.	https://sudact.ru/regular/doc/0BQYy9SprLYN/
6	Апелляционное постановление № 22/1952 22К-1952/2019 от 15 ноября 2019 г. по делу № 3/2-349/2019 Суд Ханты-Мансийского автономного округа (Ханты-Мансийский автономный округ-Югра)	- постановление прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия.	https://sudact.ru/regular/doc/L8KfINoeN3mP/
7	Апелляционное определение № 22К-1277/2013 от 23 мая 2013 г. по делу № 22К-1277/2013 Тюменский областной суд (Тюменская область)	- постановление об отмене постановления о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) и о возобновлении производства по уголовному делу; - апелляционное представление и дополнение к нему	https://sudact.ru/regular/doc/bOKWiNVtE7WP/
8	Постановление № 1-225/2019 1-7/2020 от 17 февраля 2020 г. по делу № 1-	- постановление об отмене постановления о прекращении уголовного дела и возобновлении предварительного следствия;	https://sudact.ru/regular/doc/B8opzgz4ffIbj/

	225/2019 Кировский районный суд (Ставропольский край)	- Постановление о возвращении уголовного дела прокурору.	
9	Решение № 2-1-1017/2019 2-1-1017/2019~М-1-889/2019 М-1-889/2019 от 18 ноября 2019 г. по делу № 2-1-1017/2019 Красноуфимский городской суд (Свердловская область)	- требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования; - постановление об отмене постановления о прекращении уголовного дела и возобновлении предварительного следствия – вынесено 4 раза; - Сопроводительное письмо руководителю следственного органа; - Постановление о направлении материалов руководителю следственного органа для производства предварительного расследования; - Постановление об отмене незаконного (необоснованного) постановления;	https://sudact.ru/regular/doc/pyApG9iVDWxQ/
10	Решение № 2-579/2019 2-579/2019~М-544/2019 М-544/2019 от 26 сентября 2019 г. по делу № 2-579/2019 Каневской районный суд (Краснодарский край)	- постановление об отмене постановления о прекращении уголовного дела и возобновлении предварительного следствия; - Постановление о направлении уголовного дела, поступившего с обвинительным актом для производства предварительного следствия; - Постановление об отмене незаконного (необоснованного) постановления; - Постановление об изъятии и о передаче уголовного дела;	https://sudact.ru/regular/doc/owtmXxDI41JQ/
11	Решение № 2-206/2020 2-206/2020~М-97/2020 М-97/2020 от 15 мая 2020 г. по делу № 2-206/2020 Югорский районный суд (Ханты-Мансийский автономный округ-Югра)	- Постановление об изъятии и о передаче уголовного дела; - Сопроводительное письмо о передаче уголовного дела в суд; - Уведомление о направлении уголовного дела в суд.	https://sudact.ru/regular/doc/nP0HJQjYkG6h/