

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего образования «Казанский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра уголовного процесса

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

**на тему: Прокурорский надзор на досудебных стадиях уголовного
судопроизводства Российской Федерации**

Выполнил: Иванов Сергей Владимирович
(фамилия, имя, отчество)

40.05.02, правоохранительная деятельность,
(специальность, год набора, № группы)
2018 г.н., 381 гр.

Руководитель: к.ю.н., доцент, подполковник
(ученая степень, ученое звание, должность)

полиции заместитель начальника
кафедры уголовного процесса

Шайдуллина Эльвира Дамировна
(фамилия, имя, отчество)

Рецензент: Начальник СО МО МВД России
(должность, специальное звание)

«Зуевский», подполковник юстиции
Лукьянова Татьяна Анатольевна
(фамилия, имя, отчество)

Дата защиты: «__» _____ 20__ г. Оценка _____

Казань 2024

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
Глава 1. Правовое положение прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства России	8
§ 1. Сущность прокурорского надзора и его основные задачи в досудебных стадиях уголовного судопроизводства	8
§ 2. Общие полномочия прокурора в рамках осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью правоохранительных органов в досудебном уголовном судопроизводстве	19
Глава 2. Полномочия прокурора за органами предварительного следствия и дознания в досудебных стадиях уголовного судопроизводства	34
§ 1. Полномочия, реализуемые прокурором в досудебном производстве при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия	34
§ 2. Полномочия, реализуемые прокурором в досудебном производстве при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания	41
Глава 3. Акты прокурорского реагирования в досудебном производстве.....	52
§ 1. Постановление прокурора	52
§ 2. Другие акты прокурорского реагирования: протест, письменные указания, представление и предостережение	67
Заключение	74
Список использованной литературы.....	78

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Уголовно-процессуальный кодекс РФ (далее – УПК РФ)¹ определяет прокурора как должностное лицо, уполномоченное в пределах компетенции, предусмотренной кодексом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия (ч. 1 ст. 37, ч. 1 ст. 21 УПК РФ).

Очевидно, что на прокурора в досудебном производстве возложено выполнение двух функций: уголовного преследования (одна из трех классических уголовно-процессуальных функций) и надзора (государственно-правовая функция, вытекающая из содержания Конституции РФ² и ФЗ «О прокуратуре РФ»³). Напомним, что под уголовным преследованием п. 55 статьи 5 УПК РФ понимается процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления.

Прокурорский надзор является одной из самых эффективных форм воздействия на состояние борьбы с преступностью. Вне всяких сомнений в приоритете надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях, так называемая учетно-регистрационная дисциплина; своевременность и полнота первоначальных следственных

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 28.04.2023) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 05.01.2024).

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 05.01.2024 г.).

³ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 10.07.2023). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 05.01.2024).

действий; надзор за оперативно-розыскной деятельностью, прежде всего в контексте выполнении задач оперативно-розыскной деятельности¹.

Основной задачей прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного процесса является обеспечение права граждан на доступ к правосудию, защита нарушенных прав и законных интересов при принятии отдельных процессуальных решений, выявление и устранение нарушений норм уголовно-процессуального законодательства и т.д. Стоит отметить, что прокурор вправе осуществлять прокурорский надзор на всех этапах стадий возбуждения уголовного дела и предварительного расследования, что подчеркивает его особую роль при осуществлении прокурорского надзора, а также значимость при сведении количества нарушений норм уголовно-процессуального законодательства к минимуму. Следовательно, прокурорский надзор призван обеспечивать принцип законности как основополагающий принцип уголовного процесса в России². Прокурорский надзор является одной из форм выявления и устранения нарушений уже на стадии возбуждения уголовного дела.

Актуальность темы дипломной работы подтверждается и тем, что в последние годы активно стали менять нормативные правовые акты в данной сфере. Например, приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 19 января 2022 г. № 11 дополнен и расширен важными положениями 22 февраля 2023 г.³

¹ Грибунов О.П. Прокурорский надзор на досудебных стадиях уголовного судопроизводства как фактор повышения эффективности расследования преступлений // Актуальные проблемы криминалистики и судебной экспертизы: сборник материалов международной научно-практической конференции, Иркутск, 18 марта 2022 года. Иркутск: Восточно-Сибирский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2022. С. 256.

² Сонаева Т.А., Кудрявцева А.П. Проблемы правового регулирования прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Научный альманах Центрального Черноземья. 2022. № 3-10. С. 482.

³ Тюбин-Москвин Е.М., Часовникова О.Г. Прокурорский надзор на досудебной стадии уголовного судопроизводства // Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения 2023: сборник научных трудов по материалам X Международной научно-практической конференции, Гатчина, 26 мая 2023 года. Том 2. Гатчина: Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, 2023. С. 323.

В связи с изложенным, считаем выбранную тему дипломной работы достаточно актуальной.

Целью дипломной работы являлось изучение теории и практики осуществления прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства Российской Федерации, выявление проблем, возникающих в данном направлении деятельности прокурора, а также разработка предложений по их устранению.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие **задачи**:

1. Рассмотреть сущность прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

2. Изучить основные задачи и особенности полномочий прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

3. Исследовать полномочия, реализуемые прокурором в досудебном уголовном производстве при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью правоохранительных органов в целом.

4. Проанализировать полномочия, реализуемые прокурором в досудебном производстве при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.

5. Определить полномочия, реализуемые прокурором в досудебном производстве при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания.

6. Рассмотреть акты прокурорского реагирования в досудебном производстве.

Объектом исследования явились общественные отношения, складывающиеся в связи с осуществлением прокурором надзорных функций.

Предметом изучения в дипломной работе выступила деятельность прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, его полномочий, возможности по реагированию на нарушения законов.

Круг основных рассматриваемых вопросов соответствует содержанию работы и включает в себя: правовое положение прокурора в

досудебных стадиях уголовного процесса, полномочия прокурора за органами предварительного расследования, а также акты прокурорского реагирования в досудебном производстве.

Методологическую основу исследования составляли общенаучные положения диалектического материализма, на базе которого использовались общенаучные и частные методы познания (системно-структурный анализ, моделирование, сравнительный, формально-логический, статистический, социологический методы).

Краткая характеристика основных положений дипломной работы.

Конкретные задачи, стоящие перед прокурором именно в досудебном производстве, в четкой и ясной форме законом не сформулированы, необходимо их четко сформулировать.

При этом на досудебных стадиях уголовного судопроизводства необходимо различать полномочия прокурора «общего характера», которыми прокурор располагает, осуществляя надзор за исполнением законов по уголовным делам и материалам доследственной проверки, находящимся в производстве как следователя (руководителя следственного органа), так и дознавателя (органа дознания); полномочия при надзоре за деятельностью только органов предварительного следствия; полномочия при надзоре за деятельностью органов дознания.

Основной проблемой прокурорского надзора за органами предварительного следствия, на наш взгляд, является сокращение полномочий прокурора в уголовно-процессуальном законодательстве в 2007 году, что негативно повлияло на реализацию прокурорского надзора в указанной сфере.

Важным инструментом прокурорского реагирования в рамках осуществления надзора на стадиях досудебного производства являются акты прокурорского реагирования.

Теоретической основой дипломной работы послужили труды видных ученых в области уголовного процесса, оперативно-розыскной деятельности, криминалистики и других наук: В.Н. Исаенко, О.А. Кожевникова,

Г.Н. Королева, М.В. Парфеновой, Л.В. Поздеевой, Ю.А. Провотарь, К.А. Рогачева, Т.А. Сонаевой, А.П. Кудрявцевой, А.В. Спирина и других ученых.

В качестве **эмпирической основы** работы выступили интервьюирование руководителей следственных и оперативных подразделений.

Информационной основой выступили справочно-правовые системы «Консультант плюс», «Гарант», «ГИАЦ МВД России», нормативные правовые акты, электронные учебники, а также официальные интернет ресурсы.

Практическую основу составили материалы судебно-следственной практики и дела оперативного учета.

ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ПРОКУРОРА В ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РОССИИ

§ 1. Сущность прокурорского надзора и его основные задачи в досудебных стадиях уголовного судопроизводства

Положения, касающиеся прокуратуры Российской Федерации, помещены в главу 7 Конституции РФ¹ «Судебная власть и прокуратура», что означает наделение прокуратуры конституционно-правовым статусом. Часть первая статьи 129 Конституции устанавливает, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

Интересен вопрос соотношения норм уголовно-процессуального и прокурорского надзорного права. Оптимальным является подход, при котором «первые содержат субъективные права и юридические обязанности прокурора, описывают его действия, способ, порядок и последовательность их совершения, нормы прокурорско-надзорного права, не противореча первым, должны определять исходные начала, основы правового регулирования общественных отношений, связанных с участием прокурора в уголовном судопроизводстве. Посредством этих норм должны быть выражены цели, принципы, пределы, направления уголовно-процессуальной деятельности прокурора, закреплены основные правовые категории и понятия»².

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 05.01.2024).

² Королев Г.Н. Учение об уголовно-процессуальной деятельности прокурора. Книга первая: монография. Н. Новгород, 2004.

Статья первая ФЗ «О прокуратуре РФ»¹ закрепляет общие цели деятельности прокуратуры как государственного органа: обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, охраняемых законом интересов общества и государства. В этой же статье перечислены основные функции прокуратуры, среди которых особо выделяется надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (в том числе – за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие). Кроме того, как указано в ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ», прокуратура осуществляет уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ.

УПК РФ определяет прокурора как должностное лицо, уполномоченное в пределах компетенции, предусмотренной кодексом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия (ч. 1 ст. 37, ч. 1 ст. 21 УПК РФ).

Говоря о прокурорском надзоре, мы согласимся с А.В. Спириным, который придерживается следующего определения: «Прокурорский надзор – это деятельность по наблюдению за строгим и точным соблюдением законов, осуществляемая от имени государства специально уполномоченными на то органами прокуратуры. Она складывается из совокупности связанных между собой различных действий, основную часть которых составляет осуществление прокурором надзора за соблюдением законности, а также действия самих

¹ О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 10.07.2023). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 05.01.2024).

правонарушителей, потерпевших, граждан, дающих информацию об известных им нарушениях законности, и иные действия»¹.

Система мер и полномочий прокурора при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия на протяжении последних 20 лет претерпевала значительные, иногда – радикальные изменения, которые (особенно в последние 10 лет) значительно снизили возможность оперативного устранения прокурором допущенных органом предварительного следствия нарушений процессуального законодательства и, как результат, восстановления нарушенных прав граждан при осуществлении уголовного преследования.²

В 2007 году было осуществлено существенное реформирование полномочий прокурора в досудебном производстве. Самым главным изменением стало изъятие у прокурора права на самостоятельное возбуждение уголовного дела. По сути, данная реформа существенно ослабила прокурорский надзор за законностью и обоснованностью деятельности органов, осуществляющих предварительное следствие³. Ученые считают, что изменение соотношения полномочий следователя и прокурора в предварительном следствии было встречено неоднозначно, и, прежде всего, отрицательно⁴.

¹ Спирин А.В. Прокурор в уголовном судопроизводстве России (досудебные стадии) учебное пособие. Уральский юридический институт МВД России. 2018. С. 11

² Проватарь Ю.А. Меры прокурорского реагирования как способ реализации функции прокурорского надзора на досудебной стадии уголовного судопроизводства // Крымские юридические чтения. Прокуратура России: в преддверии 300-летия: Сборник материалов всероссийской научной-практической конференции. В 2-х томах, Симферополь, 17–18 июня 2021 г. / под общей редакцией Н.Н. Колюки, сост. С.В. Герасимовский, А.П. Сергеева. Том I. Симферополь: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство Типография «Ариал», 2021. С. 74.

³ Рогачев К.А. Актуальные проблемы правового регулирования прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Проблемы применения уголовного закона и уголовно-процессуального законодательства в деятельности судов и органов предварительного расследования: Сборник научных статей по итогам научно-практической конференции магистрантов, Воронеж, 17 апреля 2023 г. / отв. за выпуск А.А. Дядченко. Симферополь: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство Типография «Ариал», 2023. С. 169.

⁴ Блинова-Сычкарь И.В., Дмитриенко С.А., Кравцова О.В. Изменение в законодательстве (период с 2007 по 2017 года) об участии прокурора в досудебном производстве по уголовному делу // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 7. С. 208-211.

В настоящее время специфика правового положения прокурора в досудебном производстве определяется именно этим «совмещением» различных функций. Ни один из участников уголовного судопроизводства, перечисленных в разделе II УПК РФ, не является носителем одновременно двух функций. Не вдаваясь в полемику о приоритетности той или иной из названных функций, отметим:

1) функция надзора «увязывает» все иные функции и направления деятельности прокуратуры, именно через функцию надзора дается законодательное определение прокуратуры Российской Федерации, остальные функции закон определяет как «иные» по отношению к надзору (см. ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ»);

2) с практической точки зрения, в деятельности прокурора в досудебном производстве невозможно выделить «надзорную составляющую» и «составляющую уголовного преследования», эти стороны единой деятельности прокурора взаимосвязаны и взаимообусловлены.

В связи с этим, мы не будем делить полномочия прокурора на направленные на осуществление уголовного преследования или на осуществление надзора. Вместе с тем при анализе конкретных полномочий мы будем обращать внимание на их содержание: большую или меньшую степень властности, вмешательства в процессуальную деятельность органов предварительного расследования, возможность влиять на эту деятельность и даже руководить ею.

Как писал ученый Д.Г. Тальберг: «Сущность обязанностей прокуратуры ... заключается в охране силы закона, обнаружении всяких нарушений законного порядка и требовании распоряжений по восстановлению оного. Отсюда – охранение закона, по мысли законодателя, составляет основную, исторически выработанную задачу прокуратуры, преобладающую во всех ее действиях ... повсюду прокурор является, прежде всего, блюстителем закона и

общественных интересов»¹. Эти положения полностью согласуются с действующим законодательством. В частности, в ч. 2 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ» сформулирована цель прокуратуры как государственного органа: обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. При этом конкретные задачи, стоящие перед прокурором именно в досудебном производстве, в четкой и ясной форме законом не сформулированы.

Изучение ФЗ «О прокуратуре», УПК РФ, материалов теории и практики в данной области позволяет нам определить задачи, которые стоят перед прокурорским надзором в досудебном производстве:

- 1) обеспечение исполнения законов всеми органами и должностными лицами, которые принимают участие в рассмотрении материалов проверки и предварительном расследовании;
- 2) обеспечение принятия предусмотренных законом мер по установлению события преступления, изобличению лица (лиц), виновного (виновных) в совершении преступления;
- 3) предупреждение незаконного уголовного преследования, превышения должностных полномочий в ходе уголовно-процессуальной деятельности;
- 4) обеспечение защиты прав и законных интересов физических юридических лиц, ставших участниками уголовного процесса, а также интересов государства в целом.

Выполняя перечисленные задачи в досудебном производстве, прокурор как специально уполномоченный представитель государства обеспечивает публичный интерес, в том числе, выступая гарантом соблюдения прав и свобод отдельных граждан.

Для правильного понимания роли прокурора в досудебном производстве необходимо остановиться еще на одном из основных понятий науки

¹ Исаенко В.Н. Методика прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений // Законность. 2012. № 7.

прокурорского надзора. Речь идет об объектах надзора – различных организациях и других органах, где должны проводиться прокурорские проверки в рамках досудебной стадии уголовного процесса.

Применительно к надзору в процессуальной работе органов расследования к объектам надзора можно отнести:

1) органы дознания, уполномоченные осуществлять процессуальную деятельность в соответствии с п. 24 ст. 5 УПК РФ.

Перечень таких органов приводится в ст. 40 УПК РФ. К ним относятся: ОВД РФ (в том числе отделы, отделения и пункты полиции), иные органы, наделенные полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности (например, ФСБ, таможенные органы, ФСИН и другие, перечисленные в ст. 13 ФЗ «Об ОРД»¹), органы ФССП² и другие.

2) органы предварительного следствия. В их число входят: следственные подразделения СК РФ³, следственные подразделения ФСБ РФ, следственные подразделения ОВД РФ (см. п.п. 1-3 ч. 2 ст. 151 УПК РФ РФ).

Осуществляя надзор и уголовное преследование в досудебном производстве, прокурор вступает в разнообразные правоотношения (в теории прокурорского надзора называемые прокурорско-надзорными) с различными должностными лицами органов предварительного расследования. К числу таких лиц относятся: дознаватели различных органов дознания (ст. 41 УПК РФ), иные должностные лица органа дознания, правомочные либо уполномоченные начальником органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотренные УПК РФ (см. п. 7 ст. 5 УПК РФ), начальник подразделения дознания (ст. 40.1 УПК РФ), начальник органа дознания (ст. 40.2 УПК РФ), следователь (ст. 38 УПК РФ) и руководитель следственного органа (ст. 39 УПК РФ). Таких участников прокурорско-надзорных отношений наряду с прокурором (тоже

¹ Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 29.12.2022). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 09.01.2024).

² Федеральная служба судебных приставов.

³ Следственный комитет России.

участником этих отношений) теория прокурорского надзора называет субъектами прокурорского надзора.

Для нас перечисление объектов и субъектов прокурорского надзора является важным, поскольку требования прокурора и иные его правовые акты обращены, как правило, именно в адрес этих органов и должностных лиц. Вместе с тем, в досудебном производстве прокурор вступает в уголовно-процессуальные правоотношения с участниками уголовного судопроизводства, не перечисленными выше. Это происходит, например, при рассмотрении жалоб потерпевшего, подозреваемого, обвиняемого, защитника и иных лиц в порядке, предусмотренном ст. 124 УПК РФ, в ходе рассмотрения судом ходатайств следователей и дознавателей или при рассмотрении жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ.

Прокурор, участвующий в таких правоотношениях, располагает определенным объемом полномочий, которые будут проанализированы ниже. Кроме того, в досудебном производстве у прокурора может возникать необходимость обращаться с требованиями, поручениями и запросами к учреждениям, предприятиям, организациям, должностным лицам и гражданам (например, при проведении проверок исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях). УПК РФ устанавливает обязательность для исполнения таких требований прокурора (ч. 4 ст. 21 УПК РФ), но не регулирует порядок их направления и исполнения. Представляется, что соответствующие правоотношения урегулированы не уголовно-процессуальным законодательством, а законодательством о прокуратуре (см. ст.ст. 22 и 27 ФЗ «О прокуратуре РФ»).

Охарактеризовав одну из сторон прокурорско-надзорных отношений, остановимся и на должностных лицах органов прокуратуры, которые могут осуществлять надзор в досудебном производстве.

Изучение разъяснения понятия «прокурор», содержащегося в ст. 54 ФЗ «О прокуратуре РФ», определения понятия «прокурор» в п. 31 ст. 5 УПК РФ и содержания ч. 5 ст. 37 УПК РФ позволяет сделать следующий вывод. Властные

полномочия, связанные с предъявлением обязательных требований и принятием решений, вправе осуществлять прокуроры городов и районов и их заместители, а также вышестоящие прокуроры (прокуроры субъектов РФ и приравненные к ним прокуроры и их заместители, Генеральный прокурор РФ и его заместители).

Помощники, старшие помощники прокуроров, прокуроры и старшие прокуроры отделов и управлений вправе по поручению соответствующего прокурора или его заместителя принимать участие в проверках исполнения требований закона при приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях, участвовать в реализации иных полномочий (рассматривать жалобы участников уголовного судопроизводства, участвовать в судебных заседаниях в досудебном производстве, готовить проекты правовых актов прокурора и т.п.). При этом они не наделены правом принятия окончательных решений.

Ряд полномочий прокуроры реализуют, действуя «внутри» прокурорской системы. Это происходит при отмене незаконных и (или) необоснованных постановлений нижестоящего прокурора вышестоящим по обращению кого-либо из участников уголовного судопроизводства, дознавателя, следователя либо по собственной инициативе вышестоящего прокурора (п. 6 ч.2 ст. 37, п. 1.2 ч. 3 и ч. 4 ст. 41, ч. 4 ст. 124, ч. 4 ст. 221, ч. 4 ст. 226, ч. 4 ст. 226.8 УПК РФ). Характерно, что в случаях, предусмотренных ч. 4 ст. 221, ч. 4 ст. 226 и ч. 4 ст. 226.8 УПК РФ, вышестоящий прокурор, отменив незаконное постановление нижестоящего прокурора, обязан принять на себя исполнение его обязанности по утверждению обвинительного заключения (обвинительного акта, обвинительного постановления) и направлению уголовного дела в суд.

Можно констатировать, что на досудебной стадии прокурорский надзор задействуется, когда возникает необходимость оценить, соблюдены ли требования уголовно-процессуального законодательства должностными лицами органов предварительного расследования. Это связано с тем, что некоторые аспекты уголовно-процессуальной деятельности урегулированы не

только УПК РФ, но и подзаконными нормативными правовыми актами (например, Инструкцией о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях¹). Соответственно, прокурору необходимо оценивать выполнение должностными лицами требований и этих подзаконных актов.

Вопросы тактики, методики, управления и организации деятельности органов предварительного расследования в предмет прокурорского надзора не входят. Кроме того, пределы прокурорского надзора ограничены процессуальной самостоятельностью следователя и дознавателя. При этом пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания значительно шире пределов надзора за исполнением процессуального закона следователями. Прокурор, взаимодействуя с органами дознания, располагает полномочиями фактически руководящего характера (дает указания, разрешает отводы, отстраняет от расследования и т.д.). Процессуальная самостоятельность следователя и дознавателя гарантируется установленной УПК РФ процедурой оспаривания действий и решений прокурора. Такое оспаривание предусматривает обращение к вышестоящему прокурору, перенесение споров между должностными лицами органов предварительного расследования и прокурором в суд законодательством РФ не предусматривается².

Ключевым в рассматриваемом вопросе являются полномочия прокурора. Возьмем за основу суждение А.В. Спирина, который говорит, что полномочия прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства – это

¹ Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы СТРАС «Юрист» (дата обращения 05.01.2024).

² Практике известны случаи обращения прокурора в суд с заявлениям о признании незаконными действий руководителя следственного органа.

определенная уголовно-процессуальным законодательством РФ система прав и обязанностей прокурора, обусловленная целями и задачами, которые поставлены перед прокуратурой государством, и позволяющая прокурору в полной мере реализовать свое назначение в досудебном производстве – эффективно предупреждать, выявлять и устранять нарушения уголовно-процессуального закона, допускаемые органами предварительного расследования, а также осуществлять процессуальную деятельность по изобличению подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления¹.

Законодатель, говоря об участии прокурора в рассматриваемых правоотношениях, определяет, какие действия прокурору разрешены, допуская определенную возможность реализации своего права. Последнее выступает «как гарантированная законом мера возможного поведения». Судебная практика считает указанную ситуацию, оставляющую на усмотрение прокурора выбор конкретных мер прокурорского реагирования в случае, если имеются к тому основания, правомерным².

Например, обнаружив нарушение УПК РФ на стадии предварительного расследования, он наделяется правом обратиться к должностному лицу органа, производящего расследование с требованием об устранении нарушения законодательства (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), вместе с тем прокурор вправе ограничиться своим постановлением и признать полученное в результате следственного действия доказательство недопустимым (ч. 3 ст. 88 УПК РФ). Как первый вариант, так и второй вариант действий прокурора в данном случае будут законными.

В другой ситуации, когда по уголовному делу, необходимо исключить отдельные пункты обвинения, или обвинение должно быть переквалифицировано, прокурор имеет право вернуть уголовное дело для изменения объема обвинения и переквалификации действий обвиняемых (п. 2

¹ Спирин А.В. Прокурор в уголовном судопроизводстве России (досудебные стадии) учебное пособие. Уральский юридический институт МВД России. 2018. С. 18.

² Определение Свердловского областного суда. Апелляционное определение № 33-6126/2015 от 27.05.2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/court/1cGlb5XJtXN4/>

ч. 1 ст. 221 УПК РФ). В то же время, здесь у него есть право утвердить обвинительное заключение и направить дело в суд, а впоследствии отказаться от обвинения в определенной части в ходе судебного разбирательства (ч. 7 ст. 246 УПК РФ). Последний вариант целесообразен из целей экономии процессуального времени (нет нужды в дополнительном расследовании, разбирательстве со следователем).

Вместе с тем, ряд ситуаций требует от прокурора четко определенных обязательств и однозначных решений. Например, при обнаружении прокурором или его заместителем незаконного задержания подозреваемого лица или истечения срока такого задержания они обязаны своим постановлением без промедления освободить такое лицо (ч. 2 ст. 10 УПК РФ).

Таким образом, можно говорить, что к полномочиям прокурора предъявляются определенные требования, которые, на наш взгляд, вполне применимы к его полномочиям в досудебном производстве.

Полномочия прокурора в досудебном производстве должны быть:

- достаточными, чтобы иметь возможность объективно оценивать соблюдение законности и принимать соответствующие решения;
- разнообразными – необходимо использовать сведения из различных независимых источников, которые будут дополнять друг друга;
- позволяющими квалифицированно решать надзорные задачи в сложных условиях, в том числе с привлечением специалистов;
- способствующими принятию решений по предупреждению правонарушений, обеспечению укреплению законности в правоприменительной практике¹;
- не связаны с проверкой соблюдения требований ведомственных нормативных правовых актов (это предмет ведомственного контроля).

Подводя итог всему вышеизложенному, предлагаем определение прокурора в досудебном уголовном судопроизводстве: это должностное лицо,

¹ Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник для студентов юридических вузов и факультетов. М., 2021.

уполномоченное в пределах компетенции, закрепленной уголовно-процессуальном законе, осуществлять уголовное преследование от имени государства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

§ 2. Общие полномочия прокурора в рамках осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью правоохранительных органов в досудебном уголовном судопроизводстве

Рассмотрев основы прокурорского надзора, для более полной картины, рассмотрим общие полномочия прокурора в досудебном уголовном судопроизводстве. К сожалению, не все полномочия прокурора в рассматриваемой сфере закреплены в ст. 37 УПК РФ, что связано со сложностью правового регулирования уголовно-процессуальных правоотношений. Они расположены в разных частях уголовно-процессуального законодательства. Поэтому их приходится самостоятельно обнаруживать и выстраивать систему таких полномочий. Наиболее распространенной является разделение полномочий на две группы: по установлению фактов нарушений законов, допущенных государственными органами на этапе предварительного расследования, и по устранению этих фактов, допущенных органами предварительного расследования, а также причин и условий, им способствующих¹.

В своей дипломной работе мы будем придерживаться иного подхода, разделив рассматриваемые полномочия прокурора на три группы: а) при надзоре за процессуальной деятельностью как органов следствия, так и органов

¹ Спирин А.В. Прокурор в уголовном судопроизводстве России (досудебные стадии) учебное пособие. Уральский юридический институт МВД России. 2018. С. 71 – 72.

дознания в целом; б) при надзоре за деятельностью только органов предварительного следствия; в) при надзоре за деятельностью органов дознания. Анализу двух последних направлений будет посвящена вторая глава нашего исследования.

Рассмотрение полномочий прокурора в досудебном производстве мы начинаем с рассмотрения тех из них, которыми прокурор располагает, осуществляя надзор за исполнением законов по уголовным делам и материалам доследственной проверки, находящимся в производстве как следователя (руководителя следственного органа), так и дознавателя (органа дознания).

В первую очередь выделим так называемые «полномочия общего характера», которые реализуются с помощью иных прав и обязанностей, закрепленных в детализирующих статьях УПК РФ. «Общий характер» этих полномочий означает, во-первых, что некоторые из них относятся не только к прокурору, но и к иным властным участникам уголовного судопроизводства (обязанность осуществления уголовного преследования), а во-вторых, что эти полномочия в других нормах УПК РФ конкретизируются применительно к определенным обстоятельствам уголовного судопроизводства, т.е. служат основой для формулирования полномочий более узкого содержания (давать согласие дознавателю на обращение в суд с ходатайством об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу).

По существу эти «полномочия общего характера» представляют собой обязанности прокурора, как представителя стороны обвинения и отражают публичный характер деятельности прокурора в досудебном производстве¹. От исполнения таких обязанностей прокурор уклониться не вправе, поскольку это будет являться нарушением его служебного долга. Можно сказать, что данные полномочия содержат задачи прокурора в уголовном судопроизводстве, реализуемые путем использования конкретизированных полномочий, речь о которых пойдет ниже.

¹ Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации: система функций и полномочий: дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2006.

К «полномочиям общего характера» относятся следующие обязанности прокурора:

1. Осуществлять от имени государства уголовное преследование по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения (ч.ч. 1 и 2 ст. 21, ч. 1 ст. 37 УПК РФ). Вызывает сомнение возможность прокурора в рамках действующего уголовно-процессуального законодательства полноценно «принимать в каждом случае обнаружения признаков преступления меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в его совершении». Дело в том, что прокурор в настоящее время не полномочен самостоятельно производить следственные действия по уголовному делу. УПК РФ не содержит также упоминаний о возможности участия прокурора в производстве следственных действий следователем. В связи с этим мы предлагаем убрать указанные положения из УПК РФ в связи с невозможностью осуществления таких полномочий прокурором.

2. Осуществлять надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия (ч. 1 ст. 37 УПК РФ). Заметим, что первое из выделенных нами «полномочий общего характера» возложено на прокурора как на одного из властных участников со стороны обвинения, наряду со следователем, дознавателем, органом дознания.

Второе полномочие является исключительной прерогативой прокурора, поскольку ни на кого из иных должностных лиц и органов не возложена обязанность по осуществлению надзора в досудебном производстве. Рассмотрим, какие направления деятельности прокурора реализуются в рамках данной группы полномочий.

2.1. Полномочия, направленные на обеспечение средствами прокурорского надзора соблюдения установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях. Прокурор уполномочен: проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Периодичность проведения таких проверок определяется

приказами Генерального прокурора РФ: в органах предварительного расследования (ОВД, СК РФ, ФСБ, ФПС, таможенных органах, органах ГПН) – систематически, не реже одного раза в месяц. Как правило, такие проверки проводятся в ходе выездов в соответствующее подразделение органа предварительного расследования.

При получении информации о нарушениях закона данные проверки должны проводиться немедленно. В данном случае нужно обращать внимание на соблюдение порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, установленного ведомственными нормативными актами.

Проверке должны подвергаться:

- возможное превышение полномочий должностных лиц;
- сообщения средств массовой информации о преступлениях;
- соблюдение сроков регистрации сообщений о преступлениях и их разрешения;
- достоверность документов и результатов проверки.

Кроме того, прокуроры обязаны обратить внимание на:

- возможное применение к заявителю незаконных методов воздействия с целью облегчения работы должностных лиц или улучшения показателей;
- правильное использование норм материального и процессуального права;
- своевременное уведомление заявителя о результатах проверки его обращения;
- разъясненность обратившемуся гражданину его прав.

Периодически должны проверяться не только принятые должностными лицами решения, но и соблюдение сроков рассмотрения материалов, обоснованность решений по ним. Если органы предварительного расследования направляют сообщения о преступлениях по подследственности (п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ), прокуроры должны принимать меры к проверке законности таких решений. Для этого практикуется проведение ежемесячных сверок с органами прокуратуры, осуществляющими надзор за органами предварительного

расследования, в которые были направлены соответствующие сообщения. Задачей сверок является контроль за фактическим поступлением этих сообщений уполномоченным органам и их регистрацией в установленном порядке.

УПК РФ не предусматривает конкретных полномочий, посредством реализации которых прокурор мог бы проводить такие проверки. Пробел восполняют приказы Генерального прокурора РФ. При проверке объективности и полноты проведения проверок, в случае необходимости установления обстоятельств нарушений закона прокурор вправе, руководствуясь ст. 22 ФЗ «О прокуратуре РФ», вызывать должностных лиц органов дознания и предварительного следствия, а также заинтересованных лиц (в том числе граждан) и специалистов для дачи объяснений по поводу нарушений закона.

В данном случае мы считаем, что если прокурор обнаружил в материалах доследственной проверки или материалах уголовного дела нарушения норм уголовно-процессуального законодательства и пришел к выводу о наличии признаков преступления в материалах проверки сообщения о преступлении, то дача им указаний о незаконности и необоснованности принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела должна являться основанием для возбуждения уголовного дела.

На наш взгляд, законодательно конструкция п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ РФ (введена Федеральным законом от 28.12.2010 № 404-ФЗ) в этом плане построена верно, т.к. поводом к возбуждению уголовного дела в случае выявления прокурором нарушений норм уголовно-процессуального законодательства будет являться соответствующее постановление, а основанием – материалы прокурорской проверки.

Наукой прокурорского надзора на основе богатейшей многолетней практики предложена детально разработанная методика проведения проверок исполнения закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях – совокупность методов и приемов, применяемых прокурорами

в целях выявления, устранения и предупреждения нарушений законов и способствующих им обстоятельств¹.

Задачей таких проверок является выявление преступлений, не получивших отражения в регистрационно-учетных данных органов предварительного расследования, то есть тех, которым не дана соответствующая правовая оценка, «укрытых от учета».

Генеральная прокуратура РФ указывает на наиболее типичные, распространенные нарушения закона при разрешении сообщений о преступлениях: непринятие сообщения о происшествии; укрывательство от регистрации принятого сообщения, отсутствие рапорта об обнаружении признаков состава преступления при наличии в поступившей информации признаков преступления, непринятие предусмотренных законом мер по принятому и зарегистрированному сообщению о правонарушении; укрывательство из уголовных дел и доследственных проверок материалов о других криминальных посягательствах, не связанных с расследуемыми событиями и др.²

По фактам выявленных нарушений закона в стадии возбуждения уголовного дела прокурорами применяются соответствующие меры реагирования. Так, прокуроры могут принимать меры реагирования при обнаружении фактов отсутствия направленного органами дознания или предварительного следствия копий постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела или о возбуждении уголовного дела; непредставления необходимых для проверки документов и материалов.

Для устранения выявленных нарушений закона прокуроры используют требования, предусмотренные п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, направляют представления с требованием устранения допущенных нарушений закона,

¹ Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / под общ. ред. Ю.И. Винокурова. М.: Издательство Юрайт, 2011. С. 15.

² О внесении изменений в статистические карточки и Инструкцию о порядке заполнения и представления учетных документов: указание Генерального прокурора Российской Федерации и Министерства Внутренних Дел России от 20 февраля 2014 г. № 91-11/1 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70634288/>

поднимая вопрос о привлечении виновных должностных лиц к предусмотренной законом ответственности. В случае выявления в действиях должностных лиц фактов преступной деятельности прокурор обязан выносить постановления о направлении материалов в следственный орган для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

Кроме того, он может отменять своим мотивированным постановлением незаконное или необоснованное постановление о возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК РФ). На реализацию этого права прокурору отводится 24 часа с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела.

УПК РФ не уточняет, каким образом прокурор получает доступ к этим материалам. Генеральный прокурор РФ предлагает в необходимых случаях истребовать у следственных органов и органов дознания материалы, на основании которых было принято решение о возбуждении уголовного дела¹.

Нет указаний в законе и на то, каков в последующем статус лица, задержанного по подозрению в совершении преступления к моменту принятия прокурором решения об отмене постановления о возбуждении уголовного дела, сохраняют ли юридическую силу доказательства, полученные до принятия этого решения прокурором (после повторного возбуждения уголовного дела). Мы считаем, что в таком случае лицо, необоснованно задержанное по подозрению в преступлении должно быть реабилитировано.

Порядок реализации единого, по существу, полномочия законодателем варьируется в зависимости от того, постановление какого должностного лица (органа) отменяет прокурор. Для отмены постановлений руководителя следственного органа и следователя прокурору дается только пять суток (с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении).

¹ П. 11 приказа Генпрокуратуры России от 19.01.2022 № 11 (ред. от 22.02.2023) «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 11.01.2024).

В случае отмены постановления органа дознания и дознавателя прокурор не ограничен законом какими-либо сроками (ст. 148 УПК РФ РФ), в то же время совместные ведомственные нормативные правовые акты Генерального прокурора и руководителей правоохранительных органов такое ограничение содержат.¹

2.2. Полномочия, направленные на получение исчерпывающей информации о ходе расследования уголовного дела и о возможных нарушениях уголовно-процессуального закона, допущенных при расследовании. Прокурор уполномочен: по мотивированному письменному запросу знакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела (ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ). Данная норма сформулирована недостаточно конкретно: из ее содержания неясно, кому должен быть адресован такой запрос (руководителю следственного органа или следователю, начальнику органа дознания или начальнику подразделения дознания), как именно он должен быть «мотивирован», в какой срок исполнен и т.п. Кроме того эта норма в целом не отвечает властной природе прокурорского надзора, поскольку предполагает наличие согласия лица, в отношении которого осуществляется надзор, на доступ прокурора к проверяемым материалам.

Практика реализации ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ показывает, что прокуроры мотивируют свои запросы «необходимостью проведения проверки». Получать от следователей и дознавателей копии процессуальных решений (уведомления о процессуальных решениях) (ч. 3 ст. 92, ч. 4 ст. 146, ч. 4 ст. 148, ч. 1.1 ст. 155, ч. 2 ст. 156, ч. 5 ст. 165, ч. 9 ст. 172, ч. 2 ст. 208, ч. 3 ст. 211, ч. 5 ст. 223.1, ч. 5 ст. 226.4 УПК РФ и др.). Законодатель не сформировал единого подхода, в

¹ Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях: приказ Генерального прокурора Российской Федерации, МВД России, Федеральной службы безопасности, Следственного комитета РФ, Федеральной службы по контролю за незаконным оборотом наркотиков, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы исполнения наказаний, Министерства обороны, Федеральной службы судебных приставов, Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации от 26.03.2014 № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 // Российская газета. 2014. № 6453.

какой форме и в какой срок прокурору направляются эти документы. Так, о приостановлении предварительного следствия и прекращении уголовного дела прокурора уведомляют путем направления ему копии соответствующего постановления, а о возобновлении предварительного следствия, о чем также должно быть вынесено постановление, прокурору лишь «сообщается».

О возобновлении производства по ранее прекращенному уголовному делу уведомляется прокурор, так же как по фактам отмены ареста на почтово-телеграфные отправления. При этом, к сожалению, ни форма, ни сроки обязательного информирования прокурора об этих решениях УПК РФ не определены. О произведенном задержании лица по подозрению в совершении преступления следователь прокурору сообщает в письменном виде в течение 12 часов с момента задержания подозреваемого. Мы предлагаем высылать прокурору копии документов о принятом решении.

Анализ приказов Генерального прокурора¹ показывает, что своевременности поступления копий процессуальных документов в прокуратуру, соответствию этих документов требованиям законодательства уделяется самое пристальное внимание прокурора. Нарушение срока предоставления процессуальных документов влечет применение актов прокурорского реагирования.

Особое значение в приказах Генерального прокурора придается следующим процессуальным решениям:

- копии постановлений о привлечении в качестве обвиняемого.

Обращается внимание на своевременность их направления в прокуратуру (хотя в части девятой статьи 172 УПК РФ конкретный срок направления не указан), в случаях выявления нарушений закона прокурорам предлагается использовать в

¹ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2021 № 544. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 09.01.2024 г.); Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания: приказ Генпрокуратуры России от 19.01.2022 № 11 (ред. от 22.02.2023). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 11.01.2024).

качестве акта реагирования требование об устранении нарушений федерального законодательства (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

- копии постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела.

Нарушение установленного законом срока направления прокурору (24 часа с момента принятия решения) расценивается как существенное нарушение закона и требует прокурорского реагирования;

- уведомление о проведении в случаях, не терпящих отлагательства, осмотра жилища, обыска и выемки в жилище, а также иных следственных действий, предусмотренных ч. 5 ст. 165 УПК РФ. В случае несвоевременного (24 часа с момента начала следственного действия) направления уведомления, прокурору надлежит применять меры реагирования.

В приказах Генерального прокурора перечень копий процессуальных документов, которые прокурор получает от органов предварительного расследования в силу прямого указания УПК РФ, дополнен. Так, например, осуществляя надзор за исполнением законов в части соблюдения сроков предварительного следствия, прокуроры должны «ориентировать руководителей следственных органов на незамедлительное представление ... копий постановлений о продлении срока предварительного расследования, а также принятых по делу процессуальных решений. В необходимых случаях запрашивать соответствующие сведения».¹ Поскольку УПК РФ не предусматривает обязанности направления соответствующих сведений, то исполнение подобных запросов и «ориентировок» на практике может быть затруднено.

3. К последней группе общих полномочий прокурора в досудебном производстве относится рассмотрение жалоб участников уголовного судопроизводства и иных лиц в той части, в которой производимые

¹ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2021 № 544 (ред. от 22.02.2023). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 11.01.2024).

процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают интересы этих лиц (ч. 2 ст. 123, ст. 124 УПК РФ).

Жалобы на действия (бездействие) или решение прокурора рассматривает и разрешает вышестоящий прокурор.

Категорически запрещается направлять в органы и подразделения предварительного расследования жалобы участников уголовного судопроизводства на действия и решения должностных лиц, подлежащие рассмотрению прокурором в порядке ст. 124 УПК РФ. При рассмотрении жалоб участников уголовного судопроизводства прокурор в срок до 3 суток с момента поступления жалобы в прокуратуру всесторонне, полно и тщательно проверяет содержащиеся в них доводы. Для проверки жалобы используются все средства, предоставленные прокурору как должностному лицу, осуществляющему надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания. При необходимости прокурор изучает материалы проверок сообщений о преступлениях и уголовные дела в части, касающейся доводов жалоб.

По результатам рассмотрения жалобы прокурор или его заместитель выносят постановление о полном либо частичном ее удовлетворении или об отказе в удовлетворении, о чем уведомляют заявителя. В постановлении должны быть кратко изложены доводы заявителя, их анализ и мотивы принятого решения. При этом прокуроры должны руководствоваться требованиями ч. 4 ст. 7 УПК РФ, положениями Постановления 33 Конституционного Суда Российской Федерации от 03.05.1995 № 4-П¹ и Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 25.01.2005 № 42-О².

¹ По делу о проверке конституционности статей 220.1 и 220.2 Уголовно - процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Аветяна: постановление Конституционного Суда РФ от 03.05.1995 № 4-П. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 11.01.2024).

² По жалобам граждан Астахова Павла Алексеевича, Замошкина Сергея Дмитриевича, Карцевой Веры Константиновны и Костанова Юрия Артемовича на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 7 и 123, части третьей статьи 124,

В случае выявления фактов нарушения разумных сроков уголовного судопроизводства на досудебных стадиях уголовного процесса и удовлетворения жалобы, поданной согласно ч. 2 ст. 123 УПК РФ, постановление прокурора должно содержать указание на процессуальные действия, необходимые для ускорения рассмотрения дела, и срок их осуществления. В таком случае постановление прокурора направляется начальнику органа дознания для исполнения и носит характер указания (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), а в адрес руководителя следственного органа должно быть направлено требование об устранении выявленных нарушений (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

4. Далее остановимся на полномочиях прокурора, направленных на предупреждение нарушений прав участников уголовного судопроизводства:

- Разъяснять подозреваемому, обвиняемому, потерпевшему, гражданскому истцу, гражданскому ответчику, а также другим участникам уголовного судопроизводства их права, обязанности и ответственность и обеспечивать возможность осуществления этих прав, предупреждать лиц, обладающих свидетельским иммунитетом, о том, что их показания могут использоваться в качестве доказательств в ходе дальнейшего производства по уголовному делу, обеспечивать подозреваемому и обвиняемому возможность защищаться всеми не запрещенными УПК РФ способами и средствами (ч.ч. 1 и 2 ст. 11, ч. 2 ст. 16 УПК РФ). Процессуальные ситуации, в которых прокурор может реально выполнить такие обязанности в досудебных стадиях, достаточно редки (например, процедура составления досудебного соглашения о сотрудничестве, в ходе которого прокурор обязан разъяснить подозреваемым (обвиняемым) правовые последствия несоблюдения взятых ими обязательств¹, рассмотрение прокурором обращения участника уголовного судопроизводства).

статей 125, 388 и 408 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 25.01.2005 № 42-О. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 11.01.2024).

¹ Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам: приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 15 марта 2010 г. № 107.

- Принимать в пределах своей компетенции меры безопасности в отношении потерпевшего, свидетеля или иного участника уголовного судопроизводства, а также их близких родственников, родственников или близких лиц (ч. 3 ст. 11 УПК РФ).

- Непосредственно принять меры безопасности, предусмотренные ч. 9 ст. 166, ч. 2 ст. 186, ч. 8 ст. 193 УПК РФ, прокурор не может, не являясь лицом, производящим соответствующее следственное действие. Он вправе лишь давать письменные указания о применении таких мер (дознавателю). Вероятно, прокурор должен решать вопрос о применении «иных мер безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации». Так, Генеральный прокурор РФ обязывает подчиненных работников в целях надлежащего применения мер безопасности в отношении подозреваемых (обвиняемых), заключивших досудебное соглашение о сотрудничестве, их близких родственников и других лиц обеспечить неукоснительное исполнение требований ч. 3 ст. 11 УПК РФ, Федерального закона от 20.08.2004 № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства», а также других федеральных законов и нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих порядок применения таких мер в отношении участников уголовного судопроизводства.¹

5. Кроме того, у прокурора имеются полномочия, связанные с определением в пределах своей компетенции подследственности уголовных дел.

Так, например, прокурор вправе изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи (п. 11 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

[Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 11.01.2024).

¹ О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства: Федеральный закон от 20.08.2004 № 119-ФЗ. [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 06.01.2024).

В случаях, когда орган дознания возбуждает уголовное дело о преступлении, по которому обязательно проведение предварительного следствия, и проводит неотложные следственные действия (отступление от правил предметной или родовой подследственности), УПК РФ предусматривает обязанность органа дознания передать уголовное дело руководителю следственного органа самостоятельно, без обращения к прокурору (ч. 3 ст. 157 УПК РФ). Но и в этом случае прокурор вправе, воспользовавшись возможностью, предусмотренной в п. 11 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, изъять уголовное дело у органа дознания и передать его в следственный орган.

Подводя итоги по первой главе следует сделать следующие выводы. В настоящее время законодательное определение понятия «прокурорский надзор» отсутствует, хотя в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» имеется целый раздел посвященный описанию особенностей прокурорского надзора в целом.

По нашему мнению, прокурорский надзор на досудебных стадиях уголовного судопроизводства заключается в осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия в пределах компетенции, закрепленной уголовно-процессуальным законом.

Для эффективности такого надзора полномочия прокурора должны быть:

- а) достаточными, чтобы иметь возможность объективно оценивать соблюдение законности и принимать соответствующие решения;
- б) разнообразными, чтобы иметь возможность использовать сведения из различных независимых источников, которые будут дополнять друг друга;
- в) позволяющими квалифицированно решать надзорные задачи в сложных условиях, в том числе с привлечением специалистов;
- г) способствующими принятию решений по предупреждению правонарушений, обеспечению укреплению законности в правоприменительной практике;
- д) не связанные с проверкой соблюдения требований ведомственных нормативных правовых актов (это предмет ведомственного контроля).

При этом на досудебных стадиях уголовного судопроизводства можно выделить следующие группы полномочий прокурора:

- 1) полномочия «общего характера», которыми прокурор располагает, осуществляя надзор за исполнением законов по уголовным делам и материалам доследственной проверки, находящимся в производстве как следователя (руководителя следственного органа), так и дознавателя (органа дознания);
- 2) полномочия при надзоре за деятельностью только органов предварительного следствия;
- 3) полномочия при надзоре за деятельностью органов дознания.

ГЛАВА 2. ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА ЗА ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ И ДОЗНАНИЯ В ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

§ 1. Полномочия, реализуемые прокурором в досудебном производстве при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия

Несмотря на то обстоятельство, что в 2007 г. полномочия прокурора по руководству органами предварительного следствия в полном объеме, а полномочия по надзору за исполнением процессуального законодательства следователями – в значительной мере были переданы руководителю следственного органа, в распоряжении прокурора остались серьезные «рычаги влияния» на предварительное следствие. Большинство из них – отмена незаконных постановлений, внесение требований и другие – было рассмотрено нами в предыдущей главе.

Здесь же будут проанализированы те права прокурора, которыми он располагает, вступая в процессуальные отношения только с должностными лицами органов предварительного следствия. Наличие этих полномочий объясняется спецификой следствия как одной из форм предварительного расследования, необходимостью разрешения споров прокурора и следователя (руководителя следственного органа) и, частично, несовершенством законодательного регулирования.

Значение прокурорского надзора уголовного судопроизводства значительно возросло после того, как в число основных принципов уголовного судопроизводства был добавлен принцип разумного срока. Это обусловлено тем, что ч. 3 и ч. 3.1 ст. 6.1 УПК РФ берется во внимание достаточность и

эффективность прокурорской деятельности при проведении оценки продолжительности производства по уголовному делу.¹

Основными нормативными правовыми актами, которые направляют работников прокуратуры на осуществление надзора в сфере защиты прав граждан, ориентированных на соблюдение разумного срока судопроизводства, включая соблюдение органами предварительного следствия анализируемого принципа, являются приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2021 № 544², а также совместные указания Генпрокуратуры России³.

Взаимодействуя с органами предварительного следствия, прокурор уполномочен осуществлять следующие действия:

1. Истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решение в соответствии с УПК РФ (п. 5.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Законодатель неоправданно дублирует содержание других норм УПК РФ, поскольку соответствующие статьи УПК РФ содержат обязанность следователя направлять прокурору копии перечисленных процессуальных решений. Кроме того, прокурор наделен правом отмены таких решений, о чем говорят ч. 6 ст. 148, ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214 УПК РФ.

2. Рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора и принимать

¹ Поздеева, Л. В. Обеспечение эффективности прокурорского надзора за соблюдением следственными органами разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Юридический форум: Сборник статей VI Международной научно-практической конференции, Пенза, 25 сентября 2022 г. Пенза: Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г.Ю.), 2022. С. 66.

² Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2021 № 544 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 09.01.2024).

³ Об организации прокурорского надзора и ведомственного контроля за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: указание Генпрокуратуры России № 275/36, СК России 1/206, МВД России № 2/5443, МЧС России № 195, ФССП России № 1-у, ФСБ России № 21, ФСКН России № 4, ФТС России № 1081 от 03.06.2015. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 09.01.2024).

по ней решения (п. 7 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Порядок оспаривания требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, предусмотрен в ч. 3 ст. 38, ч. 4 ст. 39 и ч. 6 ст. 37 УПК РФ. Такое оспаривание носит сложный и многоступенчатый характер (окончательное решение может принимать Генеральный прокурор РФ).

3. Рассматривать ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве и постановление следователя о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении соглашения о сотрудничестве, заключать с подозреваемым или обвиняемым досудебное соглашение о сотрудничестве (п. 5.2 ст. 37, ч. 5 ст. 21, глава 40.1 УПК РФ)

4. Заключать досудебные соглашения о сотрудничестве.

Право заключать досудебные соглашения о сотрудничестве имеют Генеральный прокурор Российской Федерации, заместители Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроры субъектов Российской Федерации, городов и районов, другие территориальные, приравненные к ним военные прокуроры и прокуроры иных специализированных прокуратур, их заместители.

Ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве должно содержать указание на действия, которые подозреваемый (обвиняемый) обязуется совершить в целях содействия следствию:

- в раскрытии и расследовании преступления;
- в изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления и иных лиц, совершивших преступления, которые не связаны с инкриминируемым ему деянием;
- в розыске имущества, добытого в результате преступления.

Прокурор разъясняет подозреваемому (обвиняемому) правовые последствия несоблюдения взятых ими обязательств (ч. 2.1 ст. 317.3 УПК РФ). ÷

После подписания досудебное соглашение о сотрудничестве и другие документы, указанные в ч. 2 ст. 317.4 УПК РФ, прокурор направляет

следовательно для приобщения к материалам уголовного дела, а их копии хранятся в прокуратуре в условиях, обеспечивающих тайну содержащихся в них сведений. По ходатайству подозреваемого (обвиняемого) о предоставлении копии досудебного соглашения о сотрудничестве ему вручается копия этого документа под расписку.

Прокурор вправе своим постановлением изменить или прекратить действие досудебного соглашения о сотрудничестве в случаях, предусмотренных ч. 5 ст. 317.4 УПК РФ (подозреваемым (обвиняемым) не выполнены или не полностью выполнены взятые на себя обязательства). В случае вынесения прокурором постановления об изменении досудебного соглашения о сотрудничестве составляется новое досудебное соглашение о сотрудничестве в порядке, предусмотренном ст. 317.3 УПК РФ. В случае вынесения прокурором постановления о прекращении действия досудебного соглашения о сотрудничестве производство по уголовному делу осуществляется в общем порядке.

По окончании предварительного следствия прокурор рассматривает поступившее от следователя уголовное дело с обвинительным заключением, а также материалы, подтверждающие соблюдение обвиняемым условий, предусмотренных соглашением о сотрудничестве.

Если прокурор соглашается с обвинительным заключением, то он выносит представление об особом порядке проведения судебного заседания. В представлении должны быть указаны: 1) особенности оказанного обвиняемым содействия в раскрытии преступления; 2) значимость сотрудничества с обвиняемым для раскрытия преступления, розыска имущества, добытого преступным путем; 3) конкретные правонарушения или уголовные дела, раскрытые в результате сотрудничества; 4) наличие угроз, которым подвергался обвиняемый или его близкие лица в результате сотрудничества (ч. 1 ст. 317.5 УПК РФ).

Не допускается внесение представлений в порядке ст. 317.5 УПК РФ в случае, когда содействие подозреваемого или обвиняемого следствию

заключалось только в сообщении им сведений о его собственном участии в преступной деятельности.

В случае получения сведений о несоблюдении подозреваемым (обвиняемым) досудебного соглашения о сотрудничестве (например, сообщение заведомо ложных сведений, отказ от участия в следственных действиях, оперативно-розыскных мероприятиях, сокрытие важных для следствия данных и др.) прокурор выносит постановление о прекращении досудебного сотрудничества, а в случае их поступления при выполнении требований ст. 221 УПК РФ – постановление об отказе во внесении представления, предусмотренного ст. 317.5 УПК РФ. Копии указанных документов с разъяснением порядка обжалования направляются обвиняемому и его защитнику.

Уголовное дело при изложенных обстоятельствах направляется в суд для рассмотрения в общем порядке. Замечания обвиняемого, его защитника на представление прокурора (ч. 3 ст. 317.5 УПК РФ) подвергаются тщательной проверке, по результатам которой прокурор выносит постановление об отклонении или удовлетворении требований указанных участников уголовного процесса, копию которого направляет заинтересованным лицам.

Тот факт, что именно прокурор представляет сторону обвинения при принятии решения о возможности заключения с обвиняемым «сделки» и об ее конкретных условиях, еще раз свидетельствует о том, что ему принадлежит руководящая роль при осуществлении уголовного преследования в досудебном производстве. Направлять уголовное дело с обвинительным заключением вышестоящему прокурору для утверждения обвинительного заключения, если дело подсудно вышестоящему суду (п. 3 ч. 1 ст. 221 УПК РФ). Данное решение оформляется мотивированным постановлением прокурора. Такое требование к оформлению данного решения выработано прокурорско-надзорной практикой, ею же разработаны содержание и структура указанного постановления.

В постановлении должны быть содержаться: дата и место вынесения постановления; должность, классный чин, фамилия инициалы прокурора, его

вынесшего; результаты предварительного следствия с указанием фамилии, имени, отчества обвиняемого и формулировки предъявленного обвинения с указанием пункта, части, статьи УК РФ, предусматривающих уголовную ответственность за данное преступление; суд, которому подсудно уголовное дело; прокурор, которому направляется уголовное дело для утверждения обвинительного заключения.¹

Вышестоящий прокурор при направлении ему нижестоящим прокурором уголовного дела, подсудного вышестоящему суду, принимая решение согласно ст. 221 УПК РФ об утверждении обвинительного заключения, при необходимости обязан инициировать продление обвиняемому срока содержания под стражей (домашнего ареста). С ходатайством о продлении этих сроков вышестоящий прокурор может обратиться в суд и в случае вынесения постановления по результатам рассмотрения жалобы следователя на возвращение уголовного дела, если им будет отменено соответствующее решение нижестоящего прокурора, поскольку при этом предусмотрено, что решение о направлении уголовного дела в суд принимает именно вышестоящий прокурор.² Отменять меру пресечения в виде заключения под стражей, установив, что следователь нарушил требования ч. 5 ст. 109 УПК РФ, а предельный срок содержания обвиняемого под стражей истек (ч. 2 ст. 221 УПК РФ). Реализация данного полномочия производится путем вынесения прокурором мотивированного постановления.

Следует заметить, что ст. 110 УПК РФ, содержащая общие положения об отмене или изменении меры пресечения, не называет прокурора в числе субъектов, имеющих право отменять меру пресечения.

5. Рассматривать поступившее от следователя уголовное дело с постановлением о направлении его в суд для применения принудительной меры

¹ Малов А.А., Буланова Н. В. Методические рекомендации по изучению прокурором уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением (актом). М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010. С. 34.

² Парфенова М.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод участников уголовного судопроизводства при избрании и применении мер пресечения, применяемых по решению суда // Законы России: опыт, анализ, практика. 2014. № 1.

медицинского характера и принимать по делу одного из решений, предусмотренных в ч.5 ст. 439 УПК РФ.

Одним из таких решений может быть прекращение уголовного дела (п. 3 ч. 5 ст. 439 УПК РФ). В этой части правовое регулирование полномочий прокурора отличается от содержащегося в ст. 221 УПК РФ, которой прокурор правом прекратить поступившее от следователя уголовное дело не наделен.

Резюмируя сказанное, отметим, что основной проблемой прокурорского надзора за органами предварительного следствия, на наш взгляд, является сокращение полномочий прокурора в уголовно-процессуальном законодательстве в 2007 году. В их числе возможность давать следователю указания о производстве процессуальных действий. Такие непродуманные нововведения привели к потере прокурором реальной возможности осуществлять хоть сколько-нибудь эффективный надзор за органами предварительного следствия. А ведь специфика и основная цель прокурорского надзора как раз и состоит в том, чтобы осуществлять защиту законности находясь как бы над процессом, но по причине отсутствия у прокурора необходимых полномочий, достижение этой цели в полном объеме в настоящее время становится невозможным. В связи с этим считаем целесообразным дополнить п. 4 ч. 1 ст. 37 УПК РФ и представить его в следующей редакции: «4) давать *следователю* и дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий».

§ 2. Полномочия, реализуемые прокурором в досудебном производстве при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания

Полномочия прокурора в досудебном производстве при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания следует разделить на следующие группы: а) полномочия, осуществляемые прокурором по любым уголовным делам, расследуемым в форме дознания; и б) полномочия, осуществляемые прокурором по уголовным делам, дознание по которым проводится в сокращенной форме. Такое деление позволит нам более детально проанализировать, в частности, особенности прокурорского надзора за исполнением процессуального закона при производстве дознания в сокращенной форме.

1. Полномочия, осуществляемые прокурором по любым уголовным делам, расследуемым в форме дознания. В рамках этих полномочий прокурор осуществляет руководство процессуальной деятельностью органа дознания. Здесь он имеет возможность вмешиваться в эту деятельность, направлять ее и контролировать, так как некоторые, закрепленные в УПК РФ действия и решения дознавателя нельзя реализовать без согласия прокурора. К данным полномочиям можно отнести следующие:

1.1. Поручать органу дознания проведение проверки сообщения о преступлении, распространенного в средствах массовой информации (ч. 2 ст. 144 УПК РФ).

В рамках реализации данного полномочия прокурор обращается к редакции, главному редактору соответствующего средства массовой информации (СМИ) с требованием (ч. 4 ст. 21, ч. 2 ст. 144 УПК РФ) передачи имеющихся в распоряжении соответствующего СМИ документов и материалов, подтверждающих сообщение о преступлении, а также данных о лице, предоставившем указанную информацию. Такие данные могут быть не

предоставлены прокурору, если это лицо поставило условие о сохранении в тайне источника информации.

1.2. Продлевать срок проверки сообщения о преступлении по ходатайству дознавателя до 30 суток (ч. 3 ст. 144 УПК РФ). Такое продление допускается только при необходимости производства документальных проверок, ревизий, судебных экспертиз, исследований документов, предметов, трупов, а также проведения оперативно-розыскных мероприятий. При решении вопроса о продлении срока проверки сообщения о преступлении прокуроры обязаны выяснить конкретные, фактические обстоятельства, послуживших основанием для продления сроков проверки, в частности, используя полномочия, предоставленные для осуществления надзора за исполнением ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», выяснить, проводятся ли оперативно-розыскные мероприятия по материалу проверки. В случае установления прокурором нарушений, допущенных органом дознания при проведении проверки сообщения о преступлении, прокурор должен отреагировать на это нарушение (письменным указанием, представлением об устранении нарушений закона).

1.3. Давать согласие дознавателю на возбуждение уголовного дела частного или частно-публичного обвинения при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя (ч. 4 ст. 20, ч. 3 ст. 21, ч. 4 ст. 147, ч. 3 ст. 318 УПК РФ). Основаниями для принятия такого решения являются зависимое или беспомощное состояние лица, в отношении которого совершено преступление, препятствующее этому лицу защищать свои права и законные интересы, а также неизвестность данных о лице, совершившем преступление. Часть 1.1 ст. 319 УПК РФ предусматривает возможность направления мировым судьей в орган дознания ранее поступившего в мировой суд заявления, если такое заявление не содержит необходимых данных о лице, привлекаемом к уголовной ответственности. В данном случае орган дознания должен будет решать вопрос о возбуждении уголовного дела в порядке, предусмотренном ч. 4 ст. 20 УПК РФ, т.е. обращаться к прокурору.

1.4. Давать письменные указания о производстве дознания по уголовным делам о преступлениях небольшой и средней тяжести, не перечисленных в п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ (п. 2 ч. 3 ст. 150 УПК РФ), давать письменные указания о передаче для производства предварительного следствия уголовных дел о преступлениях, указанных в п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ (ч. 4 ст. 150 УПК РФ). Реализуя данные права, прокурор изменяет (определяет) подследственность уголовного дела, учитывая сложность расследуемого дела, данные о личности лица, совершившего преступление (возможная необходимость применения принудительных мер медицинского характера), срок расследования (истечение предельных сроков дознания, предусмотренных ч.ч. 4 и 5 ст. 223 УПК РФ) и т.п.

1.5. Давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Указания прокурора направлены на своевременное раскрытие преступления, они могут касаться вопросов получения и надлежащей фиксации доказательств, производства необходимых процессуальных действий (в том числе неотложных по установлению и закреплению следов преступления). Эти указания обязательны для дознавателя, он вправе их обжаловать вышестоящему прокурору, но такое обжалование не приостанавливает их исполнение прокурора (ч. 4 ст. 41 УПК РФ). Процессуальная самостоятельность дознавателя, в связи с изложенным, меньше по объему, чем самостоятельность следователя, а пределы прокурорского надзора, о которых мы вели речь в первой главе, шире. Такие указания целесообразно распространить и на органы предварительного следствия. Их применение, на наш взгляд, будет способствовать более объективному расследованию, учету деталей уголовного дела, которые могут существенно повлиять на решение по делу, а соответственно обеспечат справедливость.

1.6. Рассматривать жалобы (возражения) дознавателя на указания начальника подразделения дознания и начальника органа дознания и принимать решения по таким жалобам (возражениям) (ч. 4 ст. 40.1, ч. 4 ст. 41 УПК РФ),

рассматривать жалобы дознавателя на действия (бездействие) и решения нижестоящего прокурора (ч. 4 ст. 124 УПК РФ).

Прокурор, таким образом, становится «арбитром» во внутриведомственных спорах должностных лиц органа дознания в связи с производством по уголовному делу. Аналогичные споры между следователем и руководителем следственного органа находятся вне компетенции прокурора, их разрешает вышестоящий руководитель (ч. 3 ст. 39 УПК РФ).

1.7. Давать дознавателю согласие на возбуждение перед судом ходатайства 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).

При отсутствии в предоставленных материалах обоснованных выводов о необходимости содержания лица под стражей прокурор отклоняет просьбу дознавателя и не поддерживает соответствующего ходатайства. Отсутствие такого согласия прокурора препятствует обращению дознавателя в суд. Об отказе в даче согласия дознавателю на обращение в суд прокурор выносит мотивированное постановление, которое подлежит приобщению к материалам уголовного дела.

1.8. Отменять незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя в порядке, установленном УПК РФ (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). В данной норме не конкретизируется, какие именно постановления дознавателя и органа дознания вправе отменять прокурор. Другие нормы УПК РФ прямо указывают на возможность отмены прокурором постановлений о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении уголовного дела, о приостановлении дознания. Приказ Генерального прокурора РФ № 11 от 19.01.2022 г.¹ предусматривает возможность отмены незаконного

¹ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания: приказ Генпрокуратуры России от 19.01.2022 № 11 (ред. от 22.02.2023). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 05.01.2024).

или необоснованного постановления дознавателя об отказе в удовлетворении ходатайства о производстве дознания в сокращенной форме. Неясно, вправе ли прокурор отменять иные постановления дознавателя: об избрании меры пресечения (не требующей судебного решения), о производстве следственного действия (например, о назначении экспертизы) и другие. Мы считаем, что необходимо такие постановления тоже отменять прокурором, если они были незаконными или необоснованными.

1.9. Рассматривать и разрешать ходатайства начальника подразделения дознания об отмене незаконных и необоснованных постановлений дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела (п. 4 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ).

Речь идет о случаях, когда нарушения при принятии решения об отказе в возбуждении уголовного дела выявлены посредством осуществления ведомственного процессуального контроля. С аналогичным ходатайством к прокурору может обратиться и начальник органа дознания, поскольку он обладает всеми полномочиями начальника подразделения дознания (ч. 2 ст. 40.2 УПК РФ).

1.10. Разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы, принимать решения об отводе начальника органа дознания и начальника подразделения дознания (п. 9 ч. 2 ст. 37, ч. 1 ст. 67 УПК РФ). Обстоятельства, исключающие участие дознавателя, начальника органа или подразделения дознания в производстве по уголовному делу, перечислены в ч.ч. 1 и 2 ст. 61 УПК РФ. Решения по существу заявленного отвода или самоотвода облекаются в форму постановления прокурора.

1.11. Отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ такие нарушения требований УПК РФ, которые могут повлиять на исход дела. Решение об отстранении дознавателя оформляется постановлением прокурора. УПК РФ оставляет на усмотрение прокурора решение вопроса о том, каким может быть нарушение закона, оценивать его существенность. Генеральный

прокурор в качестве существенных рассматривает такие нарушения, которые могут повлиять на исход уголовного дела.¹

1.12. Продлевать срок дознания по уголовному делу, срок дознания в сокращенной форме (ч.ч. 3, 4 и 5 ст. 223, ч. 9 ст. 226.7 УПК РФ). Приказ Генерального прокурора РФ устанавливает сроки, в которые дознаватель должен обратиться к прокурору для решения вопроса о продлении срока дознания: - до 60 суток – за 5 дней до истечения срока, - свыше 60 суток – за 10 дней, - свыше 6 месяцев – за 15 дней.² Эти сроки, установленные приказом Генерального прокурора РФ, являются обязательными для исполнения дознавателями всех ведомств в силу прямого указания закона (п. 2 ст. 30 ФЗ «О прокуратуре РФ»).

1.13. Устанавливать срок дополнительного дознания по возобновленному дознанию после отмены постановления о приостановлении дознания (или после вынесения постановления о возобновлении дознания) (ч.ч. 3.2 и 3.3. ст. 223 УПК РФ). Срок дополнительного дознания устанавливается прокурором (в том числе, по ходатайству начальника подразделения дознания) в тех случаях, если срок дознания по приостановленному уголовному делу истек (основания приостановления, предусмотренные п.п. 1 и 2 ч. 1 ст. 208 УПК РФ). Данный срок устанавливается в пределах 10 суток, дальнейшее продление срока дознания производится на общих основаниях. Если срок дознания не подлежит продлению (истек предельный срок, установленный ч.ч. 4 и 5 ст. 223 УПК РФ), то прокурор должен, не устанавливая срока, передать уголовное дело для производства следствия.

1.14. Устанавливать срок дополнительного дознания при возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания или пересоставления обвинительного акта либо обвинительного постановления (п. 2 ч. 1 ст. 226, п. 2 ч. 1 ст. 226.8 УПК РФ). Срок дополнительного дознания

¹ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания: приказ Генпрокуратуры России от 19.01.2022 № 11 (ред. от 22.02.2023) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 11.01.2024 г.).

² См. там же.

устанавливается в пределах 10 суток, для пересоставления обвинительного акта – в пределах 3 суток, для пересоставления обвинительного постановления – в пределах 2 суток. Соответствующее решение прокурор формулирует в резолютивной части постановления о возвращении уголовного дела дознавателю.

1.14. Утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу (п. 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), давать согласие на прекращение дознавателем уголовного дела и уголовного преследования по основаниям, предусмотренным ст.ст. 25, 28 и ч. 3 ст. 28.1 УПК РФ, давать согласие дознавателю на обращение в суд с ходатайством о прекращении уголовного дела или уголовного преследования в связи с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа (ст. 25.1, ч. 2 ст. 446.2 УПК РФ). Прокурор также вправе прекращать уголовное дело, поступившее с обвинительным актом или обвинительным постановлением (п. 3 ч. 1 ст. 226, п. 4 ч. 1 ст. 226.8 УПК РФ).

Кроме того, прокурор вправе давать дознавателю согласие на прекращение уголовного преследования по уголовному делу о преступлении небольшой или средней тяжести в отношении несовершеннолетнего, исправление и перевоспитание которого может быть достигнуто без применения наказания, и возбуждении перед судом ходатайства о применении к такому несовершеннолетнему принудительной меры воспитательного воздействия (ч. 1 ст. 427 УПК РФ).

1.15. Соединять своим постановлением уголовные дела, находящиеся в производстве дознавателя или находящихся в производстве разных органов дознания (ч. 3 ст. 153 УПК РФ). При этом следует незамедлительно реагировать на несвоевременное соединение уголовных дел в отношении одного и того же лица при наличии к тому законных оснований.

Поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 153 УПК РФ соединение уголовных дел, находящихся в производстве дознавателя, производится на основании постановления прокурора, то в данном случае речь идет, по всей видимости, о

несвоевременности постановки дознавателем вопроса о соединении уголовных дел перед прокурором.

1.16. Утверждать обвинительный акт в установленный законом срок. В соответствии со ст. 226 УПК РФ РФ прокурор рассматривает уголовное дело, поступившее с обвинительным актом, и в течение 2 суток принимает по нему одно из следующих решений: об утверждении обвинительного акта и о направлении уголовного дела в суд; о возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта в случае его несоответствия требованиям статьи 225 УПК РФ РФ со своими письменными указаниями. При этом прокурор может установить срок для производства дополнительного дознания не более 10 суток, а для пересоставления обвинительного акта - не более 3 суток. Дальнейшее продление срока дознания осуществляется на общих основаниях и в порядке, которые установлены частями третьей - пятой статьи 223 УПК РФ РФ; о прекращении уголовного дела по основаниям, предусмотренным статьями 24 - 28 УПК РФ РФ; о направлении уголовного дела для производства предварительного следствия.

Изложенное позволяет сформулировать следующий тезис. На наш взгляд, странным выглядит дифференциация полномочий прокурора в зависимости от формы предварительного расследования. Так, если при расследовании в форме дознания прокурор обладает всеми указанными полномочиями, то в рамках предварительного следствия он лишён практически их всех, обладая лишь правом требовать от следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, которые были допущены в процессе предварительного следствия (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ РФ).

При этом, в отличие от органа дознания, для которого эти требования являются обязательными, руководитель следственного органа может их фактически проигнорировать путём вынесения мотивированного постановления о несогласии с ними (ч. 4 ст. 39 УПК РФ). Подобная дифференциация не поддерживается подавляющим большинством

специалистов в области уголовного процесса, включая и работников правоохранительной системы. Поэтому, представляется жизненно важным исключение из УПК РФ нормы о возможности обжалования руководителем следственного органа требований прокурора по устранению нарушений федерального законодательства, которые допущены в процессе предварительного следствия.

2. Рассмотрим теперь полномочия прокурора, связанные с осуществлением прокурорского надзора при производстве дознания в сокращенной форме. По уголовным делам, дознание по которым проводится дознавателями центральных аппаратов МВД РФ, и других органов дознания, перечисленных в ч. 3 ст. 151 УПК РФ, вышеперечисленные полномочия прокуроров реализуются Генеральным прокурором Российской Федерации либо его заместителями. Полномочия, осуществляемые прокурором по уголовным делам, дознание по которым проводится в сокращенной форме (глава 32.1 УПК РФ).

Генеральный прокурор существенно конкретизирует нормы, содержащиеся в главе 32.1 УПК РФ, в части реализации прокурором своих полномочий.¹ Так, прокурор правомочен:

- проверять законность постановлений о возбуждении уголовного дела и производстве дознания в сокращенной форме, оценивать правильность квалификации содеянного, в том числе с целью исключения ее необоснованного занижения. В случае несогласия с квалификацией прокурор отменяет своим мотивированным постановлением соответствующее процессуальное решение и одновременно дает письменное указание о производстве расследования в общем порядке;

- проверять обоснованность и законность выделения материалов уголовного дела в отношении конкретного лица в отдельное производство. В

¹ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания: приказ Генпрокуратуры России от 19.01.2022 № 11 (ред. от 22.02.2023). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 11.01.2024).

частности, как указывает Генеральный прокурор, проверка должна быть направлена на пресечение искусственного создания оснований для перехода на производство дознания в сокращенной форме;

- продлевать срок дознания в сокращенной форме до 20 суток. Продление срока осуществляется при наличии ходатайства обвиняемого, его защитника, потерпевшего, предусмотренного ч. 6 ст. 226.7 УПК РФ, направленного органу дознания до окончания ознакомления с обвинительным постановлением и материалами уголовного дела, а также постановления органа дознания о продлении такого срока. Нужно обратить внимание на то, что Генеральный прокурор называет адресатом ходатайства, заявленного обвиняемым, его защитником, потерпевшим и (или) его представителем в порядке, предусмотренном ч. 6 ст. 226.7 УПК РФ, именно орган дознания, а не дознавателя, в производстве которого находится уголовное дело. Разрешать такое ходатайство, по мнению Генерального прокурора, тоже должен орган дознания, то есть начальник органа дознания.

В случае выявления обстоятельств, препятствующих направлению уголовного дела в суд, предусмотренных п. 3 ч. 1 ст. 226.8 УПК РФ, прокурор выносит постановление о направлении дела дознавателю для производства дознания в общем порядке. Выносить постановление о прекращении уголовного дела, поступившего от дознавателя, при наличии оснований, предусмотренных ст. 24, 25, 27, 28 и 28.1 УПК РФ, о чем уведомлять заинтересованных лиц.

В целом, подводя итог второй главе, следует еще раз обратить внимание на сложность выстроенной в современном уголовно-процессуальном законе системы полномочий прокурора в досудебном производстве. Одни и те же процессуальные ситуации – избрание меры пресечения, проверка и отмена незаконного и необоснованного постановления, выявление нарушения, допущенного при расследовании, и т.п. – требуют от прокурора использования различных полномочий либо предъявляют различные требования к порядку

реализации соответствующего полномочия в зависимости от формы предварительного расследования.

Полагаем, что рассмотренные в главе проблемы по реализации прокурорского надзора над органами предварительного следствия и дознания, а также возможности их разрешения, в том числе на законодательном уровне, позволят улучшить данное направление деятельности прокуроров в досудебном производстве по уголовным делам.

Следует подчеркнуть, что эффективной мерой прокурорского реагирования на нарушения закона, допущенные органами дознания, является отстранение дознавателя от дальнейшего ведения расследования (п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ РФ). Такое положение вещей однозначно способствует повышению уровня дисциплины и правосознания в органах дознания, в то время как бесконтрольность и наличие лишь ведомственного контроля, который обычно малоэффективен в силу нежелания тех, кто его осуществляет, вскрывать проблемы в собственном ведомстве, ведёт к прямо противоположным результатам.

ГЛАВА 3. АКТЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

§ 1. Постановление прокурора

Реализация рассмотренных в предыдущих главах полномочий обеспечивается актами прокурорского реагирования. Они позволяют прокурору устранять выявленные им нарушения в ходе досудебного производства, должным образом среагировать на эти нарушения. Актами прокурорского реагирования фактически являются решения прокурора, закрепленные в специальных документах, с помощью которых он реагирует на выявленные правонарушения, в теории прокурорского надзора.¹

Акты прокурорского реагирования направлены как на устранение выявленных нарушений закона, так и на восстановление нарушенной законности, устранение причин и условий, способствующих нарушениям закона, а также привлечение к ответственности виновных лиц.² Для актов прокурорского реагирования свойственны следующие признаки:

- они могут быть вынесены только уполномоченными на то должностными лицами органов прокуратуры в пределах их компетенции (на уровне прокуратуры города (района) акты прокурорского реагирования могут быть вынесены только прокурором – руководителем прокуратуры либо его заместителями);

- содержат властное волеизъявление;

- отвечают требованиям законности, обоснованности и мотивированности (ч. 4 ст. 7 УПК РФ);

¹ Кожевников О.А. Задачи прокуратуры по надзору за исполнением законов при осуществлении дознания и предварительного следствия // Уголовное право. 2009. № 2.

² Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: курс лекций. Екатеринбург, 2016. С. 10.

- определяют правовое отношение прокурора к деятельности иных органов и лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве;
- устанавливают, изменяют или прекращают уголовно-процессуальные отношения, подтверждают наличие или определяют отсутствие материально-правовых отношений;
- принимаются в установленном законом порядке; - выражаются в определенной законом форме.¹

Можно выделить обязательные элементы, содержащиеся в структуре большинства актов прокурорского реагирования. К их числу относятся:

- вводная часть, в которой содержится наименование акта прокурорского реагирования, должность и классный чин выносящего акт прокурора, дата, место и время вынесения акта, указание адресата акта;
- описательно-мотивировочная часть, в которой излагаются фактические обстоятельства уголовного дела (материала проверки сообщения о преступлении), анализ доказательств по делу, их оценка, выводы об обстоятельствах дела, указание на правовые нормы, положенные в основу принимаемого прокурором решения;
- резолютивная часть, в которой содержатся итоговые выводы прокурора (решение, требование) и его подпись.²

Следует отметить, что анализируемые акты прокурорского реагирования, как правило, являются, с точки зрения науки уголовного процесса, процессуальными решениями прокурора (п. 33 ст. 5 УПК РФ).

Одним из распространенных актов прокурорского реагирования является постановление. Согласно п. 25 ст. 5 УПК РФ под постановлением понимается, в частности, решение прокурора, вынесенное в ходе досудебного производства. Родовое понятие «решение», в свою очередь, в науке уголовного процесса определяется следующим образом. Решения в уголовном судопроизводстве – правовые акты, выраженные в установленной законом процессуальной форме, в

¹ Азаров В.А., Терехин А.А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве: монография. М., 2014. С. 8.

² См. там же.

которых государственный орган или должностное лицо в пределах своих полномочий в определенном законом порядке дает ответы на возникшие по делу правовые вопросы, основанные на установленных фактических обстоятельствах дела и предписаниях закона, и содержащие властное волеизъявление о действиях, направленных на достижение назначения уголовного судопроизводства.¹

Фактически, постановление прокурора в контексте надзора за органами предварительного расследования – это его решение по результатам проверки законности принятого поднадзорным органом предварительного расследования либо нижестоящим прокурором процессуального решения.²

В досудебном производстве прокурор вправе выносить самые различные постановления.

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

- об отмене незаконных и необоснованных постановлений следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, органа дознания (о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного расследования, о прекращении уголовного дела и т.д.);

- об удовлетворении или об отказе в удовлетворении жалобы участника уголовного судопроизводства (в порядке, предусмотренном ст. 124 УПК РФ);

- о передаче уголовного дела (материалов проверки сообщения о преступлении) по подследственности;

¹ Лупинская П.А. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство, практика. М., 2010. С. 5.

² Проватарь Ю.А. Меры прокурорского реагирования как способ реализации функции прокурорского надзора на досудебной стадии уголовного судопроизводства // Крымские юридические чтения. Прокуратура России: в преддверии 300-летия: Сборник материалов всероссийской научной-практической конференции. В 2-х томах, Симферополь, 17–18 июня 2021 года / под общей редакцией Н.Н. Колюки, сост. С.В. Герасимовский, А.П. Сергеева. Том I. Симферополь: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство Типография «Ариал», 2021. С. 76.

- о признании доказательства недопустимым;
- об освобождении незаконно задержанного или лишенного свободы (ч. 2 ст. 10 УПК РФ);
- об отводе нижестоящего прокурора, дознавателя, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания;
- об отстранении дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ;
- о возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования, пересоставления обвинительного заключения (обвинительного акта, обвинительного постановления) либо о производстве дознания в общем порядке;
- о направлении уголовного дела вышестоящему прокурору для утверждения обвинительного заключения, если уголовное дело подсудно вышестоящему суду;
- о прекращении уголовного дела, поступившего с обвинительным актом или обвинительным постановлением;
- об исключении из обвинительного акта (обвинительного постановления) отдельных пунктов обвинения, переквалификации обвинения на менее тяжкое;
- о соединении уголовных дел, находящихся в производстве дознавателя;
- другие постановления прокурора.

Рассмотрим некоторые из них более подробно.

Разновидностью постановления прокурора является мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства. В п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ говорится именно о «мотивированном постановлении...», хотя, как известно, ч. 4 ст. 7 УПК РФ требует, чтобы любое постановление прокурора отвечало требованию мотивированности.

Видимо, в данном случае законодатель преследовал цель побудить прокуроров не просто перенаправлять своими постановлениями в органы

предварительного расследования материалы проверок, но и обосновывать, убеждать в постановлении, что в этих материалах имеются достаточные данные, указывающие на признаки преступления. Напомним, что «решение как акт мыслительно-волевой деятельности должно быть выражено в такой форме, которая делает его понятным и убедительным для участников процесса и всех лиц, интересующихся вынесением решения. На это направлено требование обоснованности и мотивированности решения. Обоснованный означает «подтвержденный фактами, серьезными доводами, убедительный мотив – побудительная причина, повод, довод в пользу чего-нибудь». Близкое этимологическое значение этих слов не исключает, однако, возможности предъявлять к решению одновременно требование обоснованности и мотивированности, поскольку в решении должны быть приведены факты, которые считают установленными, и доводы, объясняющие, почему отвергнуты, например, доводы другой стороны.... В конечном счете, выраженное в решении обоснование и его мотивы раскрывают те побудительные причины, которые приводят ... к определенному решению по делу. ... Через мотивировку решения объективируется его соответствие требованиям закона, обосновывается, что решение продиктовано не личными мотивами, не субъективным желанием, а предписанием закона, и объясняется выбор решения в рамках этого закона».¹

Интересно, что в ч. 1 ст. 140 УПК РФ, перечисляющей поводы для возбуждения уголовного дела, данный акт прокурора назван просто «постановлением прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании», т.е. без акцента на свойство мотивированности. Теория прокурорского надзора и уголовного процесса, а также практика правоприменения выработали следующие требования к этому акту прокурорского реагирования.

¹ Lupinskaya P.A. Resheniya v ugolovnom sudoproizvodstve: teoriya, zakonodatel'stvo, praktika. M., 2010.

Постановление состоит из вводной, описательно-мотивировочной и резолютивной частей. Во вводной части постановления содержатся наименование постановления, дата и место его вынесения, должность, классный чин и фамилия прокурора, а также сведения об источнике получения сведений о правонарушении, содержащем, по мнению прокурора, признаки преступления. Как правило, эти сведения могут быть получены прокурором в ходе проведения так называемой «общенадзорной проверки», в порядке реализации полномочий, закрепленных в ст.ст. 22 и 27 ФЗ «О прокуратуре РФ». Пункт второй ст. 27 ФЗ «О прокуратуре РФ» предусматривает, что при наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом.

Кроме того, сведения о совершении преступления могут быть получены прокурором при проведении проверок исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), например, при выявлении прокурором фактов «укрытия преступлений».

Описательно-мотивировочная часть постановления должна содержать:

- изложение результатов проведенной прокурором проверки, конкретной информации, указывающей на признаки преступления;
- анализ усматриваемых прокурором оснований для возбуждения уголовного дела;
- указание на пункт, часть, статью Особенной части УК РФ, предусматривающие уголовную ответственность за преступление, признаки которого, по мнению прокурора, содержатся в направляемых в орган предварительного расследования материалах;
- ссылку на нормы уголовно-процессуального законодательства.

Резолютивная часть постановления содержит:

- решение прокурора о направлении соответствующего материала проверки руководителю органа предварительного расследования (руководителю следственного органа или начальнику органа дознания) для решения вопроса об уголовном преследовании по признакам конкретного преступления. При этом прокурор может указать определенное должностное лицо (гражданина), в отношении которого, по мнению прокурора, необходимо начать уголовное преследование, если в ходе прокурорской проверки такое лицо было установлено;

- указание на отсутствие препятствий для возбуждения уголовного дела – обстоятельств, исключающих возбуждение уголовного дела либо привлечение к уголовной ответственности названного прокурором лица; - напоминание процессуального порядка и сроков рассмотрения постановления прокурора;

- подпись прокурора.

По мнению некоторых авторов, в резолютивной части данного постановления могут содержаться конкретные указания о том, какие проверочные действия, предусмотренные законом, должны быть проведены органом предварительного расследования.¹

Представляется, что данное суждение не основано на законе, по крайней мере, для случаев направления соответствующих постановлений прокурора в органы предварительного следствия, поскольку 1) УПК РФ не предусматривает права прокурора давать указания органам предварительного следствия в стадии возбуждения уголовного дела; 2) как уже было обращено внимание, постановление прокурора о направлении материалов в следственный орган может быть вынесено только при сборе материалов, достаточных для формирования вывода о допущенных нарушениях уголовного законодательства.

¹ См., например: Образцы процессуальных документов. Досудебное производство: учебное пособие / под общ. ред. А.А. Толкаченко. М., 2013.

Иными словами, предполагается, что прокурор самостоятельно установил в ходе проверки наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления.

Напомним, что решение об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с мотивированным постановлением прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного следствия для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства, вынесенное на основании п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, может быть принято только с согласия руководителя следственного органа (ч. 1.1. ст. 148 УПК РФ).

Постановление об отмене постановления о возбуждении уголовного дела. Прокурор вправе вынести такое постановление в срок не позднее 24 часов с момента получения им материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, в случае признания им постановления органа предварительного расследования незаконным или необоснованным (ч. 4 ст. 146 УПК РФ). Этот срок отсчитывается именно с момента получения прокурором материалов, а не копии постановления о возбуждении уголовного дела, которая должна быть направлена должностным лицом органа предварительного расследования прокурору незамедлительно по принятии решения о возбуждении уголовного дела.

В отличие от УПК РФ РСФСР¹ (ч. 2 ст. 116), действующий уголовно-процессуальный закон не ставит решение прокурора в зависимость от того, произведены ли к моменту прокурорской проверки по уголовному делу какие-либо следственные действия.

Постановление об отмене постановления о возбуждении уголовного дела состоит из вводной, описательно-мотивировочной и резолютивной частей и должно содержать:

- характеристику повода для возбуждения уголовного дела;

¹ Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27.10.1960. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 05.01.2024).

- описание обстоятельств, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела;
- дату принятия должностным лицом решения о возбуждении уголовного дела;
- пункт, часть и статью Особенной части УК РФ, приведенные в постановлении о возбуждении уголовного дела;
- основания отмены постановления о возбуждении уголовного дела (отсутствие повода или основания для возбуждения дела, возбуждение уголовного дела с нарушением правил подследственности (неуполномоченным лицом), нарушение требований к форме постановления, содержащихся в ч. 2 ст. 146 УПК РФ, нарушение срока проверки сообщения о преступлении, несоблюдение требований ст.ст. 147, 318, 448 УПК РФ об особой процедуре возбуждения уголовного дела и др.);
- сведения об обстоятельствах, подтверждающих вывод прокурора о наличии оснований для отмены постановления о возбуждении уголовного дела;
- решение об отмене постановления о возбуждении уголовного дела;
- решение об отмене применявшихся по делу мер пресечения и иных мер процессуального принуждения;
- решение вопроса о вещественных доказательствах, собранных по делу;
- разъяснение лицу, в отношении которого было незаконно возбуждено уголовное дело либо к которому были применены незаконно меры процессуального принуждения, права на реабилитацию.¹

Поскольку отменив постановление о возбуждении уголовного дела, прокурор может направить материал для производства дополнительной проверки, то он вправе, реализуя полномочия, предусмотренные ч. 6 ст. 148 УПК РФ, дать по материалу указания дознавателю (органу дознания) либо изложить конкретные обстоятельства, подлежащие установлению следователем (руководителем следственного органа) в ходе этой дополнительной проверки.

¹ Азаров В.А., Терехин А.А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве: монография. М., 2014. С. 23.

Постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Данное постановление прокурора, как и ранее проанализированные, состоит из вводной, описательно-мотивировочной и резолютивной частей. Особенностью вводной части данного постановления является то, что в ней должно содержаться указание на отменяемое прокурором решение: «рассмотрев материалы проверки № регистрации в КУСП по заявлению (сообщению, рапорту) о ... (указывается повод проведенной проверки)». В описательно-мотивировочной части постановления прокурор приводит исчерпывающие доводы, почему он считает отменяемое постановление незаконным и (или) необоснованным.

Прокурору рекомендуется указать, в чем именно заключается ошибочность использования должностным лицом органа предварительного расследования того или иного основания для отказа в возбуждении уголовного дела.

В частности, если в отменяемом постановлении речь идет об отсутствии события или состава преступления как основании для отказа в возбуждении уголовного дела, прокурор должен указать на то, что это утверждение не соответствует материалам проверки:

- привести те содержащиеся в материалах проверки фактические данные, которые указывают на то, что событие преступления имело место;
- указать признаки конкретного состава преступления, пункт, часть, статью Особенной части УК РФ, предусматривающие уголовную ответственность за преступление, признаки которого, по мнению прокурора, предположительно содержатся в материалах проверки.¹

Особое внимание прокуроры должны обращать на правило, закрепленное в части первой ст. 148 УПК РФ: отказ в возбуждении уголовного дела по основанию, предусмотренному п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ (отсутствие в деянии состава преступления), допускается лишь в отношении конкретного лица.

¹ Образцы процессуальных документов. Досудебное производство / под общ. ред. А.А. Толкаченко. М., 2013. С. 12.

Практика показывает, что распространены факты незаконного отказа в возбуждении уголовного дела также по основаниям, предусмотренным п. 3 (истечение сроков давности уголовного преследования), п. 4 (смерть подозреваемого или обвиняемого) ч. 1 ст. 24 УПК РФ. Усмотрев, что причиной необоснованного решения об отказе в возбуждении уголовного дела стала неполнота проведенной проверки, прокурор в своем постановлении дает указания дознавателю (органу дознания), устанавливая срок их исполнения, либо излагает конкретные обстоятельства, подлежащие установлению следователем (руководителем следственного органа) в ходе дополнительной проверки. Эти указания могут содержаться как в описательно-мотивировочной, так и в резолютивной части постановления прокурора.

В описательно-мотивировочной части постановления также приводятся ссылки на нарушенные должностным лицом органа предварительного расследования нормы, а также на нормы УПК РФ, позволяющие прокурору отменить незаконное и (или) необоснованное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

Особенностью резолютивной части анализируемого постановления является то обстоятельство, что помимо решения об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, изложения конкретных обстоятельств, подлежащих установлению в ходе дополнительной проверки, установления срока этой проверки (для дознавателя или органа дознания), она может содержать решение об изъятии материалов проверки из органа предварительного расследования и передачи их в СК РФ. Напомним, что основанием для такого изъятия материалов могут быть данные, указывающие на особую значимость проверяемых фактов, сложность их исследования, а также на неоднократные существенные нарушения требований уголовно-процессуального закона.¹

¹ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2021 № 544. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 09.01.2024 г.).

Постановление о признании доказательств недопустимыми. В описательно-мотивировочной части такого постановления должны содержаться: 1) указание на доказательство, признаваемое недопустимым; 2) характеристика установленного прокурором нарушения уголовно-процессуального закона, допущенного в ходе следственного действия при получении доказательства; 3) перечисление норм УПК РФ, нарушенных при производстве следственного действия (или совокупности следственных и иных процессуальных действий) по получению доказательства; 4) обоснование вывода прокурора о невозможности дальнейшего использования доказательства. Обосновывая принимаемое решение, прокурор вправе сослаться не только на нормы, содержащиеся в ст. 75 УПК РФ, но и на положения ч. 2 ст. 50 Конституции РФ: «При осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона»¹.

В резолютивной части постановления прокурор формулирует решения о признании доказательства, полученного с нарушением закона, недопустимым, исключении этого доказательства из перечня доказательств, изложенных в итоговом процессуальном документе по уголовному делу (если решение о признании доказательства недопустимым принято прокурором при рассмотрении дела, поступившего прокурору для утверждения обвинительного заключения, обвинительного акта, обвинительного постановления), о направлении постановления руководителю следственного органа (начальнику органа дознания).

Постановление о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия (дознания), пересоставления обвинительного заключения (обвинительного акта, обвинительного постановления), для производства дознания в общем порядке. Такие решения прокурора, как

¹ Кожевников О. А. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Екатеринбург, 2006. С. 13.

правило, принимаются в случаях, предусмотренных п. 2 ч. 1 ст. 221, п. 2 ч. 1 ст. 226, п.п. 2 и 3 ч. 1 ст. 226.8, п. 2 ч. 5 ст. 439 УПК РФ.

Схожей структурой и содержанием обладает решение прокурора о направлении уголовного дела для производства предварительного следствия (п. 4 ч. 1 ст. 226 УПК РФ). Данные решения прокурор принимает, если им установлены по поступившему с итоговым процессуальным документом делу обстоятельства, которые препятствуют его рассмотрению судом по существу. Прокурор приходит к выводу, что для устранения этих обстоятельств необходимо производство дополнительных следственных и иных процессуальных действий (дополнительное расследование) либо составление нового итогового процессуального документа.

Характерно, что УПК РФ предусматривает для следователя (дознавателя) возможность обжалования анализируемых постановлений прокурора вышестоящему прокурору (о чем было сказано ранее). Иные постановления прокурора обжалованию должностными лицами органов предварительного расследования не подлежат (исключение составляет решение прокурора об отмене постановления о возбуждении уголовного дела, о возможности обжалования которого упоминает п. 5 ч. 2 ст. 38 УПК РФ).

В описательно-мотивировочной части своего постановления прокурор должен указать:

- дату возбуждения уголовного дела, его номер, формулировку обвинения, квалификацию действий обвиняемого (обвиняемых) по пункту, части, статье УК РФ;
- дату составления итогового процессуального документа по делу и дату поступления уголовного дела в прокуратуру;
- описание выявленных прокурором нарушений закона, препятствующих направлению уголовного дела в суд и его рассмотрению по существу;
- указание на следственные и иные процессуальные действия по делу, которые необходимо выполнить для устранения вышеуказанных недостатков.

Последний из перечисленных пунктов может быть изложен прокурором в форме отдельного документа – письменных указаний по делу, прилагаемых к постановлению. Оба варианта – изложение указаний в самом постановлении прокурора или в виде отдельного документа – допустимы и не противоречат закону. В резолютивной части постановления прокурор формулирует решение о возвращении уголовного дела для дополнительного расследования или пересоставления итогового процессуального документа.

УПК РФ не возлагает на прокурора обязанность уведомлять обвиняемого и иных участников уголовного судопроизводства о принятом решении, однако такое уведомление представляется оправданным и целесообразным, поскольку обвиняемый, его защитник, потерпевший и другие участники имеют право знать о принятых по делу решениях, непосредственно затрагивающих их права и законные интересы. Также УПК РФ не требует от прокурора разъяснять в постановлении следователю (дознавателю) его право обжаловать принятое прокурором решение. В связи с этим предлагается внести изменения в соответствующие статьи УПК РФ и закрепить такие обязательства со стороны прокурора. Так, уведомление следует прописать в главах 7 и 8 УПК РФ (статьях, определяющих статус участников уголовного судопроизводства).

Проанализировав разные виды постановлений прокурора, которые он уполномочен выносить в ходе осуществления прокурорского надзора над органами предварительного расследования, как на этапе возбуждения уголовного дела, так и в ходе последующего расследования, предлагаем следующие общие рекомендации по их составлению.

Оно должно состоять из вводной, описательно-мотивировочной и резолютивной частей.

Во вводной части постановления содержатся наименование постановления, дата и место его вынесения, должность, классный чин и фамилия, инициалы прокурора, а также сведения об источнике получения сведений о правонарушении, содержащем, по мнению прокурора, признаки преступления.

Описательно-мотивировочная часть постановления должна содержать:

- 1) изложение результатов проведенной прокурором проверки, конкретной информации, указывающей на признаки преступления;
- 2) анализ усматриваемых прокурором оснований для возбуждения уголовного дела;
- 3) указание на пункт, часть, статью Особенной части УК РФ, предусматривающие уголовную ответственность за преступление, признаки которого, по мнению прокурора, содержатся в направляемых в орган предварительного расследования материалах;
- 4) ссылку на нормы уголовно-процессуального законодательства.

Резолютивная часть постановления содержит:

- решение прокурора о направлении соответствующего материала проверки руководителю органа предварительного расследования (руководителю следственного органа или начальнику органа дознания) для решения вопроса об уголовном преследовании по признакам конкретного преступления;
- указание на отсутствие препятствий для возбуждения уголовного дела – обстоятельств, исключающих возбуждение уголовного дела либо привлечение к уголовной ответственности названного прокурором лица;
- напоминание процессуального порядка и сроков рассмотрения постановления прокурора;
- подпись прокурора.

§ 2. Другие акты прокурорского реагирования: протест, письменные указания, представление и предостережение

В соответствии с действующим законодательством помимо постановлений, прокуроры уполномочены в ходе досудебного производства выносить другие акты прокурорского реагирования, к которым следует отнести протест, письменные указания, представление и предостережение. Проанализируем каждый из них отдельно.

1. Порядок принесения протеста регулируется ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре», в соответствии с которой прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, издавших этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Под правовыми актами следует понимать нормативные и ненормативные правовые акты. Прокурор может опротестовать как нормативный, так и ненормативный правовой акт.

Протест по правовым актам, образующимся в рамках регулирования деятельности правоохранительных органов в досудебном производстве (часто в оперативно-розыскной деятельности) может быть принесен только уполномоченным прокурором (заместителем прокурора). Помощник прокурора не обладает правом принесения протестов, хотя, по сложившейся практике, данные должностные лица осуществляют надзор за оперативно-розыскной деятельностью и готовят тексты протестов.

Протест подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в

письменной форме. Протест до его рассмотрения может быть отозван принесшим его лицом. Нужно заметить, что протест не обладает абсолютной юридической силой. Он не отменяет и не приостанавливает действия опротестованного правового акта. Закон лишь требует рассмотреть протест не позднее десяти дней. В течение этого времени письменно сообщается прокурору о результатах рассмотрения протеста. Если требования, содержащиеся в протесте, не удовлетворяются, то прокурору направляется мотивированный ответ.

Что касается отзыва прокурором протеста, то здесь нужно учитывать следующее:

- протест может быть отозван только до его рассмотрения;
- закон допускает отзыв протеста исключительно прокурором, принесшим его (вышестоящий прокурор не может отозвать протест нижестоящего);
- ввиду того что отзыв протеста считается серьезным просчетом в работе прокурора, отзывы протестов крайне редки.

2. Право давать письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий предоставлено прокурору п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Адресатом письменных указаний прокурора в данной норме закона назван дознаватель. Отсюда можно сделать вывод, что правом давать обязательные для исполнения указания следователю прокурор в настоящее время не располагает. Однако такой вывод верен лишь отчасти. Внимательное прочтение УПК РФ и приказов Генерального прокурора РФ позволяет установить ряд исключений из этого правила.

УПК РФ предусматривает (как уже было сказано ранее) право прокурора давать следователю указания при возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков (п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ). Кроме того, характер указаний носит «изложение конкретных обстоятельств,

подлежащих дополнительному расследованию», содержащееся в постановлениях прокурора об отмене постановления руководителя следственного органа или следователя о приостановлении предварительного следствия (ч. 1.1. ст. 211 УПК РФ) или об отмене постановления руководителя следственного органа или следователя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования (ч. 1 ст. 214 УПК РФ).

Также как указания можно расценивать «изложение конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке» в постановлении прокурора об отмене постановления руководителя следственного органа, следователя об отказе в возбуждении уголовного дела (ч. 6 ст. 148 УПК РФ).

Таким образом, несмотря на исключение из ст. 37 УПК РФ нормы, предусматривающей право прокурора давать следователю письменные указания о направлении расследования, производстве следственных и иных процессуальных действий, данное полномочие прокурора, объективно необходимое в его арсенале, в неявном виде «проникает» в другие правовые нормы, «включается» в состав иных актов реагирования прокурора – постановлений, требований об устранении нарушений закона. При этом в предыдущей главе мы говорили о необходимости закрепления возможности прокурора давать следователю указания о производстве процессуальных действий.

3. Использование прокурорами представления в уголовном судопроизводстве является крайне проблематичным, поскольку УПК РФ не содержит даже упоминаний о нем. В п. 27 ст. 5 УПК РФ под представлением понимается совершенно иной акт прокурорского реагирования, вносимый на судебное решение в порядке, установленном Кодексом.

В статье 317.5 УПК РФ также встречается понятие «представление прокурора», но данный акт прокурора адресован суду и содержит обращение об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу. Тем не менее, именно представление об

устранении нарушений закона остается одним из наиболее активно используемых прокурором актов реагирования в досудебном производстве.

Статья 24 Закона о прокуратуре закрепляет порядок направления прокурором представления. Согласно ч. 1 данной статьи представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подле жит безотлагательному рассмотрению.

В течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме. При рассмотрении представления коллегиальным органом прокурору сообщается о дне заседания.

Представление, как и протест, не обладает абсолютной правовой силой. Закон говорит лишь о безотлагательном рассмотрении и принятии в течение месяца мер по устранению допущенных нарушений закона.

Если руководитель полиции или иное должностное лицо, которым направлено представление, сочтет изложенные в нем требования чрезмерными или незаконными, то он об этом должен письменно сообщить прокурору.

Это универсальный акт прокурорского реагирования, в котором прокурор формулирует требования об устранении как 1) самих нарушений закона, так и 2) способствующих им обстоятельств, а также 3) ставит вопрос о привлечении к ответственности виновных должностных лиц. Несмотря на то, что использование представления не основано ни на нормах УПК РФ, ни на нормах главы 3 ФЗ «О прокуратуре РФ», его внесение было «узаконено» ведомственными нормативными актами Генерального прокурора.¹

Использование представлений в сфере надзора за процессуальной деятельностью следователей Следственного комитета было повсеместно прекращено в связи с изданием письма Следственного комитета при

¹ Ергашев Е.Р., Пригорща П.А. Требование прокурора как инструмент обеспечения исполнения закона: учебное пособие. Екатеринбург, 2010. С. 12.

прокуратуре РФ от 25 марта 2008 г. № 208-3259-08 «О порядке рассмотрения представлений прокуроров», поскольку, как было указано в письме, в УПК РФ определен конкретный механизм реагирования на выявленные прокурором нарушения со стороны следователя в виде требования об устранении нарушений, допущенных в ходе предварительного следствия.¹

Отказывая в удовлетворении представлений прокуроров, руководители следственных органов СК РФ указывают, в частности, что отношения следователя и прокурора в ходе осуществления последним надзора за предварительным следствием регулируются исключительно Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, что прямо вытекает из положений ч.ч. 1,2 ст. 1 и ч. 1 ст. 7 УПК РФ. Полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве определены ст. 37 УПК РФ и являются исчерпывающими.

С учетом характера выявленных нарушений закона и требований прокурора представление может быть внесено как непосредственному руководителю органа расследования, так и вышестоящему начальнику. В представлении об устранении нарушений закона уместно приведение статистических данных, доказывающих распространенность тех или иных нарушений закона, а также напоминание о ранее принятых мерах прокурорского реагирования (указаниях, требованиях).²

По своему содержанию представление отличается обобщающим характером. В нем прокурор обращает внимание на факты, свидетельствующие об отсутствии должного контроля со стороны руководителя органа предварительного расследования за процессуальной деятельностью подчиненных. Материалами для представления может служить анализ причин нарушений требований закона по ряду уголовных дел или материалов проверок сообщений о преступлениях. Достаточным поводом для внесения представления могут стать также вскрытые по конкретному делу серьезные

¹ Горюнов В. В. Надзор за следствием в органах прокуратуры // Законность. 2009. № 2.

² Образцы процессуальных документов. Досудебное производство / под общ. ред. А.А. Толкаченко. М., 2013.

упущения со стороны руководителя органа предварительного расследования в процессуальном руководстве расследованием.

Наконец, на имя начальника территориального или линейного органа внутренних дел может быть внесено представление об устранении нарушений уголовно-процессуального законодательства и ФЗ «Об ОРД»¹, поскольку эти нарушения могут носить взаимосвязанный характер (например, недостатки в организации раскрытия отдельных видов преступлений, в розыске скрывшихся от следствия подозреваемых и обвиняемых). В представлении об устранении нарушений закона прокурор может поставить вопрос о дисциплинарной ответственности должностных лиц, допустивших указанные нарушения, а также о своем участии в рассмотрении представления.

В отсутствие надлежащего правового регулирования прокуроры обосновывали (и продолжают обосновывать) свои представления ссылкой на ст. 24 ФЗ «О прокуратуре РФ». Представляется, что в качестве обоснования внесения представлений допустимы ссылки на статьи Раздела I ФЗ «О прокуратуре РФ» «Общие положения» – статью 1, статью 6, статью 10. В настоящее время необходимо законодательно закрепить (дополнить) в ч. 2 ст. 37 УПК РФ полномочия прокурора о вынесении представлений на действия или бездействия органов предварительного расследования.

4. В соответствии со ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре» в целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор или его заместитель направляет в письменной форме должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

¹ Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 29.12.2022) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 06.01.2024).

В случае неисполнения требований, изложенных в указанном предостережении, должностное лицо, которому оно было объявлено, может быть привлечено к ответственности в установленном законом порядке.

Таким образом, важным инструментом прокурорского реагирования в рамках осуществления надзора на стадиях досудебного производства являются акты прокурорского реагирования. В данной главе было обращено внимание на постановление прокурора, протест, письменные указания, представление и предостережение. Наиболее распространенным и важным по последствиям является постановление прокурора. В соответствии со ст. 140 УПК РФ оно закреплено как повод и основание для возбуждения уголовного дела. В конце первого параграфа нами предложены рекомендации по его составлению.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итоги дипломной работе, нужно сказать, что значение прокуратуры как основного субъекта обеспечения законности в Российской Федерации продолжает возрастать. Уже скорректированы задачи и основные направления деятельности прокуратуры, пересмотрены формы и методы ее функционирования в современных условиях. При этом особую важность приобрели вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, противодействия коррупции на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Прокурорский надзор на досудебных стадиях уголовного судопроизводства заключается в осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия в пределах компетенции, закрепленной уголовно-процессуальным законом.

Для эффективности такого надзора полномочия прокурора должны быть:

- а) достаточными, чтобы иметь возможность объективно оценивать соблюдение законности и принимать соответствующие решения;
- б) разнообразными, чтобы иметь возможность использовать сведения из различных независимых источников, которые будут дополнять друг друга;
- в) позволяющими квалифицированно решать надзорные задачи в сложных условиях, в том числе с привлечением специалистов;
- г) способствующими принятию решений по предупреждению правонарушений, обеспечению укреплению законности в правоприменительной практике;
- д) не связанными с проверкой соблюдения требований ведомственных нормативных правовых актов (это предмет ведомственного контроля).

Изучение ФЗ «О прокуратуре», УПК РФ, материалов теории и практики в данной области позволили нам определить задачи, которые стоят перед прокурорским надзором в досудебном производстве:

1) обеспечение исполнения законов всеми органами и должностными лицами, которые принимают участие в рассмотрении материалов проверки и предварительном расследовании;

2) обеспечение принятия предусмотренных законом мер по установлению события преступления, изобличению лица (лиц), виновного (виновных) в совершении преступления;

3) предупреждение незаконного уголовного преследования, превышения должностных полномочий в ходе уголовно-процессуальной деятельности;

4) обеспечение защиты прав и законных интересов физических юридических лиц, ставших участниками уголовного процесса, а также интересов государства в целом.

При этом на досудебных стадиях уголовного судопроизводства можно выделить полномочия прокурора:

- «общего характера», которыми прокурор располагает, осуществляя надзор за исполнением законов по уголовным делам и материалам доследственной проверки, находящимся в производстве как следователя (руководителя следственного органа), так и дознавателя (органа дознания);

- полномочия при надзоре за деятельностью только органов предварительного следствия;

- полномочия при надзоре за деятельностью органов дознания.

В целях оптимизации прокурорского надзора за органами предварительного следствия считаем целесообразным дополнить п. 4 ч. 1 ст. 37 УПК РФ и представить его в следующей редакции: «4) давать *следователю* и дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий».

Анализ полномочий прокурора за органами дознания позволили прийти к выводу, что эффективной мерой прокурорского реагирования на нарушения закона, допущенные органами дознания, является отстранение дознавателя от дальнейшего ведения расследования (п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ РФ).

Важным инструментом прокурорского реагирования в рамках осуществления надзора на стадиях досудебного производства являются акты прокурорского реагирования. В работе было обращено внимание на постановление прокурора, протест, письменные указания, представление и предостережение, а также предложены авторские рекомендации по составлению постановления прокурора.

Для совершенствования прокурорского надзора предлагается: внести изменения в соответствующие статьи УПК РФ и закрепить обязательства прокурора уведомлять обвиняемого и иных участников уголовного судопроизводства о принятом решении. Такие положения следует прописать в главах 7 и 8 УПК РФ (статьях, определяющих статус участников уголовного судопроизводства). Кроме того, прокурор должен в своем постановлении разъяснять следователю (дознавателю) его право обжаловать принятое прокурором решение.

Вызывает сомнение возможность прокурора в рамках действующего уголовно-процессуального законодательства (ч.ч. 1 и 2 ст. 21, ч. 1 ст. 37 УПК РФ) полноценно «принимать в каждом случае обнаружения признаков преступления меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в его совершении». Прокурор в настоящее время не полномочен самостоятельно производить следственные действия по уголовному делу. УПК РФ не содержит также упоминаний о возможности участия прокурора в производстве следственных действий следователем. Мы предлагаем убрать указанные положения из УПК РФ в связи с невозможностью осуществления таких полномочий прокурором.

Для уведомления прокурора о возобновлении производства по ранее прекращенному уголовному делу в письменном виде в течение 12 часов с момента задержания подозреваемого предлагается высылать прокурору копии документов о принятом решении (в настоящее время форма такого уведомления отсутствует).

В приказе Генерального прокурора РФ № 11 от 19.01.2022 г.¹ необходимо предусмотреть возможность отмены любого незаконного или необоснованного постановления дознавателя, а не только постановления об отказе в удовлетворении ходатайства о производстве дознания в сокращенной форме.

Требуется исключение из УПК РФ нормы о возможности обжалования руководителем следственного органа требований прокурора по устранению нарушений федерального законодательства, которые допущены в процессе предварительного следствия.

Полагаем, что рассмотренные в дипломной работе предложения по оптимизации действующего законодательства России, а также рекомендации в правоприменительной практики позволят совершенствовать институт прокурорского надзора в досудебном производстве уголовного процесса.

¹ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания: приказ Генпрокуратуры России от 19.01.2022 № 11 (ред. от 22.02.2023) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 05.01.2024).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Законы, нормативные правовые акты и иные официальные документы:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7519/ (Дата обращения: 09.01.2024).
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 09.01.2024).
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 28.04.2023). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 09.01.2024).
4. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 10.07.2023). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 05.01.2024).
5. Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 29.12.2022). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 09.01.2024).
6. О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. [Электронный ресурс]. Доступ из СПС Консультант Плюс» (дата обращения 09.01.2024).
7. О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства: Федеральный закон от 20.08.2004 № 119-ФЗ. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 06.01.2024 г.).
8. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генпрокуратуры

России от 17.09.2021 № 544. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 09.01.2024 г.).

9. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания: приказ Генпрокуратуры России от 19.01.2022 № 11 (ред. от 22.02.2023). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 11.01.2024 г.).

10. Об организации прокурорского надзора и ведомственного контроля за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: указание Генпрокуратуры России № 275/36, СК России 1/206, МВД России № 2/5443, МЧС России № 195, ФССП России № 1-у, ФСБ России № 21, ФСКН России № 4, ФТС России № 1081 от 03.06.2015. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 09.01.2024).

11. Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях: приказ Генерального прокурора Российской Федерации, МВД России, Федеральной службы безопасности, Следственного комитета РФ, Федеральной службы по контролю за незаконным оборотом наркотиков, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы исполнения наказаний, Министерства обороны, Федеральной службы судебных приставов, Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации от 26.03.2014 № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154. // Российская газета. 2014. № 6453.

12. О внесении изменений в статистические карточки и Инструкцию о порядке заполнения и представления учетных документов: указание Генерального прокурора Российской Федерации и Министерства внутренних дел России от 20 февраля 2014 г. № 91-11. [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70634288/>

13. Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях: утверждена приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.- правовой системы СТРАС «Юрист» (дата обращения 05.01.2024).

Монографии, учебники, учебные пособия:

14. Азаров В.А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве: монография / В.А. Азаров, А.А. Терехин. – М., 2014.

15. Ергашев Е.Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: курс лекций / Е.Р. Ергашев. – Екатеринбург, 2016.

16. Ергашев Е.Р. Требование прокурора как инструмент обеспечения исполнения закона: учебное пособие / Е.Р. Ергашев, П.А. Пригорща. – Екатеринбург, 2010.

17. Кожевников О.А. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие: учебное пособие / О.А. Кожевников. – Екатеринбург, 2006.

18. Королев Г.Н. Учение об уголовно-процессуальной деятельности прокурора. Книга первая: монография. / Г.Н. Королев – Н. Новгород, 2004.

19. Lupinskaya P.A. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство, практика: монография / П.А. Лупинская. – М., 2010.

20. Малов А.А. Методические рекомендации по изучению прокурором уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением (актом) / А.А. Малов, Н. В. Буланова. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2010.

21. Образцы процессуальных документов. Досудебное производство: учебное пособие / под общ. ред. А.А. Толкаченко. – М., 2013.

22. Прокурорский надзор: учебник для бакалавров / под общ. ред. Ю.И. Винокурова. – М.: Юрайт, 2011.

23. Спирин А.В. Прокурор в уголовном судопроизводстве России (досудебные стадии) учебное пособие. – Уральский юридический институт МВД России. 2018.

24. Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации: система функций и полномочий: дис. ... д-ра юрид. наук / А.А. Тушев. – Краснодар, 2006.

25. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник для студентов юридических вузов и факультетов / В.Б. Ястребов. – М., 2021.

Статьи, научные публикации:

26. Блинова-Сычкарь И.В. Изменение в законодательстве (период с 2007 по 2017 года) об участии прокурора в досудебном производстве по уголовному делу / И.В. Блинова-Сычкарь, С.А. Дмитриенко, О.В. Кравцова // Пробелы в российском законодательстве. – 2017. – № 7.

27. Горюнов В.В. Надзор за следствием в органах прокуратуры / В.В. Горюнов // Законность. – 2009. – № 2.

28. Грибунов О.П. Прокурорский надзор на досудебных стадиях уголовного судопроизводства как фактор повышения эффективности расследования преступлений / О.П. Грибунов // Актуальные проблемы криминалистики и судебной экспертизы: сборник материалов международной научно-практической конференции, Иркутск, 18 марта 2022 г. – Иркутск: Восточно-Сибирский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2022.

29. Исаенко В.Н. Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве следственных действий / В.Н. Исаенко // Законность. – 2010. – № 4.

30. Исаенко В. Н. Методика прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений / В. Н. Исаенко // Законность. – 2012. – № 7.
31. Кожевников О.А. Задачи прокуратуры по надзору за исполнением законов при осуществлении дознания и предварительного следствия / О.А. Кожевников // Уголовное право. – 2009. – № 2.
32. Колоколов Н.А. Эффективность прокурорского надзора за следствием / Н.А. Колоколов // Уголовный процесс. – 2015. – № 5.
33. Парфенова М.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод участников уголовного судопроизводства при избрании и применении мер пресечения, применяемых по решению суда / М.В. Парфенова // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 1.
34. Поздеева Л. В. Обеспечение эффективности прокурорского надзора за соблюдением следственными органами разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства / Л. В. Поздеева // Юридический форум: Сборник статей VI Международной научно-практической конференции, Пенза, 25 сентября 2022 г. – Пенза: Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г.Ю.), 2022.
35. Провотарь Ю.А. Меры прокурорского реагирования как способ реализации функции прокурорского надзора на досудебной стадии уголовного судопроизводства / Ю.А. Провотарь // Крымские юридические чтения. Прокуратура России: в преддверии 300-летия: Сборник материалов всероссийской научной-практической конференции. В 2-х томах, Симферополь, 17–18 июня 2021 года / под общей редакцией Н.Н. Колюки, сост. С.В. Герасимовский, А.П. Сергеева. Том I. – Симферополь: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство Типография «Ариал», 2021.
36. Рогачев К.А. Актуальные проблемы правового регулирования прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства / К. А. Рогачев // Проблемы применения уголовного закона и уголовно-процессуального законодательства в деятельности судов и органов предварительного расследования: Сборник научных статей по итогам научно-

практической конференции магистрантов, Воронеж, 17 апреля 2023 года / отв. за выпуск А.А. Дядченко. – Симферополь: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство Типография «Ариал», 2023.

37. Сонаева Т.А. Проблемы правового регулирования прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства / Т.А. Сонаева, А.П. Кудрявцева // Научный альманах Центрального Черноземья. – 2022. – № 3.

38. Тюбин-Москвин Е. М. Прокурорский надзор на досудебной стадии уголовного судопроизводства / Е.М. Тюбин-Москвин, О.Г Часовникова // Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения 2023: сборник научных трудов по материалам X Международной научно-практической конференции, Гатчина, 26 мая 2023 года. Том 2. – Гатчина: Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, 2023.

Эмпирические материалы
(материалы судебной, следственной практики и т.д.):

44. По делу о проверке конституционности статей 220.1 и 220.2 Уголовно - процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Аветяна: постановление Конституционного Суда РФ от 03.05.1995 № 4-П [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 11.01.2024).

45. По жалобам граждан Астахова Павла Алексеевича, Замошкина Сергея Дмитриевича, Карцевой Веры Константиновны и Костанова Юрия Артемовича на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 7 и 123, части третьей статьи 124, статей 125, 388 и 408 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда РФ от 25.01.2005 № 42-О. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс» (дата обращения 11.01.2024).

46. Определение Свердловского областного суда. Апелляционное определение № 33-6126/2015 от 27.05.2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/court/1cGlb5XJtXN4/>.