

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Кубанский государственный университет»

На правах рукописи

**Борозенец Николай Николаевич**

**ПРАВООБЕСПЕЧИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРОРА  
В СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА**

Специальность 12.00.09 – уголовный процесс

Диссертация на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Научный руководитель –  
доктор юридических наук, профессор  
Ольга Владимировна Гладышева

Краснодар – 2016

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВООБЕСПЕЧИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ ....	18
1.1 Сущность, средства, направления и механизм правообеспечения в уголовном судопроизводстве .....	18
1.2 Правообеспечительная деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве и ее форма .....	41
1.3 Механизм правообеспечительной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела .....	69
ГЛАВА 2 ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВООБЕСПЕЧИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА НА ОТДЕЛЬНЫХ ЭТАПАХ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ .....	85
2.1. Обеспечение прокурором прав участников уголовного судопроизводства при приеме и регистрации сообщений о преступлениях .....	85
2.2 Деятельность прокурора по обеспечению прав участников уголовного судопроизводства при проверке сообщений о преступлениях .....	126
2.3 Обеспечение прокурором прав участников уголовного судопроизводства при разрешении сообщений о преступлениях .....	155
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	189
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ .....	197
Приложение 1 Проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» ....	224
Приложение 2 Анкета для опроса судей, прокуроров, следователей, дознавателей и адвокатов .....	229
Приложение 3 Общие данные о результатах анкетирования в абсолютных цифрах и процентах .....	232
Приложение 4 Сводные данные изучения уголовных дел .....	236

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** В соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью. В ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) это конституционное предписание конкретизируется и определяется, что своим назначением уголовное судопроизводство имеет охрану и защиту прав и свобод потерпевших от преступлений, ограждение личности от незаконного осуждения, ограничения ее прав и свобод. Установленный на конституционном и отраслевом законодательном уровне приоритет охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве выдвигает на первый план правообеспечительную деятельность властных участников уголовного судопроизводства, ставит задачу детальной разработки и законодательного регулирования правил ее осуществления.

Действующее федеральное законодательство называет прокурора в числе основных участников правообеспечительной деятельности в уголовном судопроизводстве. Значимость этой его деятельности подтверждается наделением его исключительными полномочиями по надзору за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Общие законодательные установки по правообеспечению дают начало формированию процессуального статуса прокурора во всех стадиях уголовного судопроизводства.

Особое значение правообеспечительное направление приобретает в досудебном производстве, в том числе на начальном его этапе – стадии возбуждения уголовного дела, которая отличается от других стадий существенным своеобразием процедуры и срока осуществления, круга участвующих лиц, содержанием деятельности и др. В стадии возбуждения уголовного дела реализуется широкий

спектр конституционных и процессуальных прав ее участников, что требует своевременного их обеспечения, эффективной охраны, защиты и восстановления при нарушении. Прокурор, наделенный в стадии возбуждения уголовного дела процессуальными полномочиями, выступает практически единственным властным участником досудебного производства, уполномоченным оперативно реагировать на допускаемые здесь нарушения закона.

Статистика свидетельствует об активной процессуальной деятельности прокуроров в стадии возбуждения уголовного дела. Так, в 2014 г. прокурорами выявлено 3 605 162 нарушений, допущенных органами досудебного производства на этапе возбуждения уголовного дела, в 2015 г. – уже 3 732 360 нарушений. Кроме того, прокурорами в 2015 г. отменено 19 256 постановлений следователей и дознавателей о возбуждении уголовного дела и 2 516 501 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела<sup>1</sup>. За каждым из этих показателей – нарушения конституционных и уголовно-процессуальных прав граждан, что свидетельствует о необходимости усиления процессуального присутствия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела.

Однако законодатель перманентно изменяет процессуальный статус прокурора, которым он обладает в стадии возбуждения уголовного дела, а подчас подвергает его концептуальным пересмотрам. Результатами такой модернизации в последние годы стали приобретение прокурором не вполне привычных полномочий и утрата тех полномочий, которые традиционно входили в его процессуальный потенциал.

Постоянно изменяющиеся условия процессуальной деятельности прокурора, обновление и совершенствование законодательного регулирования процессуальных полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, практическая значимость и особенности правообеспечительного аспекта его деятельности и предопределили выбор темы исследования и свидетельствуют о ее актуальности.

---

<sup>1</sup> Основные результаты прокурорской деятельности за январь–декабрь 2015 года // URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1106960/>.

**Степень разработанности темы исследования.** Проблемы процессуальной деятельности прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства изучались на всем протяжении существования российской уголовно-процессуальной науки.

Так, в советское время вопросы деятельности прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства рассматривали С. Н. Алексеев, В. П. Божьев, Т. Н. Добровольская, Н. В. Жогин, А. М. Ларин, Р. Д. Рахунов, М. С. Строгович и другие известные ученые.

На современном этапе процессуальные полномочия прокурора исследовали В. А. Азаров, А. В. Агутин, А. С. Александров, В. С. Балакшин, В. М. Быков, Б. Я. Гаврилов, О. В. Гладышева, А. В. Гриненко, Е. Р. Ергашев, О. А. Зайцев, О. А. Кожевников, А. П. Кругликов, В. А. Лазарева, Ю. А. Ляхов, Х. М. Лукожев, О. А. Малышева, Н. С. Манова, В. Ю. Мельников, Н. Г. Муратова, В. В. Николук, Т. К. Рябинина, В. А. Семенцов, А. А. Тушев, В. Г. Ульянов, Ю. В. Францифоров, В. С. Шадрин, А. Г. Халиулин и многие другие.

По вопросам, относящимся к деятельности прокурора, в последние несколько лет подготовили и защитили диссертации на соискание ученых степеней доктора и кандидата юридических наук А. Г. Тетерюк («Прокурорский надзор за производством дознания: уголовно-процессуальный и организационный аспекты». Н. Новгород, 2011); К. В. Андреев («Процессуальные полномочия следователя и прокурора в рамках судебнo-контрольных производств, реализуемых на досудебном этапе уголовного судопроизводства России». Волгоград, 2012); Д. К. Боков («Гражданский иск прокурора в уголовном процессе в защиту интересов государства». М., 2012); В. Г. Камышов («Прокурорский надзор как средство защиты личных прав и свобод человека и гражданина». М., 2012); В. Ф. Крюков («Правовой статус прокурора в уголовном преследовании (досудебное и судебное производство». М., 2012); Д. Б. Май («Полномочия прокурора в досудебном производстве по уголовно-процессуальному законодательству России и Вьетнама». Краснодар, 2012); Д. Г. Пичугин («Процессуальные полномочия прокурора и особенности их реализации при осуществлении уголов-

но-процессуальной деятельности пограничными органами федеральной службы безопасности: по материалам Дальневосточного федерального округа». Томск, 2012); А. Б. Абрамов («Проблемы соотношения прокурорского надзора, ведомственного и судебного контроля обеспечения безопасности личности в современном российском уголовном судопроизводстве». М., 2013); А. А. Терёхин («Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве». Омск, 2013); И. Н. Кондрат («Охрана прав участников уголовного процесса в досудебном производстве: международные стандарты и механизм реализации в Российской Федерации». М., 2013); Н. В. Османова («Институт подследственности в досудебном уголовном производстве». М., 2013); А. В. Чубыкин «Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела». М., 2014).

Проблемы обеспечения прав участников уголовного судопроизводства в разные годы анализировали в диссертационных и иных монографических работах В. А. Азаров («Проблемы теории и практики охраны имущественных интересов личности в уголовном судопроизводстве». Омск, 1995); Л. Б. Алексеева («Право на справедливое судебное разбирательство: реализация в УПК РФ общепризнанных принципов и норм международного права». М., 2003); Ф. Н. Багаутдинов («Публичные и личные интересы в российском уголовном судопроизводстве и гарантии их обеспечения на предварительном расследовании». М., 2004); Л. А. Воскобитова («Механизм реализации судебной власти посредством уголовного судопроизводства». М., 2004); О. В. Гладышева («Теоретическая модель механизмов обеспечения прав и законных интересов человека и гражданина в уголовном судопроизводстве». М., 2013) и другие ученые.

Вместе с тем системного исследования проблем формирования теоретической модели правообеспечительной деятельности прокурора на стадии возбуждения уголовного дела, ее значимости в деле достижения назначения уголовного судопроизводства в доктрине уголовного процесса до сих пор не проводилось.

**Цель исследования** – комплексная разработка теоретически значимых положений и научно обоснованных рекомендаций по оптимизации правовой модели

правообеспечительной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела.

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

– определить сущность правообеспечения и его приоритетные направления в уголовном судопроизводстве, в том числе в стадии возбуждения уголовного дела;

– уточнить сущность, характер и виды гарантий в уголовном судопроизводстве;

– выявить закономерности формирования механизмов правообеспечения в уголовном судопроизводстве;

– определить содержание и структуру механизма правообеспечения, реализуемого прокурором в стадии возбуждения уголовного дела;

– изучить нормативную основу процессуального положения прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, его компетенцию, функции, их виды и содержание, а также формы реализации;

– изучить содержание уголовно-процессуальной деятельности прокурора по обеспечению прав участников уголовного судопроизводства;

– проанализировать законодательные особенности регулирования деятельности участников стадии возбуждения уголовного дела, включая определение их круга, сущности, средств, способов, методов и форм ее правообеспечения;

– определить совокупность процессуальных полномочий прокурора, необходимых для обеспечения прав участников уголовного судопроизводства на каждом из этапов стадии возбуждения уголовного дела;

– сформулировать предложения по совершенствованию норм уголовно-процессуального закона, регулирующих полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела;

– разработать практические рекомендации по оптимальному применению прокурором имеющихся у него средств правообеспечения на отдельных этапах стадии возбуждения уголовного дела.

**Объектом исследования** выступают уголовно-процессуальные правоотношения, складывающиеся между прокурором и должностными лицами органов предварительного расследования, а также физическими и юридическими лицами, привлекаемыми к участию в стадии возбуждения уголовного дела.

**Предметом исследования** стали общепризнанные принципы и нормы международного права, нормы конституционного, уголовного, уголовно-процессуального законодательства, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, разъяснения Верховного Суда Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты министерств и ведомств, результаты научных исследований других авторов, статистические данные, материалы следственной, прокурорской и судебной практики, относящиеся к сфере нашего анализа.

**Методологическую основу исследования** составили общенаучные и частнонаучные методы.

Метод диалектического познания позволил определить нормативные и сущностные характеристики уголовно-процессуальной деятельности прокурора, рассмотреть процесс обеспечения прав участников стадии возбуждения уголовного дела на различных ее этапах; выделить закономерности реализации прокурором правообеспечительной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела и особенности их проявления в отдельных ее частях, решить иные задачи.

Посредством аналитического метода было подробно исследовано нормативное регулирование правообеспечительной деятельности прокурора, выявлены проблемные нормативные положения и отдельные элементы уголовно-процессуальной деятельности прокурора, не поддающиеся систематизации, изучены правовое положение и уголовно-процессуальный статус прокурора и участников стадии возбуждения уголовного дела, включая властных субъектов, выделены особенности правообеспечительной деятельности прокурора как одной из составляющих функции прокурорского надзора и т. д.

Методом синтеза была сформулирована авторская концепция правообеспечительной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, сфор-



мированы обновленные совокупности полномочий прокурора, следователя, дознавателя, руководителя следственного органа по обеспечению прав участников стадии возбуждения уголовного дела.

С помощью метода системно-структурного анализа получены новые знания о способах и средствах правообеспечительной деятельности прокурора на различных этапах стадии возбуждения уголовного дела, о совокупности субъективных прав ее участников и системно с ними связанных полномочиях прокурора, направленных на их обеспечение.

Метод моделирования позволил сформировать целостные, основанные на принципах системности и логики авторские модели правообеспечительной деятельности прокурора, в том числе локальные модели правообеспечения, подлежащие применению на отдельных этапах стадии возбуждения уголовного дела и в отношении различных ее участников.

Системно-функциональным методом определена совокупность взаимосвязанных элементов, входящих или подлежащих включению в содержание правообеспечительной деятельности прокурора, установлена функциональная нагрузка каждого из этих элементов в структуре стадии возбуждения уголовного дела в рамках отдельных ее этапов.

Применение формально-логического метода позволило выявить смысл и действительное содержание нормативных правовых положений, регламентирующих правообеспечительную деятельность прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, определить пробелы в ее нормативном регулировании с новыми вариантами их истолкования.

Методом статистического анализа получены сведения, необходимые для проверки и обоснования теоретических выводов.

Социологический метод исследования (анкетирование) применялся при выявлении отношения практических работников к отдельным нормативным правовым положениям, позволил определить допускаемые ими ошибки при реализации охраны, защиты и восстановления прав участников стадии возбуждения уголовного дела.

**Теоретическая и нормативно-правовая база исследования** – фундаментальные разработки специалистов в области общей теории права, отечественной и зарубежной науки уголовного процесса, уголовного права, криминалистики, философии и социологии права, логики и других отраслей права, в которых отражены те или иные стороны объекта исследования. Выводы основаны на изучении и сравнительном анализе значительного числа нормативных правовых источников, включая Конституцию Российской Федерации, федеральные, в том числе конституционные, законы.

Отдельные вопросы темы исследования потребовали обращения к решениям Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, ведомственным актам Генеральной прокуратуры, Министерства внутренних дел Российской Федерации, иных правоохранительных органов.

**Эмпирической основой исследования** послужили изученные автором по специально разработанной анкете в течение 2010–2015 гг. 1106 материалов проверки сообщений о преступлениях и уголовных дел, находящихся в производстве органов предварительного расследования республик Адыгея, Калмыкия, Удмуртия, Краснодарского края и рассмотренных Верховным Судом Российской Федерации, Верховным судом Республики Саха – Якутия, судами республик Адыгея, Калмыкия, Удмуртия, Карачаево-Черкесской Республики, судами гг. Краснодара, Краснодарского и Пермского краев, Белгородской, Липецкой, Московской, Новгородской, Новосибирской, Оренбургской, Орловской, Ростовской, Свердловской, Смоленской и Читинской областей, г. Владивостока.

По ряду актуальных вопросов проведено анкетирование 268 респондентов (31 судьи, 52 прокуроров, 75 следователей, 54 дознавателей и 56 адвокатов). Изучены материалы следственной, прокурорской и судебной практики, статистические данные и другие показатели практической деятельности. Использовался также личный многолетний опыт работы автора в прокуратуре.

**Научная новизна исследования** заключается в следующих выводах и положениях:

- сформулированы цель и задачи правообеспечительной деятельности прокурора, установлены ее объект и пределы применения в стадии возбуждения уголовного дела, а также на всех ее этапах;
- уточнена формулировка назначения уголовного судопроизводства;
- определена форма правообеспечительной деятельности прокурора в досудебном производстве;
- выявлены пробелы уголовно-процессуального законодательства, регулирующего полномочия прокурора по обеспечению отдельных процессуальных прав участников на различных этапах стадии возбуждения уголовного дела, представлены авторские рекомендации по их восполнению;
- сформулирован и обоснован вывод о целесообразности законодательного закрепления круга участников стадии возбуждения уголовного дела на различных ее этапах;
- на основе применения деятельностного подхода выявлены существенные различия между теоретическими категориями «уголовно-процессуальная гарантия» и «правообеспечение»;
- выдвинуты и обоснованы предложения по законодательной оптимизации прав участников стадии возбуждения уголовного дела и средств их обеспечения прокурором;
- проведена классификация процессуальных прав участников стадии возбуждения уголовного дела в зависимости от средств их обеспечения на: 1) права, непосредственно обеспечиваемые процессуальными полномочиями органов досудебного производства; 2) права, обеспечиваемые процессуальными полномочиями прокурора; подтверждена ее практическая значимость;
- определена совокупность процессуальных средств, предназначенных для обеспечения прокурором отдельных процессуальных прав участников стадии возбуждения уголовного дела;
- предложена авторская модель компенсационного правовосстановительного механизма;

– уточнена цель и определен характер производства следственных действий в стадии возбуждения уголовного дела, разработано авторское определение следственных и иных процессуальных действий с учетом особенностей их производства;

– выявлены и обоснованы направления правообеспечительной деятельности прокурора на каждом этапе стадии возбуждения уголовного дела: охрана, защита, восстановление и компенсация процессуальных прав;

– разработаны и предложены компенсационные механизмы, которые будут способствовать обеспечению прокурором права участников уголовного судопроизводства на своевременность принятия процессуальных решений в стадии возбуждения уголовного дела.

Получены иные значимые для науки уголовного процесса результаты.

### **Основные положения, выносимые на защиту.**

1. Правообеспечение есть законодательно урегулированная комплексная, структурированная деятельность субъектов уголовно-процессуальных отношений по применению уголовно-процессуальных гарантий, реализуемая на таких направлениях, как реализация прав, их охрана, защита и восстановление, в том числе в форме компенсации. Выделенные направления имеют собственную структуру (внутренние этапы).

Каждое из направлений правообеспечения характеризуется: 1) индивидуальным объектом; 2) законодательно урегулированным специфическим кругом участников, включая должностных лиц, государственные органы, заинтересованных лиц, иных лиц, а также лиц, действующих в интересах других участников уголовного судопроизводства; 3) исключительными процессуальными средствами; 4) особым порядком осуществления.

2. Правообеспечение прокурора – властная публичная деятельность, осуществляемая в соответствии с федеральным законодательством процессуальными средствами в форме прокурорского надзора, направленная на охрану и защиту, а также восстановление, в том числе компенсацию, прав участников уголовного судопроизводства.

Объектами правообеспечения для прокурора в стадии возбуждения уголовного дела выступают интересы государства, общества, законные интересы и субъективные права отдельных граждан. При этом частные интересы обеспечиваются прокурором только в той части, в которой они не противоречат публичным интересам.

3. Правообеспечительная деятельность прокурора в стадии возбуждения уголовного дела не может рассматриваться как выполнение им отдельной уголовно-процессуальной функции в силу отсутствия у этой деятельности самостоятельной цели, объекта и специфических средств осуществления.

4. Решению проблем правообеспечения в стадии возбуждения уголовного дела будет способствовать уточнение содержания таких принципов уголовного судопроизводства, как его назначение и разумный срок:

– уголовное судопроизводство имеет своим назначением защиту прав и законных интересов лиц и организаций, *в нем участвующих*;

– разумный срок уголовного судопроизводства – период с момента *принятия и регистрации сообщения о преступлении* до момента прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора *либо иного судебного решения*.

5. Законодательное реформирование процессуального положения прокурора привело к сокращению границ защиты объектов правообеспечения, понижению уровня власти средств его воздействия в рамках надзорной деятельности, что отрицательно отражается на правообеспечении, снижая инициативность прокурорской деятельности, уровень доступности необходимых ему материалов, степень категоричности предписаний об устранении выявленных нарушений федерального законодательства.

Как негативную следует рассматривать законодательно установленную дифференциацию процессуальных полномочий прокурора в зависимости от субъекта, принимающего сообщение о преступлении, проводящего по нему проверку и разрешающего его.

6. Компенсационные механизмы в системе правообеспечения должны предусматриваться уголовно-процессуальным законом для случаев, когда права участников уголовного судопроизводства не могли быть реализованы по объективным причинам либо их реализация была невозможна вследствие неправомερных действий должностных лиц и государственных органов. Сущность компенсационного механизма заключается: 1) в установлении права субъекта на повторное обращение по одному и тому же вопросу; 2) в наделении субъекта правом, способным восполнить безвозвратно утраченную возможность в силу предыдущего неправомерного ограничения субъективного права.

На стадии возбуждения уголовного дела наличие компенсационных механизмов в системе правообеспечения особенно актуально, так как здесь заинтересованные лица не всегда располагают достаточными процессуальными возможностями.

7. Законодательное регулирование правообеспечительной деятельности прокурора на этапе принятия и регистрации сообщений о преступлении нуждается в совершенствовании. В частности, необходимо установить: 1) надзор в отношении учетных и регистрационных документов; 2) обязательность оформления постановления при отказе в принятии сообщения, копия которого вручается заявителю; 3) незамедлительность регистрации принятого сообщения; 4) поэтапное обжалование процессуальных действий и решений, принятых с нарушением федерального законодательства.

8. Правообеспечительная деятельность прокурора обуславливает необходимость законодательно закрепить проверку сообщений о преступлениях как одну из составляющих предмета прокурорского надзора с делегированием прокурору права истребовать материалы проверки сообщения о преступлении при наличии сведений о допущенных нарушениях федерального законодательства. Это требование должно иметь обязательный характер для следователя, дознавателя и подлежать незамедлительному исполнению. При этом не позднее чем через 24 часа прокурор должен будет направить полученные материалы обратно со своим заключением.

9. Для повышения активности и инициативности прокурора на этапе проверки сообщения о преступлении его требуется законодательно наделить следующими полномочиями: 1) проводить опрос заинтересованных лиц, а также их представителей, адвокатов, заявляющих о нарушении их прав или прав представляемых ими участников уголовного судопроизводства; 2) давать оценку разумности сроков производства процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении; 3) направлять указания о выяснении конкретных обстоятельств в ходе проведения дополнительных проверочных действий; 4) осуществлять контроль за проведением дополнительной проверки и законностью ее результатов.

Кроме того, из числа его полномочий следует законодательно исключить полномочие предпринимать самостоятельные процессуальные действия по проверке сообщения о преступлении, распространенного в средствах массовой информации.

10. Требуется законодательно установить порядок направления сообщения о преступлении по подследственности, основу которого составляют: 1) право заинтересованных лиц (заявитель, иные лица, в том числе гражданин, в отношении действий которого проводилась проверка) получать копии процессуальных решений, предусмотренных ст. 145 УПК РФ, и решений об их отмене; 2) полномочие прокурора утверждать постановления следователя и дознавателя, руководителя следственного органа о направлении сообщения о преступлении по подследственности.

11. Обосновывается, что наделение прокурора полномочием возбуждать уголовные дела не решит проблем правообеспечения в стадии возбуждения уголовного дела. Оптимальным представляется наделение прокурора полномочием возбуждать уголовные дела лишь в отношении специальных субъектов, указанных в гл. 52 УПК РФ. Это обеспечит объективность возбуждения уголовных дел в отношении должностных лиц и необходимые гарантии законности их привлечения к уголовной ответственности.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в том, что в нем проведено комплексное изучение нормативных, теоретических и практических

аспектов проблем правообеспечения в уголовном судопроизводстве вообще и в стадии возбуждения уголовного дела в частности. Правообеспечительная деятельность прокурора в стадии возбуждения уголовного дела впервые рассматривается с позиций включения ее в структуру прокурорского надзора. Выделены специфические объекты правообеспечения, его цели и задачи, средства на различных этапах стадии возбуждения уголовного дела. Проанализирована эффективность отдельных прокурорских средств правообеспечения в стадии возбуждения уголовного дела. Впервые формулируется вывод о дифференциации средств прокурорского реагирования в рамках правообеспечительной деятельности применительно к стадии возбуждения уголовного дела.

**Практическая значимость исследования** обусловлена тем, что его результаты могут найти применение в деятельности органов досудебного производства и прокуроров на стадии возбуждения уголовного дела.

Сформулированная автором модель правообеспечительной деятельности прокурора на различных этапах стадии возбуждения уголовного дела может быть использована в ходе совершенствования уголовно-процессуального законодательства, законодательства о прокуратуре, в научно-исследовательской деятельности, в учебном процессе высших учебных заведений юридического профиля, а также в системе профессиональной переподготовки и повышения квалификации.

**Достоверность результатов исследования** обеспечивается реализацией при его проведении научно обоснованной методики (комплекса общенаучных и частнонаучных методов, включая анализ и обобщение объемного и содержательного теоретического и эмпирического материала), широтой географии (охвачено 17 регионов страны) и временного периода (около 5 лет) исследования.

Репрезентативность исследования и достоверность его результатов подтверждаются их апробацией.

**Апробация результатов исследования** проводилась по нескольким направлениям. Основные положения и выводы диссертационного исследования:

– обсуждались на заседаниях кафедры уголовного процесса Кубанского государственного университета;



– докладывались автором на региональных, всероссийских и международных научно-практических конференциях (Краснодар, 2014, 2015, 2016 гг.);

– опубликованы в 8 научных публикациях общим объемом 3,78 п. л., в том числе три – в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований, и одна – в зарубежном издании;

– внедрены в учебный процесс юридического факультета Кубанского государственного университета (акт внедрения от 29 июня 2016 г.);

– внедрены в практическую деятельность прокуратуры г. Армавира, Краснодарский край (акт внедрения от 4 августа 2016 г.);

– внедрены и используются в системе служебной подготовки и на курсах повышения квалификации прокуратуры Саратовского района Саратовской области (акт внедрения от 3 августа 2016 г.);

– внедрены и используются в системе служебной подготовки и на курсах повышения квалификации следователей следственного отдела по Волжскому району г. Саратова Следственного управления Следственного комитета по Саратовской области (акт внедрения от 4 августа 2016 г.).

**Структура диссертации** обусловлена авторским замыслом раскрытия темы исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих 6 параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

# ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРАВООБЕСПЕЧИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

## 1.1 Сущность, средства, направления и механизм правообеспечения в уголовном судопроизводстве

Обеспечение прав граждан выступает основным направлением государственной правовой политики, вектор которой определен в ст. 2 Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ), где сказано, что права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью. Признавая данное обстоятельство, государство берет на себя обязанность по обеспечению прав граждан, что особенно важно в сфере уголовного судопроизводства.

Уголовное судопроизводство – сфера публичных правоотношений и широкого применения властных полномочий должностных лиц и государственных органов, что ведет к масштабным ограничениям прав участников. Так, за 6 месяцев 2016 г. судами Российской Федерации были рассмотрены 70 253 ходатайства о применении заключения под стражу, из которых 63 556 – удовлетворены<sup>1</sup>.

Ограничения могут затрагивать конституционные и отраслевые (процессуальные) права. Способами ограничений прав могут быть меры реального процессуального принуждения (заключение под стражу) и превентивного воздействия, а также скрытого принуждения, например, привлечение к участию в производстве следственных, а также иных процессуальных действий. Процессуальные право-

---

<sup>1</sup> Основные статистические показатели судов общей юрисдикции за 1 полугодие 2016 г. // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3541>.

ограничения могут затрагивать самые разные права: от личных неимущественных до личных имущественных, а также прав юридических лиц. Методами правоограничения выступает прямое воздействие на определенное право, например, изъятие предметов, находящихся в собственности отдельных лиц либо угроза применения принуждения, в случае предупреждение об уголовной ответственности за отказ от дачи показаний.

При всем разнообразии форм, методов и способов ограничения прав участников, широте их применения в уголовном судопроизводстве обязательно должны существовать средства защиты, охраны и восстановления этих прав, которые должны составлять многоуровневую систему, создавая «запас прочности» в обеспечении соответствующих прав. Входящие в эту систему процессуальные средства имеют различный объем, характер, содержание и в свою очередь «каждое из этих средств может рассматриваться как подсистема, что позволяет говорить о наличии механизма уголовно-процессуального обеспечения прав»<sup>1</sup>.

Значение системы правообеспечения заключается в том, что она выступает своего рода «противовесом» правоограничений, направлена на их «сдерживание», а в необходимых случаях – и на противодействие. Отсутствие системы правообеспечения неизбежно приводило бы к необоснованному ограничению, а также прямым нарушениям прав участников либо к злоупотреблению правами и, в конечном счете, к недостижению назначения уголовного судопроизводства.

Вопросам правообеспечения в науке уголовного процесса в той или иной степени посвящены многие работы, что обусловлено интересом ученых-процессуалистов в различные исторические периоды.

В конце 19 – начале 20 в. этой теме полностью или в части были посвящены работы В. Линовского<sup>2</sup>, Я. И. Баршева<sup>1</sup>, В. Случевского<sup>2</sup>, Н. В. Муравьева<sup>3</sup>, И. Я. Фойницкого<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Гладышева О.В. Теоретическая модель механизмов обеспечения прав и законных интересов человека и гражданина в уголовном судопроизводстве: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 142.

<sup>2</sup> См.: Линовский В. Опыт исторических разысканий о следственном уголовном судопроизводстве в России. Одесса: Тип. Л. Нитче, 1849. С. 7–11.

Так, Н. В. Муравьев считал, что: «являясь обвинителем, прокурор как орган правительства обязан преследовать преступления в общественных интересах... Прилагая к этому общему выводу научные или теоретические понятия уголовного процесса, мы найдем, что уголовная деятельность прокурорского надзора основана: а) на соединении задач обвинительной с законоохранительной; б) на обязанности беспристрастия; в) на преобладании начала следственного со многими, впрочем, проявлениями состязательного начала; г) на господстве общественного или публичного начала в известном, впрочем, соотношении с частными элементами процесса и, наконец, д) на применении начала закономерности, смягченном его уместностью или целесообразностью»<sup>5</sup>.

Приведенная позиция Н. В. Муравьева позволяет заключить, что в начале прошлого века прокурор воспринимался как субъект публичной власти, деятельность которого имела полифункциональный характер. Одной из форм его деятельности выступало законоохранение. И при этом не подвергалась сомнению необходимость определенного соотношения частного и публичного интереса, при несомненном преобладании последнего. Как представляется, данная позиция является прообразом современного взгляда на процессуальное положение прокурора в уголовном судопроизводстве и выстраивании его оптимальной модели.

Советская наука дала ответы на многие вопросы о понятии правообеспечения и роли в этом процессе отдельных должностных лиц, например, прокурора. Научные исследования также позволили сформировать представления о сущности процессуальных гарантий<sup>6</sup>, построить достаточно стройную их систему<sup>1</sup>, опреде-

---

<sup>1</sup> См.: *Баршев Я.И.* Основания уголовного судопроизводства. СПб.: Типография II отделения собственной Е.И.В. канцелярии, 1841; *Баршев Я.И.* О преимуществе следственного процесса перед обвинительным // *Юридические записки.* 1842. Т. 2.

<sup>2</sup> См.: *Случевский В.* Учебник русского уголовного процесса. Судостроительство – судопроизводство. СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1913. 4 изд. доп. и испр.

<sup>3</sup> См.: *Муравьев Н.В.* Общие основания прокурорской деятельности по уголовным делам // *Дореволюционные юристы о прокуратуре: сборник статей / науч. ред.: С.М. Казанцев.* СПб.: Юрид. центр Пресс, 2001.

<sup>4</sup> См.: *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства. СПб: Альфа, 1996.

<sup>5</sup> *Муравьев Н.В.* Указ. соч. С. 102.

<sup>6</sup> См.: Новое советское уголовно-процессуальное законодательство и адвокатура / М. Выдря, Я. Киселев, И. Мухин, Т. Соколов и др. М.: ИМО, 1960; *Выдря М.М.* Участники су-

лить надлежащие процессуальные средства защиты личных неимущественных и имущественных прав участников уголовного судопроизводства<sup>2</sup>. Много внимания в своих работах уделил системе правообеспечения А. М. Ларин<sup>3</sup>, благодаря трудам которого выявлено, в частности, правообеспечительное значение принципов уголовного судопроизводства.

Данное направление развивается и в современной науке уголовного процесса<sup>4</sup>. Т. К. Рябина делает справедливый вывод: «Особое проявление нравственные начала находят в принципах уважения чести и достоинства личности; охраны тайны частной жизни граждан; охраны их прав, свобод и законных интересов. От того, насколько верно понимается содержание данных категорий дознавателем, следователем, прокурором, судьей, во многом зависит законность и обоснованность производства процессуальных действий, установление благоприятного морального климата во время производства по уголовному делу, что в свою очередь ведет к успешным результатам в достижении целей уголовного судопроизводства, ограждает участников процесса от необоснованного причинения им морального ущерба»<sup>5</sup>.

---

дебного разбирательства и гарантии их прав: учеб. пособие. Краснодар: КубГУ, 1979; *Выдря М. М.* Уголовно-процессуальные гарантии в суде: учеб. пособие. Краснодар: КубГУ, 1980; *Общественные и личные интересы в уголовном судопроизводстве: монография / О.Я. Баев, З.Ф. Коврига, Л.Д. Кокорев, Д.П. Котов и др.; науч. ред.: Л.Д. Кокорев.* Воронеж: Воронеж. ун-т, 1984; *Стрёмовский В.А.* Участники предварительного следствия в советском уголовном процессе. Ростов н/Д: Рост. ун-т, 1966; *Строгович М.С.* Природа советского уголовного процесса и принцип состязательности. М.: Юрид. лит, 1939; *Рахунов Р.Д.* Участники уголовно-процессуальной деятельности по советскому праву. М.: Госюриздат, 1961.

<sup>1</sup> См.: *Куцова Э.Ф.* Гарантии прав личности в советском уголовном процессе. М.: Юрид. лит. 1973.

<sup>2</sup> См.: *Корнуков В.М.* Об уголовно-процессуальных гарантиях и интересах личности и правосудия // Реализация уголовной ответственности: уголовно-правовые и процессуальные проблемы: межвузов. сб. ст. Куйбышев: Куйбышев. ун-т, 1987. С. 117; *Даев В.Г.* Современные проблемы гражданского иска в уголовном процессе. Л.: Ленингр. ун-т, 1972.

<sup>3</sup> См.: *Ларин А.М.* Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. М.: Юрид. лит. 1986; Презумпция невиновности / А.М. Ларин; отв. ред.: М.С. Строгович. М.: Наука, 1982.

<sup>4</sup> См., например: *Агутин А.В., Трошкин Е.З., Губжиков Р.Х.* Организационно-правовой механизм реализации концепции «должной правовой процедуры» и нравственные основы уголовно-процессуальной деятельности в отечественном уголовном судопроизводстве. М.: Юрлитинформ, 2016.

<sup>5</sup> *Рябина Т.К.* Влияние нравственных ценностей на укрепление правового положения личности в уголовном судопроизводстве // Проблемы отправления правосудия по уголовным

В одной из своих работ А. В. Агутин и Н. В. Агутина пришли к следующему выводу: «наиболее целесообразной (оптимальной) системой принципов уголовного процесса является система, включающая принципы содействия, публичности, процессуальной независимости должностных лиц – участников уголовного процесса, обеспечения законных интересов личности, вовлеченной в уголовно-процессуальную деятельность, честности (правды)»<sup>1</sup>.

Проведенное анкетирование показало, что практические работники придают большое значение таким личностным качествам должностных лиц, в целом, и прокурора, в частности, как гуманизм (31 %), стремление к справедливости (72%), высокой профессиональной компетентности (83%).

В современной науке уголовного процесса правообеспечительная проблематика затрагивается в работах таких ученых, как В. А. Азаров<sup>2</sup>, Ф. Н. Багаутдинов<sup>3</sup>, В. П. Божьев<sup>4</sup>, Л. М. Володина<sup>5</sup>, Б. Я. Гаврилов<sup>6</sup>, А. В. Гриненко<sup>7</sup>, О. А. Зайцев<sup>8</sup>, Т. В. Москалькова<sup>9</sup>, В. В. Николюк<sup>10</sup>, И. Л. Петрухин<sup>1</sup>,

---

делам в современной России: теория и практика: материалы V-ой Междунар. науч.-практ. конф. 11-13 апреля 2013 г. / ред. кол.: Т.К. Рябинина (отв. ред.) [и др.]. Курск: Юго-Зап. гос. ун-т, 2013. С. 197.

<sup>1</sup> Агутин А.В. Теоретические и нравственные основания принципов в современном отечественном уголовном судопроизводстве: монография. М.: Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2009. – С. 27.

<sup>2</sup> См. Азаров В.А., Абдрахманов М.Х., Сафаралеев М.Р. Юридические лица в уголовном процессе России: теоретические основы, законодательство и практика. Омск: Изд-во Омского гос. ун-та, 2010.

<sup>3</sup> См. Багаутдинов Ф.М. Обеспечение публичных и личных интересов при расследовании преступлений. М.: Юрлитинформ, 2004.

<sup>4</sup> См. Лукашевич В.З., Элькинц П.С. Божьев В.П. Уголовно-процессуальные правоотношения. М.: Юрид. лит., 1975..

<sup>5</sup> См. Володина Л.М. Механизм защиты прав личности в уголовном процессе. Тюмень: Изд-во Тюменского гос. ун-та, 1999..

<sup>6</sup> См. Гаврилов Б.Я. Правовое регулирование защиты конституционных прав и свобод участников уголовного судопроизводства: автореф. дис.... д-ра. юрид. наук. М., 2004.

<sup>7</sup> См. Гриненко А.В. Потерпевший должен иметь не меньше процессуальных прав, чем обвиняемый // Российская юстиция. 2002. № 9. С. 51.

<sup>8</sup> См. Зайцев О.А., Смирнов П.А. Подозреваемый в уголовном процессе. М.: ЭКЗАМЕН, 2005.

<sup>9</sup> См. Москалькова Т.В. Этика уголовно-процессуального доказывания (стадия предварительного расследования). М.: СПАРК, 1996.

<sup>10</sup> См. Николюк В.В. Конституционно-правовые проблемы возмещения вреда лицам, незаконно подвергнутым мерам уголовно-процессуального принуждения // Российский следователь. 2010. № 17. С. 8.

В. А. Семенцов<sup>2</sup>, В. С. Шадрин<sup>3</sup>, и др. Благодаря этим исследованиям современная наука уголовного процесса в части правообеспечения обогатилась такими результатами как развитый терминологический аппарат, научными категориями, принятыми законодателем, более совершенными формами и способами защиты и восстановления прав участников уголовного судопроизводства, в том числе, в новых процессуальных формах расследования уголовных дел (например, при заключении досудебного соглашения, сокращенном дознании и т.д.) посредством деятельности прокурора и другими достижениями.

Начальным и основным элементом правообеспечения выступает процессуальная гарантия. Это исключительно теоретическая категория. Не существует не только ее легального определения, но она не используется и в тексте уголовно-процессуального закона. Тем не менее, ее изучению в науке уголовного процесса совершенно справедливо отводится весьма важное место. Существует достаточно много определений данной категории.

В советской науке уголовного процесса уголовно-процессуальные гарантии применительно к правам обвиняемого раскрывались как установленные законом средства и способы, содействующие осуществлению правосудия, защите прав и законных интересов личности<sup>4</sup>.

М. С. Строгович рассматривал уголовно-процессуальные гарантии как установленные законом средства, обеспечивающие правильное осуществление по каждому уголовному делу задач правосудия<sup>5</sup>. Кроме того, ему принадлежит следующее определение: уголовно-процессуальные гарантии – «установленные законом средства, обеспечивающие правильное осуществление по каждому уголов-

---

<sup>1</sup> См.: Неприкосновенность личности и принуждение в уголовном процессе / И.Л. Петрухин; отв. ред. И.Б. Михайловская. М.: Наука, 1989.

<sup>2</sup> См.: Семенцов В.А. Гладышева О.В. О формировании теории обеспечения законных интересов личности в уголовном судопроизводстве // Библиотека криминалиста. 2012. 1 (2). С. 163.

<sup>3</sup> См.: Шадрин В.С. Обеспечение прав личности при расследовании преступлений. М.: Юрлитинформ, 2000.

<sup>4</sup> См.: Роцин В.И. Обвиняемый на предварительном следствии в советском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1955. С. 12.

<sup>5</sup> См.: Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса / под ред. Н.Н. Полянского. М.: Академия наук СССР. 1955.

ному делу задач правосудия, среди которых в качестве особого вида выделяются гарантии прав участвующих в уголовном процессе лиц, являющиеся составной частью гарантий правосудия и поэтому не вступающие с ними ни в какие противоречия»<sup>1</sup>.

Т. Н. Добровольская под процессуальными гарантиями понимала установленные нормами уголовно-процессуального закона различные по конкретному содержанию средства, в совокупности обеспечивающие участвующим в деле лицам возможность реализовать свои права<sup>2</sup>.

В целом следует признать, что в середине – конце XX века процессуальная гарантия рассматривалась как средство наилучшего осуществления правосудия и в меньшей степени как обеспечение прав участника уголовного судопроизводства.

Ситуация изменяется с началом XXI в. Усиление демократических начал в российском обществе и признание на уровне государственной политики приоритетного значения прав и свобод человека и гражданина привели к изменениям в подходах к пониманию сущности процессуальной гарантии и в современной науке уголовного процесса она рассматривается уже с позиции приоритета прав личности.

А. С. Стройкова считает, что процессуальными гарантиями прав обвиняемого выступают процессуальные нормы, закрепляющие субъективные права обвиняемого, корреспондирующие им процессуальные права, обязанности должностных лиц, органов, ведущих судопроизводство, их процессуальная деятельность и процессуальная деятельность защитника, в ходе осуществления которой они получают свою реализацию<sup>3</sup>.

Включение в число процессуальных гарантий уголовно-процессуальных норм, закрепляющих субъективные права и обязанности, а также деятельность,

---

<sup>1</sup> *Строгович М.С.* Курс советского уголовного процесса: Основные положения науки советского уголовного процесса. М.: Наука, 1968. Т. 1. С. 33.

<sup>2</sup> *Добровольская Т.Н.* Гарантии прав граждан в уголовном судопроизводстве // Советское государство и право. 1980. № 2. С. 133.

<sup>3</sup> *Стройкова А.С.* Гарантии прав обвиняемого на предварительном следствии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2005. С. 12–13.



представляется дискуссионным. Полагаем, что процессуальные нормы не могут выступать в статусе процессуальной гарантии. Нормативное выражение есть обязательный и единственный в сфере уголовного судопроизводства способ закрепления доступных процессуальных средств, используемых и применяемых, в том числе, для правообеспечения. Поэтому в качестве гарантии следует рассматривать не нормы, а *признак нормативности*, которым, наряду с иными гарантиями, должно обладать содержание процессуальных прав и обязанностей.

В. Ю. Мельников дает определение процессуальным гарантиям, указывая в качестве основного признака на их системные свойства: «Система процессуальных гарантий – это органическая целостность процессуальных средств и способов, взаимодействующих между собой при обеспечении прав и законных интересов участников уголовного процесса в целях установления истины по уголовному делу»<sup>1</sup>.

Л. Ю. Таова считает общими гарантиями для лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства, их неотъемлемые права и свободы<sup>2</sup>. Участие защитника традиционно рассматривается как гарантия защиты прав и законных интересов подсудимого<sup>3</sup>.

А. В. Гриненко дает следующее определение гарантий и их системы: «Уголовно-процессуальные гарантии – это закрепленные в действующем законодательстве средства и способы обеспечения надлежащей реализации прав и свобод участников уголовного судопроизводства, что позволяет осуществить назначение данного вида государственной деятельности. Систему уголовно-процессуальных гарантий составляют: установленный законом порядок уголовного судопроизводства; принципы уголовного судопроизводства; закрепленные в законе права и

---

<sup>1</sup> Мельников В.Ю. Обеспечение прав граждан в ходе досудебного производства. М.: Юрист, 2008. С. 28.

<sup>2</sup> Таова Л.Ю. Принцип охраны прав и свобод человека и гражданина и его реализация в ходе предварительного расследования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2008. С. 7

<sup>3</sup> Леви А. УПК РФ и вопросы адвокатской деятельности // Уголовное право. 2005. № 2. С. 4–6.

свободы участников уголовного судопроизводства; уголовно-процессуальная форма»<sup>1</sup>.

Предприняты шаги по выделению наиболее важных уголовно-процессуальных гарантий, в том числе в зависимости от категории прав. Например, «судебная защита – это *главная* (курсив наш. – Н. Б.) правовая гарантия реализации установленных Конституцией прав и свобод»<sup>2</sup>, а «участие в деле защитника является *дополнительной* (курсив наш. – Н. Б.) гарантией защиты прав и свобод подозреваемого»<sup>3</sup>. В. Ю. Мельников пишет о некоторых правилах как о *непосредственной* гарантии права неприкосновенности лица<sup>4</sup>. Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела рассматривается как гарантия *конституционных прав и свобод* личности в уголовном судопроизводстве<sup>5</sup>.

Оригинальным представляется суждение о принудительных мерах воспитательного характера как о средстве обеспечения прав и свобод несовершеннолетних<sup>6</sup>.

О. В. Гладышева считает, что: «уголовно-процессуальные гарантии ... – есть процессуальные средства, определенные в уголовно-процессуальном законе, находящиеся в системной взаимосвязи, позволяющие эффективно защищать законные интересы, осуществлять, защищать и охранять субъективные права человека и гражданина»<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> *Гриненко А.В.* Уголовный процесс: учеб. для вузов. Изд. 2-е перераб. и доп. М.: Юрайт, 2013. С. 35.

<sup>2</sup> *Макаров Ю.Я.* Судебная защита прав личности в уголовном процессе // Российский судья. 2008. № 3. С. 28.

<sup>3</sup> *Сероштан В.В.* Конструктивное взаимодействие следователя и защитника как гарантия соблюдения прав и интересов подозреваемых, обвиняемых и подсудимых // Адвокатская практика. 2010. № 6. С. 10.

<sup>4</sup> *Мельников В.Ю.* Указ. соч. С. 32.

<sup>5</sup> *Гладышева О.В.* Указ. соч. С. 361.

<sup>6</sup> *Колударова О.П.* Принудительные меры воспитательного характера как альтернатива уголовной ответственности и обеспечение прав, свобод безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних // Диалектика современных инновационных механизмов по разрешению правовых конфликтов: материалы Междунар. науч.-практ. конф. Оренбург: Оренбургский гос. ун-т, 2011. С. 171.

<sup>7</sup> *Гладышева О.В.* Указ. соч. С. 14.

Полагаем, что основа данного определения в виде направлений правообеспечения более всего способствует раскрытию сущности уголовно-процессуальных гарантий и надлежащему пониманию сферы их применения.

Проведенное анкетирование показало, что в большинстве случаев представления практических работников о направлениях правообеспечения связаны с соблюдением и защитой прав<sup>1</sup>. Для нас это означает, что на практике иные возможности применения гарантий либо не учитываются, либо не реализуются, в том числе и в деятельности защитников.

В то же время считаем, что направления применения уголовно-процессуальных гарантий следует уточнить. Отметим, что около 30 % опрошенных респондентов отметили как обязательный элемент правообеспечения компенсацию. Научные позиции связывают компенсацию либо с реабилитацией подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, либо с возмещением потерпевшему причиненного преступлением вреда (ущерба)<sup>2</sup>.

Думается, компенсация прав участников уголовного судопроизводства имеет гораздо более глубокий смысл и может рассматриваться как перспективная форма праввосстановления в уголовном судопроизводстве<sup>3</sup>.

Есть весьма интересная точка зрения о возможности создания компенсационных механизмов применительно к субъективным правам участников уголовного судопроизводства.

В. К. Ашуров указывает на своеобразный компенсационный механизм в виде права подозреваемого, потерпевшего ходатайствовать о повторении судебной экспертизы в стадии предварительного расследования, если данное право не мог-

---

<sup>1</sup> См.: Приложение 3.

<sup>2</sup> См., например: Муратова Н.Г. Концептуальные основы совершенствования статуса жертвы в уголовном судопроизводстве // Вестник экономики, права и социологии. Казань, 2007. С. 63–70; Хасанишина Р.Г., Муратова Н.Г. Проблемы совершенствования компенсационных механизмов защиты прав потерпевших от преступлений в свете общепризнанных норм и принципов международного права // Вестник Удмуртского университета. Т. 24. Вып. 4. 2014. С. 190–196.

<sup>3</sup> См., об этом: Борозенец Н.Н. Сущность, средства и пределы правообеспечительной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве // Право и политика. 2015. № 12. С. 1682–1687.

ло быть ими реализовано в стадии возбуждения уголовного дела<sup>1</sup>. Компенсационный правообеспечительный характер имеет процедура прекращения по ходатайству заинтересованного лица сокращенной формы дознания (ч. 3 ст. 226.3 УПК РФ) и продолжение дознания в общем порядке.

Подобного рода механизмы представляются перспективными и значимыми для обеспечения прав участников уголовного судопроизводства на стадии возбуждения уголовного дела. Особую актуальность им придает расширение в первоначальной стадии числа процессуальных и, особенно, следственных действий. Получение доказательств путем производства следственных, а также иных процессуальных действий, применение средств правоограничений обуславливают необходимость в усилении гарантий соблюдения требований, предъявляемых уголовно-процессуальным законом к порядку получения доказательств. Отсутствие же в стадии возбуждения уголовного дела не только достаточной совокупности процессуальных прав у ее участников, но и законодательная неурегулированность их круга, соответственно и невозможность надлежащим образом защитить свои права, требует их процессуальной компенсации в последующих стадиях уголовного судопроизводства.

Мы полагаем, что компенсационные механизмы должны присутствовать в случаях, когда по объективным причинам права участников уголовного судопроизводства не могли быть реализованы либо невозможность надлежащей реализации была обусловлена неправомерным их ограничением. Эти механизмы составляют основу обеспечения субъективных прав *в форме их восстановления*. Развитие компенсационных механизмов позволит сократить применение более громоздких форм восстановления прав участников уголовного судопроизводства, которые связаны с обжалованием процессуальных решений органов предварительного расследования в суд, производством по ним в вышестоящих судебных ин-

---

<sup>1</sup> Ашуров В.К. Следственная и судебная практика и их роль в обеспечении правильного применения норм уголовно-процессуального права: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2015.С. 120.

станциях, и сопровождаются длительными процедурами отмены решений и повторения судебных слушаний.

Таким образом, правообеспечение складывается из применения уголовно-процессуальных гарантий – средств, направленных на осуществление, охрану, защиту и восстановление, в том числе компенсацию субъективных прав участников уголовного судопроизводства.

Совокупность процессуальных гарантий позволяет формировать механизмы правообеспечения различного уровня и содержания. При формировании механизма правообеспечения и включения в него определенной совокупности процессуальных гарантий должна учитываться возможность их комплексного применения, т.е. их *коррелирующие* свойства. При наличии в правообеспечительном механизме несоответствующих друг другу процессуальных гарантий он, в целом, либо будет функционировать неэффективно, либо в принципе не способен решать поставленную правообеспечительную задачу.

В качестве наглядной иллюстрации такого неэффективного подхода можно привести законодательную формулировку ч. 1 ст. 37 УПК РФ. В соответствии с ее положениями прокурор наделен полномочиями по надзору за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия. Реализация этих полномочий связана, в том числе, с отменой процессуальных решений, являющихся, по мнению прокурора, незаконными и/или необоснованными. Механизм реализации этого полномочия прокурора, имеющий, в том числе и правообеспечительное значение (т.к. обеспечивает охрану, защиту и восстановление субъективного права на законное и обоснованное процессуальное решение), не содержит средств оперативного выявления, а также надлежащего реагирования на установленные факты нарушения процессуального и иного федерального законодательства.

В частности, у прокурора отсутствует необходимый ему доступ к материалам проверки сообщений о преступлении. В такой ситуации справедливость мнения о том, что: «прокурор наделен весьма обширными возможностями по применению мер реагирования с целью устранения, как допущенных нарушений зако-

нов, так и наступивших негативных последствий»<sup>1</sup> зависит от этапа уголовного судопроизводства. Что касается стадии возбуждения уголовного дела, то для ее характеристики более подходит следующая позиция: «прокурору должна быть предоставлена возможность не только фиксировать нарушения, но и добиваться оперативного и реального их устранения»<sup>2</sup>.

Не менее верным выглядит вывод Т. К. Рябининой, хотя и обращенный к стадии судебного разбирательства, но, как представляется, справедливый в масштабе всего уголовного судопроизводства: «При возвращении уголовного дела прокурору оно поступает в его полное распоряжение, и он вправе реализовать все свои полномочия, предоставленные ему законом, но парадокс заключается в том, что именно эти полномочия законом и не прописаны»<sup>3</sup>.

При отсутствии у прокурора необходимых и доступных средств для реализации полномочия по проверке принятых органами дознания и предварительного следствия процессуальных решений, правообеспечительное значение этого полномочия близко к нулевому значению. В этом отношении верным представляется мнение о том, что «полномочия должностных лиц, осуществляющих производство по уголовному делу, ... выражают и представляют интересы нашего государства и российской общности в уголовно-процессуальной сфере»<sup>4</sup>. Отсутствие надлежащих полномочий ведет к невозможности эффективного участия в уголовно-процессуальной деятельности и защите государственных, общественных и личных интересов.

Представляется, что недостатки уголовно-процессуального регулирования механизмов реализации полномочий прокурора непосредственно обусловлены теоретическими проблемами. Здесь справедливым следует признание мнение

---

<sup>1</sup> *Гриненко А.В.* Постановление прокурора как повод к возбуждению уголовного дела // Законность. 2012. № 11. С. 22.

<sup>2</sup> *Зайцев С.П.* Актуальные проблемы защиты прав граждан в уголовном судопроизводстве // Законность. 2012. № 8. С. 3.

<sup>3</sup> *Рябинина Т.К.* Должны ли измениться полномочия прокурора в связи с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации // Известия Юго-Западного гос. ун-та. Серия: История и право. 2013. № 4. С. 83.

<sup>4</sup> *Агутин А.В., Трошкин Е.З., Рязанов Д.Т.* Мотивация уголовно-процессуальной деятельности. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 141.

В. А. Азарова: «При подготовке правовых нововведений законодатель вынужден исходить из имеющегося к тому моменту уровня научной разработки тех или иных понятий и проблем уголовного судопроизводства»<sup>1</sup>. Соответственно для разработки и законодательного закрепления соответствующего современным потребностям механизма правообеспечения в деятельности прокурора необходимо решить ряд теоретических вопросов.

Обратимся в дальнейшем к определению механизма правообеспечения.

А. П. Гуськова рассматривает механизм правообеспечения, как систему правовых средств и методов, включающих определение цели (задач) уголовного процесса, последовательность регламентации правового статуса каждого участника уголовного процесса, закрепление гарантий, позволяющих обеспечить реализацию прав личности в сфере уголовного судопроизводства, установление последствий неисполнения либо ненадлежащего исполнения обязанностей со стороны тех субъектов уголовного процесса, на которые возложена обязанность обеспечить ведение судопроизводства, а также совокупность реабилитационных отношений лиц, необоснованно преследовавшихся в уголовном порядке»<sup>2</sup>.

З. Л. Шхагапсоев рассматривает лишь одно направление правообеспечения – восстановительное и дает следующее определение: «Механизм восстановления имущественных отношений, нарушенных преступлением – это предусмотренная уголовно-процессуальным правом, а также иными отраслями российского права и нормами международного права система уголовно-процессуальных средств и иных юридических институтов, посредством которой обеспечивается регулирование общественных отношений, возникающих при восстановлении имущественных прав граждан, законных интересов общества и государства, нарушенных преступлением, в области уголовного судопроизводства»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Азаров В.А. Проблемы теории и практики охраны имущественных интересов личности в уголовном судопроизводстве. Омск: Омский гос. ун-т, 1995. С. 7.

<sup>2</sup> Гуськова А.П. Проблемные вопросы механизма защиты прав личности в уголовном судопроизводстве // Вестник Оренбургского государственного университета. 2002. № 2. С. 20.

<sup>3</sup> Шхагапсоев З.Л. Механизм правового регулирования охранительных отношений в уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. С. 12.

В. Ю. Мельников полагает, что «структура механизма обеспечения и реализации прав личности в уголовном судопроизводстве включает совокупность взаимосвязанных элементов процессуальной деятельности, посредством которых механизм правовых гарантий проявляет себя, осуществляет возложенные на нее функции и решает стоящие перед уголовным процессом задачи. В структуру указанного механизма должны быть включены не только участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения, но и субъекты процесса с их полномочиями»<sup>1</sup>.

Л. М. Володина дает следующее определение: «Механизм обеспечения прав личности в уголовном процессе – это система средств и методов, включающих четкое определение целей и задач уголовного процесса; единую, логически последовательную регламентацию правового статуса каждого участника (субъекта) уголовного процесса (их прав и обязанностей, независимо от занимаемого в процессе положения); закрепление гарантий, реально обеспечивающих осуществление прав личности в сфере уголовной юрисдикции, в том числе, установление последствий неисполнения либо ненадлежащего исполнения обязанностей органами и должностными лицами, призванными разрешать возложенные на них законом задачи, а также регламентацию процедуры реабилитации лиц, необоснованно преследовавшихся в уголовно-правовом порядке»<sup>2</sup>.

С современных позиций данное определение нуждается в существенном уточнении, поскольку закрепление в уголовно-процессуальном законе круга субъектов уже само по себе выступает процессуальной гарантией, а осуществление прав – это не единственное направление их обеспечения.

И. Г. Кожин пишет: «Механизм защиты прав личности в уголовном судопроизводстве действует в нескольких направлениях: восстановление нарушенных преступлением прав потерпевшего; защита прав подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления лиц; восстановление прав и свобод лица, незаконно

---

<sup>1</sup> Мельников В.Ю. Структурная характеристика механизма обеспечения и реализации защиты прав личности в уголовном судопроизводстве // Российский судья. 2012. № 7. С. 12.

<sup>2</sup> Володина Л.М. Механизм обеспечения прав личности в российском уголовном процессе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1999. С. 21.



или необоснованно подвергнутого уголовному преследованию; защита прав и законных интересов иных участников уголовно-процессуальной деятельности. Элементами механизма обеспечения возмещения вреда в уголовном судопроизводстве являются правовая регламентация статуса участников уголовного судопроизводства, в том числе полномочия властных субъектов по проверке и контролю законности и обоснованности процессуальных действий (прокурорский надзор и судебный контроль); гарантии обеспечения права на возмещение вреда; способы возмещения вреда; меры по обеспечению возмещения вреда, причиненного преступлением»<sup>1</sup>

В данном случае есть повод для дискуссии. В качестве определяемого объекта выступает механизм защиты прав личности, но также указывается на механизм обеспечения возмещения вреда. По нашему мнению, здесь имеется подмена понятий, которые, по сути, значительно отличаются по содержанию.

В отдельных случаях применяется термин «механизм гарантий прав»<sup>2</sup>. Однако гарантия является его (механизма) составным элементом. Получается, что существует какой-то иной, другой механизм.

Предлагается отличать «механизм юридических гарантий» от категории «механизм реализации прав человека». Обосновывается позиция, в соответствии с которой это тесно связанные, но все же «различные стороны процесса осуществления прав человека. Если первое отражает практику создания и функционирования специальных правовых механизмов и институтов, способствующих реализации прав человека, то второе – практику осуществления самих прав. Механизм юридических гарантий и механизм реализации прав человека соотносятся как гарантия и объект гарантирования»<sup>3</sup>.

Мы не можем полностью согласиться с этой точкой зрения. Полагаем, что предлагаемое соотношение справедливо для таких категорий, как права и гаран-

---

<sup>1</sup> *Кожин, И.Г.* Уголовно-процессуальный механизм обеспечения возмещения вреда физическому лицу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2006. С. 6.

<sup>2</sup> См., например: *Абдулаев М.И.* Права человека Историко-сравнительный анализ. СПб: Юридический центр Пресс, 2004. С. 169–173.

<sup>3</sup> Например: *Арбузова С.А.* Государственно-исполнительный механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина (на материалах РФ): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

тии, где права выступают объектом гарантирования. Что касается соотношения указанных механизмов, то предлагаемая зависимость представляется проблематичной. Гарантии тоже нуждаются в реализации, а реализация прав выступает самостоятельной гарантией.

В. Ю. Мельников обосновывает целесообразность введения новой категории «механизм обеспечения, реализации и защиты прав человека»<sup>1</sup>. Он пишет, что «Обеспечение, реализация и защита прав и свобод человека представляет собой своеобразный юридический механизм, под которым в широком смысле понимается социально обусловленный, законодательно предусмотренный комплекс согласованных действий с целью получения заинтересованной личностью блага, опосредованного правом (свободой)»<sup>2</sup>.

В данном случае получается, что обеспечение выступает самостоятельной категорией, наряду с защитой и реализацией прав и свобод человека и гражданина. Применяется даже такое словосочетание как «гарантия обеспечения»<sup>3</sup>, что, на наш взгляд, не имеет смысла.

Непосредственно связанной с механизмом правообеспечения выступает достаточно длительная дискуссия о сущности фундаментальной для науки уголовного процесса категории «обеспечение прав». В одних случаях смысл этого понятия ограничивается защитой прав, в других их реализацией и др.

Интерес представляет позиция О. В. Гладышевой, в соответствии с которой «обеспечение – это категория, которая не может характеризовать статичные понятия «права», «свободы», «законные интересы». Оно относится к таким сферам, как защита, охрана и осуществление прав, свобод и законных интересов»<sup>4</sup>. И далее автор отмечает: «"обеспечить" обозначает требование соблюдать установлен-

---

<sup>1</sup> Мельников В.Ю. Обеспечение и защита прав человека при применении мер процессуального принуждения в досудебном производстве Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 81.

<sup>2</sup> Мельников В.Ю. Необходимость создания механизма обеспечения, реализации и защиты прав человека в уголовном судопроизводстве // Адвокатская практика. 2013. № 2. С. 19.

<sup>3</sup> Марковичева Е.В. Ускорение уголовного судопроизводства как гарантия обеспечения прав лиц, вовлеченных в сферу уголовной юстиции // Российская юстиция. 2009. № 9. С. 65.

<sup>4</sup> Гладышева О.В. Указ. соч. С. 131.

ный уголовно-процессуальным законом порядок производства по уголовным делам, чтобы соответствующие права и законные интересы человека и гражданина могли быть реализованы, защищены и поставлены под надлежащую охрану»<sup>1</sup>.

Такая интерпретация содержания и смысла уголовно-процессуальной категории «обеспечить» имеет немало позитивных последствий.

Во-первых, обеспечивать права и свободы человека и гражданина в уголовном судопроизводстве, действительно, можно только совершая определенные действия. Следовательно, категория «обеспечивать» по своей сути обозначает определенную деятельность.

Во-вторых, обеспечение как выполнение установленных уголовно-процессуальным законом требований, следует рассматривать как логичный и закономерный вывод, поскольку только выполнение этих требований свидетельствует о законности деятельности.

В-третьих, деятельностный подход к определению категории «обеспечивать» позволяет отграничивать ее от гарантий. Гарантии в уголовном судопроизводстве выполняют роль средств правообеспечения, практическое применение которых позволяет обеспечивать субъективные права в том или ином направлении.

Таким образом, сущность обеспечения прав выражается в применении уголовно-процессуальных гарантий. Учитывая же, что гарантия – категория, которая имеет исключительно научное применение, а уголовно-процессуальный закон его не предусматривает, необходимо сказать, что обеспечение прав есть применение законодательно установленных специальных средств, необходимых для осуществления (реализации), охраны, защиты и восстановления этих прав.

Соответственно механизм правообеспечения состоит из законодательно:

1) предусмотренных процессуальных средств, необходимых для осуществления (реализации), охраны, защиты и восстановления этих прав;

---

<sup>1</sup> Гладышева О.В. Указ. работа. С. 134.

2) установленных правил, определяющих порядок деятельности уполномоченных законом субъектов по применению этих средств.

Исходя из публичного характера уголовного судопроизводства, а также учитывая зависимость заинтересованных участников уголовного судопроизводства от воли и решений должностных лиц и государственных органов, в теории уголовного процесса, как правило, делается вывод, что правообеспечительная деятельность осуществляется исключительно властными субъектами.

Например, В. С. Балакшин считает, что «деятельность суда ... является, ... одной из важных гарантий обеспечения прав и законных интересов граждан, вовлеченных в сферу уголовно-процессуальных отношений»<sup>1</sup>.

Есть и такое мнение: «Правообеспечительная функция реализуется в деятельности органов, ведущих производство по уголовным делам»<sup>2</sup>, хотя на современном этапе развития уголовного судопроизводства, полагаем, такой вывод не вполне верен.

В настоящее время сложились вполне определенные и достаточные условия для решения задачи правообеспечения не только в деятельности должностных лиц и государственных органов, но и в процессуальной деятельности заинтересованных и иных участников уголовного судопроизводства.

Например, О. В. Волколуп (Гладышева) и Ю. Б. Чупилкин пишут: «Уголовно-процессуальный закон наделяет субъектов данной категории (свидетелей. – Н. Б.) процессуальными полномочиями, которые необходимы не только для выполнения их непосредственной функции в уголовном судопроизводстве, но и для защиты их прав, которые могут быть нарушены действиями органов расследования и/или суда»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Балакшин В.С. Суд как субъект доказывания и обеспечения прав участников уголовного процесса // Механизм реализации и защиты прав личности: материалы VIII Межрегион. науч.-практ. конф. / отв. ред. М.В. Гончаров. Екатеринбург: Уральская гос. юрид. академия» 2010. С. 25.

<sup>2</sup> Юркевич Н.А. Реализация правообеспечительной функции в стадии предания обвиняемого суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1989. С. 6.

<sup>3</sup> Волколуп О.В., Чупилкин Ю.Б. Гарантии прав участников уголовного судопроизводства Российской Федерации: учеб. пособие. 2-е изд., испр. и доп. Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2005. С. 16.

Представляется, что данное замечание вполне правильно, процесс надления заинтересованных лиц, а также иных участников уголовного судопроизводства, действующих в защиту их интересов, дополнительными и вполне эффективными процессуальными возможностями по защите, охране своих прав и прав представляемых лиц продолжается. И получается, что правообеспечительная деятельность не замыкается только на властных субъектах уголовно-процессуальных правоотношений.

Мы считаем, что каждому направлению присущ свой определенный круг субъектов. Например, обеспечить *реализацию* прав может только должностное лицо (государственный орган), в *производстве которого находится соответствующее уголовное дело или материалы проверки сообщения о преступлении*. Восстановить (в том числе компенсировать) права, также способно лицо, непосредственно осуществляющее производство по уголовному делу, а вот охранять или защищать права способны многие субъекты, в том числе следователь, дознаватель, суд, прокурор и другие властные субъекты, а также носители этих прав – заинтересованные лица, а также их представители, защитники.

Учитывая, что в числе субъектов правообеспечения находятся все должностные лица, необходимо выявить роль прокурора и формы его участия в каждом из направлений. Правоохранительная и правозащитная деятельность прокурора применительно к уголовному судопроизводству находит свое выражение в приданных ему полномочиях. В соответствии со ст. 37 УПК РФ, регламентирующей процессуальный статус прокурора в уголовном судопроизводстве, прокурор уполномочен:

- проверять исполнение требований федерального закона при приеме регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;

- выносить 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;

– требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства допущенных в ходе дознания или предварительного следствия;

– давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий;

– 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 и т.д.

В некоторых случаях полномочия прокурора имеют ограниченный характер. Так, например, установить срок для исполнения указаний по проведению дополнительной проверки сообщения о преступлении, прокурор уполномочен только при отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенного дознавателем. Обеспечить осуществление прав прокурор способен только при его непосредственном контакте с участниками уголовного судопроизводства. Учитывая, что прокурор практически лишен возможности непосредственно работать с уголовным делом, такого рода общение в настоящее время исключено. В отдельных случаях и только на уровне ведомственных актов определяется полномочие прокурора получать объяснения от лиц, которые, например, подали жалобу. Однако о процедуре реализации таких полномочий в уголовно-процессуальном законе не упоминается.

В ст. 16 УПК РФ законодатель сформулировал принцип обеспечения подозреваемому, обвиняемому права на защиту. В ч. 2 указанной статьи перечисляются субъекты, на которых возлагаются соответствующие полномочия: суд, прокурор, следователь, дознаватель. Formой реализации обеспечительных действий выступает процессуальная деятельность субъектов по разьяснению подозреваемому, обвиняемому права на защиту и обеспечение ему возможности защищаться всеми не запрещенными УПК РФ способами и средствами. Средства правообеспечения, избранные законодателем, объективно исключают из числа субъектов, способных обеспечивать указанное право, прокурора, поскольку действующий

уголовно-процессуальный закон не наделяет прокурора полномочиями по непосредственному участию в процессуальной деятельности по расследованию преступлений.

Аналогичные по содержанию и, как представляется, некорректные с точки зрения формирования круга субъектов, уполномоченных осуществлять правообеспечительную деятельность, предписания содержатся в ч. 2 ст. 11 УПК РФ, где сказано, что прокурор *обязан предупредить* лиц, обладающих свидетельским иммунитетом, о том, что их показания могут использоваться в качестве доказательств в ходе дальнейшего производства по уголовному делу. В действующем уголовно-процессуальном законе ситуации, в которых прокурор мог бы сделать такое разъяснение, не предусматриваются.

Таким образом, прокурор реализует правообеспечительную деятельность в таких направлениях, как охрана, защита и восстановление прав участников уголовного судопроизводства.

Еще одна особенность механизма правообеспечения заключается в неоднородности этого вида деятельности. Каждое направление правообеспечения складывается из отдельных этапов, в рамках которых необходимо определять круг подлежащих субъектов и доступные им процессуальные средства. Например, защита права может выступать в виде следующих этапов:

- 1) выявление правонарушения;
- 2) определение допустимой процессуальной реакции и ее средств;
- 3) инициирование механизма защиты (применение оптимального комплекса реагирования);
- 4) реализация механизма правообеспечения;
- 5) получение результата;
- 6) определение дальнейших средств защиты (при сохранении такой необходимости).

Учитывая представленные основные этапы можно определить и круг субъектов, способных действовать в рамках каждого из них. Так, выявить правонарушение способен прокурор, руководитель следственного органа, начальник под-

разделения дознания, суд, заинтересованное лицо, его защитник либо представитель, которые могут осуществлять правообеспечительную деятельность в форме защиты права на этом этапе. Аналогичный перечень субъектов можно сформировать для каждого из представленных этапов правообеспечения.

Таким образом, уголовно-процессуальный закон в ряде случаев не учитывает особенности правообеспечительной деятельности субъектов в отдельных ее направлениях и на отдельных этапах, что приводит к невозможности ее осуществления. Полагаем, что наличие неисполнимых положений уголовно-процессуального законодательства искажает истинные представления участников уголовного судопроизводства о своих процессуальных возможностях, приводит к бесполезным процессуальным затратам (например, обращение с жалобой или ходатайством к прокурору в ситуации, когда у того отсутствуют полномочия по рассмотрению или разрешению соответствующего обращения), снижает эффективность правообеспечения в целом.

Отметим основные выводы.

1. Назначение уголовного судопроизводства обусловило постановку задачи по обеспечению прав его участников и обусловило его сущность – сделать процессуальные права доступными для их носителей.

Правообеспечение осуществляется в следующих направлениях: 1) осуществление (реализация) субъективных прав; 2) охрана; 3) защита; 4) восстановление, включая компенсацию.

Каждое из направлений имеет свои этапы, в рамках которых могут действовать только определенные субъекты уголовно-процессуальных правоотношений, использующие специфические процессуальные средства.

Компенсационные механизмы в системе правообеспечения должны предусматриваться уголовно-процессуальным законом в случаях, когда права участников уголовного судопроизводства не могли быть реализованы по объективным причинам либо их реализация была невозможна вследствие неправомерных действий должностных лиц и государственных органов. Эти



механизмы составляют основу обеспечения субъективных прав в форме их восстановления.

Субъектами правообеспечения в различных направлениях и на отдельных его этапах могут выступать должностные лица уголовного судопроизводства, носители субъективных прав, их представители и защитники.

2. Прокурор реализует правообеспечительную деятельность в таких направлениях, как охрана, защита и восстановление прав участников уголовного судопроизводства.

3. Механизм правообеспечения в уголовном судопроизводстве состоит из средств, обеспечивающих субъективные права участников и средств, позволяющих их применять в установленных законом случаях, совокупность которых имеет нормативную основу, комплексный характер, сложную структуру, внутреннюю систему. Все входящие него элементы должны быть синхронизированы (каждый элемент применяется при определенных законом условиях) и следует исключить дублирование (каждый субъект выполняет свою роль в правообеспечении, применяя особые, доступные только ему процессуальные средства – гарантии).

## **1.2 Правообеспечительная деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве и ее форма**

Прокурор в соответствии с положениями действующего федерального законодательства в досудебных стадиях уголовного судопроизводства призван устанавливать и поддерживать режим законности и осуществлять уголовное преследование. В теории уголовного процесса деятельность прокурора рассматривают как полифункциональную, в том числе, включающую правообеспечение. Можно

выделить четыре научных позиции относительно определения правообеспечения в деятельности прокурора.

*Первая позиция* основана на мнении о том, что правообеспечение выступает составной частью прокурорского надзора либо как отдельная, но неразрывно с ним связанная деятельность. Так, отмечается, что «важнейшими составными гарантиями законности выступают обеспечение высокого уровня прокурорского надзора за реализацией требования законности, эффективность принимаемых прокуратурой мер юридической ответственности и защиты, способствующих восстановлению нарушенных конституционных и отраслевых прав и свобод граждан»<sup>1</sup>.

«Надзор служит выявлению нарушений, а правообеспечительная функция – для непосредственного исправления нарушения. Таким образом, надзор прокурора за предварительным расследованием служит предпосылкой возможной реализации им механизма правообеспечения»<sup>2</sup>.

По мнению Л. М. Володиной: «Осуществление надзора за исполнением законов органами предварительного расследования требует от прокурора активных действий, направленных на устранение допущенных нарушений, в том числе и нарушений прав человека. Прокурор не может пройти мимо подобных нарушений. В этом случае *правозащитная* (курсив наш. – Н. Б.) миссия прокурора осуществляется в рамках надзорной функции»<sup>3</sup>.

Интересно следующее высказывание: «Задачей органов прокурорского надзора... в контексте обновленного уголовного и уголовно-процессуального законодательства является не только обеспечение выполнения требований уголовно-процессуального закона при выявлении, раскрытии и расследовании преступ-

---

<sup>1</sup> *Лятифова Т.С.* Обеспечение прав и свобод человека в ходе исполнения правоохранительными органами государственных функций // Конституция Российской Федерации как гарант прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений: материалы Международ. науч.-практ. конф. В 3 ч. М.: Академия Следственного комитета РФ, 2013. Ч. 2. С. 262.

<sup>2</sup> *Воронин С.Э., Кириенко Н.А.* Прокурор как участник уголовного судопроизводства: монография. Биробиджан: Биробиджанский филиал ФГБОУ ВПО «Амурский государственный университет», 2012. С. 108.

<sup>3</sup> *Володина Л.М.* Публичность и защита прав человека в уголовном судопроизводстве / Материалы Международ. науч.-практ. конф. Уфа: БашГУ, 2009. С. 54.

лений, активизация деятельности по ведению уголовного преследования, но и защита граждан от необоснованного привлечения к уголовной ответственности, применения к ним мер процессуального принуждения, а также обеспечение иных прав и законных интересов физических и юридических лиц в досудебном производстве по уголовным делам»<sup>1</sup>.

В. А. Лазарева считает, что вся деятельность прокурора в досудебных стадиях является надзором за законностью<sup>2</sup>. Г. К. Смирнов полагает, что: «помимо обеспечения законности процессуальной деятельности органов предварительного расследования, прокурор на досудебных стадиях уголовного судопроизводства также выступает гарантом обеспечения прав и свобод человека и гражданина»<sup>3</sup>.

Н. В. Веретенников пишет: «В настоящее время произошла оправданная и закономерная смена приоритетов прокурорского надзора: на первый план вышла правозащитная функция прокуратуры»<sup>4</sup>.

Смысл высказывания Н. В. Веретенникова, на наш взгляд, имеет двойственный характер: либо имеется в виду принципиальная замена прокурорского надзора правозащитной функцией, либо в рамках прокурорского надзора приоритетом стала именно защита прав участников уголовного судопроизводства. На наш взгляд, в любом случае данная позиция не может рассматриваться как полностью верная. Прокурорский надзор сохранен законодателем, хоть и в модернизированном виде. Что касается приоритетов прокурора, то как официальное лицо, он выступает от имени государства и защищает в первую очередь его интересы. Частные интересы, в том числе и правообеспечительная деятельность, как представляется, имеет для прокурора прикладное, сопровождающее значение.

---

<sup>1</sup> *Тетерюк А.Г.* Прокурорский надзор за производством дознания: уголовно-процессуальный и организационный аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2001. С. 4.

<sup>2</sup> *Лазарева В.А.* Судебная власть и ее реализация в уголовном процессе. Самара: Самарский ун-т, 1999. С. 15.

<sup>3</sup> *Смирнов Г.К.* Проблемы совершенствования института участия прокурора в досудебном производстве // *Российская юстиция.* 2008. № 11. С. 52.

<sup>4</sup> *Веретенников Н.В.* Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2009. С. 6.

*Вторая позиция* основывается на придании самостоятельного значения и выделении правообеспечения в отдельную процессуальную функцию прокурора. Например, А. М. Ларин указывал как на самостоятельные функции надзора, исследования обстоятельств дела, уголовное преследование, обеспечение прав и законных интересов лиц, участвующих в деле, отстаивание интересов, нарушены преступлением<sup>1</sup>.

Аналогичную мысль (о самостоятельном значении деятельности по правообеспечению) высказывает и ряд современных исследователей.

По мнению Л. А. Курочкиной, «Правообеспечительная функция рассматривается как одна из основных функций прокурора, в том числе в судебном разбирательстве. Содержанием данной функции является деятельность прокурора, обеспечивающая соблюдение прав и законных интересов потерпевшего, подсудимого, свидетеля, иных лиц, участвующих в судебном разбирательстве»<sup>2</sup>.

Л. А. Курочкина считает, что для реализации правообеспечительной функции прокурор обладает такими специфичными процессуальными полномочиями как отказ от обвинения, изменение обвинения, предъявление или поддержание предъявленного гражданского иска. Кроме того формулируется позиция о том, что «Оптимальным при определении соотношения процессуальных функций прокурора в стадии возбуждения уголовного дела является признание приоритетного значения в его деятельности надзорной функции. Выполнение прокурором таких функций, как уголовное преследование и процессуальное руководство, должно обуславливаться преимущественно интересами обеспечения адекватного реагирования на выявляемые нарушения уголовного закона и необходимостью безотлагательного устранения нарушений закона в деятельности органов дознания и предварительного следствия»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Ларин А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. М.: Норма, 1986. С. 37, 54 и др.

<sup>2</sup> Курочкина Л.А. Проблема обеспечения прокурором прав участников судебного разбирательства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 10.

<sup>3</sup> Курочкина Л.А. Указ. соч. С. 12.

По мнению А. А. Тушева, «в досудебных стадиях прокурор выполняет функции борьбы с преступностью, надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия, правозащитную, уголовного преследования, руководства процессуальной деятельностью следователя, дознавателя и органов дознания по возбуждению уголовных дел и расследованию преступлений, координации деятельности правоохранительных органов по возбуждению уголовных дел и расследованию преступлений»<sup>1</sup>.

В соответствии с *третьей позицией* прокурор осуществляет правообеспечительную деятельность в рамках другой своей функции – уголовного преследования.

В. Ф. Крюков рассматривает уголовное преследование как основную функцию прокурора в уголовном судопроизводстве и говорит о том, что «содержание этой деятельности (уголовного преследования – Н. Б.) в досудебном производстве включает функции: надзора, процессуального продвижения обвинения на условиях его законности и обоснованности, правозащитную и организационно-распорядительную, а в судебном производстве – функции: реализации государственного обвинения, правозащитную, а также выявления судебных ошибок, и принятия процессуальных мер к их устранению»<sup>2</sup>.

*Четвертая позиция* заключается в отрицании осуществления прокурором правообеспечительной деятельности. Так, В. М. Савицкий предлагал следующий перечень функций прокурора: расследование; обвинение; защита; разрешение дела; надзор<sup>3</sup>.

О. А. Кожевников рассматривает полномочия прокурора исключительно применительно к его надзорной функции<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации: система функций и полномочий: дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 235.

<sup>2</sup> Крюков В.Ф. Правовой статус прокурора в уголовном преследовании (досудебное и судебное производство): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 4.

<sup>3</sup> Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М.: Наука, 1975. С. 46.

<sup>4</sup> См.: Кожевников О.А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М.: Волтерс Клувер, 2011.

В некоторых учебных пособиях прокурор рассматривается как должностное лицо, осуществляющее надзорную деятельность, процессуальное руководство, доказывание<sup>1</sup>, а Д. Г. Пичугин считает, что прокурор осуществляет функции прокурорского надзора и процессуального руководства деятельностью дознавателя<sup>2</sup>.

А. Ю. Чурикова полагает, что под функциями прокурора следует понимать «виды его деятельности, которые предопределяются целью деятельности данного участника уголовного процесса, характеризуются определенным предметом ведения, направлены на решение стоящих перед ним задач и выражаются в использовании присущих ему полномочий и правовых средств воздействия на правовые отношения. В зависимости от типа правовой модели деятельность прокурора функционально выражается либо в уголовном преследовании и расследовании уголовных дел, либо только в уголовном преследовании»<sup>3</sup>.

Не углубляясь в дискуссию о количестве процессуальных функций<sup>4</sup>, принадлежащих прокурору, сосредоточимся на основном вопросе нашего исследования: относится ли правообеспечение к компетенции прокурора? И если да, то какова форма его реализации?<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> См.: *Лазарева В.А.* Прокурор в уголовном процессе: учеб. пособие. М.: Юрайт, 2011. С. 38.

<sup>2</sup> *Пичугин Д.Г.* Процессуальные полномочия прокурора и особенности их реализации при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности пограничными органами ФСБ России: дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2012. С. 175.

<sup>3</sup> *Чурикова А.Ю.* Правовая модель деятельности прокурора в досудебном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 8.

<sup>4</sup> См., например: *Гуляев А.П.* Следователь в уголовном процессе. М.: Юрид. лит-ра, 1981; *Даев В.Г.* Процессуальные функции и принцип состязательности в уголовном судопроизводстве // *Правоведение.* 1974. № 1. С. 71; *Ефимичев С.П., Ефимичев П.С.* Функции в уголовном судопроизводстве: понятие, сущность, значение // *Журнал российского права.* 2005. № 7. С. 56; *Жук О.Д.* Уголовное преследование по уголовным делам об организации преступных сообществ (преступных организаций). М.: Инфра-М, 2004.; *Тушев А.А.* Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации: система функций и полномочий: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2006; *Кириллова Н.П.* Процессуальные функции профессиональных участников состязательного судебного разбирательства уголовных дел: монография. СПб.: СПб. гос. ун-т, 2007; *Романов С.В.* Понятие, система и взаимодействие процессуальных функций в российском уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Тугутов Б.А.* Функции прокурора на судебных стадиях уголовного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014.

<sup>5</sup> См. об этом: *Борозенец Н.Н.* Надзор и правообеспечительная деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве: проблема соотношения // *Общество и право.* 2015. Вып. № 4 (54). С. 222–227.

Для ответа на поставленный вопрос обратимся к мнениям ученых, исследующих компетенцию прокурора в уголовном судопроизводстве.

И. В. Голованцев выделяет следующие признаки, характеризующие правозащитную деятельность: а) она направлена на восстановление нарушенных прав и свобод граждан; б) в ней должны использоваться только правовые средства и способы защиты прав и интересов граждан; в) защищаются права граждан Российской Федерации, хотя законодательство допускает участие в общественно-политической жизни в России иностранных граждан и лиц без гражданства, и их права в таких случаях должны быть защищены в той же мере, что и права российских граждан<sup>1</sup>.

П. В. Анисимов полагает, что под правозащитной деятельностью следует понимать деятельность, осуществляемую компетентными, правомочными субъектами, которые в рамках правозащитного производства, посредством применения организационно-правозащитных и иных регулятивно-правозащитных средств, оказывают юридически результативное воздействие на общественные отношения, возникающие из факта реализации права человека на защиту<sup>2</sup>.

В. В. Чуксина определяет правозащитную деятельность государства в широком смысле как законодательную и правоприменительную практику государства в области прав человека, отражающую специфические историко-культурные традиции и уровень социально-экономического развития страны. В узком смысле – это совокупность контрольных механизмов, предоставленных определенными организационными структурами (судом, правоохранительными органами, различными учреждениями по рассмотрению обращений граждан и др.), специализированных правозащитных институтов (комиссии по правам человека, омбудсмены) и процедур, определяющих методы, порядок рассмотрения, проверки, подготовки предложений и принятия решений по жалобам, заявлениям и иной информации о

---

<sup>1</sup> См.: Голованцев И.В. Административно-правовые средства формирования правового порядка при реализации конституционных прав и свобод // Административное право и процесс. 2007. № 4. С. 6–9.

<sup>2</sup> Анисимов П.В., Медведицкова Л.В. Теоретико-правовые и организационные основы правозащитной системы в Российской Федерации: монография. Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2007. С. 32–33.

нарушениях прав человека, базирующихся на конституционных и отраслевых нормах внутреннего права государства<sup>1</sup>.

«Правозащитная деятельность – это систематическая работа различных субъектов правозащитной структуры России ..., направленная на восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Она ориентируется на положительный результат – восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина, осуществляется определенными средствами, характерными для ее конкретных субъектов, ... Содержание правозащитной деятельности составляет целесообразное положительное изменение ситуации с нарушениями прав человека и преобразование ее в интересах человека, общества и государства»<sup>2</sup>.

В то же время защита государством конституционных прав и свобод человека и гражданина от противоправных посягательств рассматривается, наряду с охраной, стадией в процессе их реализации<sup>3</sup>.

А. М. Ларин отмечал, что в наиболее общем смысле защита есть противодействие незаконным нарушениям и ограничениям прав, свобод и интересов личности, предупреждения этих нарушений и ограничений, а также возмещение причиненного вреда в случае, если предупредить или отразить нарушения и ограничения не удалось<sup>4</sup>.

В. Н. Бутылин под защитой понимает принудительный (в отношении обязанного лица) способ осуществления права, применяемый в установленном законом порядке компетентными органами в целях восстановления нарушенного права<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Чуксина В.В. Несудебная защита прав человека в системе национальной правозащитной деятельности Российской Федерации и зарубежных государств // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 6. С. 29–33.

<sup>2</sup> Калинина М.Ю. Правозащитная деятельность государственных органов субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 12.

<sup>3</sup> Мархгейм М.В. Правозащитная деятельность публичных структур в Российской Федерации: монография. Ростов н/Д: Ростиздат, 2006. С. 9.

<sup>4</sup> Ларин А.М. Защита прав человека и гражданина в уголовном судопроизводстве. // Общая теория прав человека. М.: Норма, 1996. С. 169.

<sup>5</sup> Бутылин В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод // Журнал российского права. 2001. № 12. С. 154.



В соответствии с еще одной точкой зрения, «особенности уголовно-процессуальной деятельности в досудебном производстве требуют контроля за ее законностью и соблюдением принципов уголовного судопроизводства. Этой цели и служит прокурорский надзор, направленный на защиту прав, свобод и законных интересов личности в уголовном судопроизводстве»<sup>1</sup>.

Немаловажное значение в раскрытии компетенции прокуратуры в досудебных стадиях уголовного судопроизводства имеют ведомственные акты. Хотим подчеркнуть, что в соответствии с общими правилами построения правовой системы ведомственные акты могут лишь раскрывать содержание законодательных актов, но не могут их дополнять или расширять. В этом отношении представлял интерес приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за следствием и дознанием» от 18 июня 1997 г. № 31 (утратил силу)<sup>2</sup>, который ориентировал прокуроров на:

- 1) защиту прав и законных интересов потерпевших (1.1);
- 2) своевременную проверку законности задержания подозреваемых, предъявление обвинения (1.5);
- 3) недопущение использования задержания и ареста как средства получения от подозреваемого или обвиняемого признания вины в совершении преступления (1.8);
- 4) тщательную проверку доводов обвиняемого о невиновности, оказании на него давления, нарушении права на защиту при санкционировании ареста (1.10);
- 5) недопустимость использования доказательств, полученных с нарушением установленного законом порядка (1.11).

Интерес к этому приказу, повторим – утратившему силу, вызван несколькими обстоятельствами.

*Во-первых*, защита прав и законных интересов и своевременность проверки законности задержания подозреваемых рассматриваются в этом документе как

---

<sup>1</sup> Самсонов В.В. Прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2011. С. 5.

<sup>2</sup> Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ / под ред. С. Г. Кехлерова. Тула: Автограф, 2004. Т. 1. С. 45.

действия одного объема и характера. Однако, защита прав и законных интересов – деятельность глобальная, включающая, в том числе и конкретное полномочие по ее реализации, т.е. проверке законности задержания. Защита выступает целью, а проверка – одним из средств ее достижения. Соответственно правильная расстановка приоритетов, указание на цель и средства ее достижения способствует четкости правоприменения.

*Во-вторых*, формулировка о своевременности проверки по своей сущности может означать не только защиту, но и охрану прав соответствующих участников уголовного судопроизводства. Проверка есть средство для правообеспечения сразу в двух направлениях, что, на наш взгляд, должно быть отражено на уровне ведомственных актов и подтверждено соответствующими средствами.

*В-третьих*, положения ведомственного акта придают совершенно равную значимость защите субъективных прав и обеспечению законности, тогда как публичность уголовного судопроизводства ориентирует прокуроров на защиту, прежде всего, публичных интересов и соответственно приоритетом для них должно выступать поддержание именно законности.

Положениями приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 ноября 2007 г. № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве»<sup>1</sup> (далее – приказ № 189) предусматривается:

*«1.1. На всех стадиях уголовного судопроизводства обеспечить действенный надзор (курсив наш. – Н. Б.) за соблюдением гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод граждан, своевременное предупреждение, выявление и пресечение нарушений законности, безотлагательное принятие мер, направленных на восстановление нарушенных прав, привлечение к ответственности виновных.*

---

<sup>1</sup> Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 27 ноября 2007 г. № 189 // Законность. 2008. № 2.

1.2. Осуществляя надзор за законностью действий и решений органов следствия и дознания, уделять особое внимание правовому и фактическому положению потерпевших. С целью защиты прав и законных интересов лиц, потерпевших от преступлений, принимать меры к обеспечению гражданских исков в уголовном деле...

1.9. На всех стадиях досудебного производства особое внимание обращать на соблюдение права подозреваемого и обвиняемого на защиту...».

Отметим обстоятельства, которые, на наш взгляд, имеют значение для предмета нашего исследования – Приказ № 189 предписывает осуществлять надзор во всех стадиях уголовного судопроизводства. Однако надзорная функция прокурора реализуется только за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и охватывает соответственно только досудебные стадии. При этом, надзор за обеспечением права обвиняемого и подозреваемого на защиту предписывается осуществлять только в досудебных стадиях, в том числе, получается и в стадии возбуждения уголовного дела, в которой лицо, против которого ведется уголовное преследование, еще не имеет официального процессуального статуса подозреваемого или обвиняемого, а его право на защиту имеет усеченные содержание и формы реализации. Данные несоответствия положений ведомственного акта и уголовно-процессуального закона, полагаем, нуждаются в устранении.

Пункт 1.2 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 2 июня 2011 г. № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»<sup>1</sup> обязывает прокуроров считать приоритетным направлением своей деятельности *защиту* прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а равно *защиту* личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения. В данном ведомственном акте говорится также и о праввосстановительной деятельности.

---

<sup>1</sup> Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 2 июня 2011 г. № 162 // СПС «КонсультантПлюс».

В частности, отмечается, что прокуроры должны взвешенно подходить к рассмотрению жалоб и заявлений участников уголовного судопроизводства, принимать в пределах имеющихся полномочий меры к восстановлению нарушенных прав, возмещению материального ущерба и компенсации морального вреда.

В разрешении вопроса о наличии правообеспечения в деятельности прокурора важная роль принадлежит правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации. В своем постановлении от 29 июня 2004 г. № 13-П Конституционный Суд Российской Федерации отмечает: «осуществляя от имени государства уголовное преследование... прокурор..., следуя назначению и принципам уголовного судопроизводства, закрепленным УПК РФ, обязан всеми имеющимися в его распоряжении средствами обеспечить охрану прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве, обеспечивать подозреваемому и обвиняемому право на защиту. Каких-либо положений, допускающих освобождение прокурора от выполнения этих обязанностей, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации не содержит»<sup>1</sup>.

Интересно, что Конституционным Судом Российской Федерации уголовное преследование в исполнении прокурора логически связывается с правообеспечительной деятельностью. При этом правообеспечение отмечено только в форме охраны прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве, а также права на защиту подозреваемого и обвиняемого.

Указание в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации на необходимость охраны прав участников уголовного судопроизводства дает основания для вывода, что Конституционный Суд Российской Федерации:

- 1) устанавливает определенный приоритет охраны прав перед иными направлениями правообеспечения;
- 2) не делает терминологических различий и отождествляет охрану прав с всеми направлениями правообеспечения.

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 уголовно-процессуального кодекса российской федерации в связи с запросом группы депутатов государственной думы: постановление Конституционного суда Российской Федерации № 13-П от 29 июня 2004 г. // Собр. законодательства РФ. 2004. № 27. ст. 2804.

Однако вызывает сомнение придание наибольшей значимости именно охране прав человека и гражданина в деятельности прокурора. В отдельных случаях охрана, как превентивная деятельность, имеет существенное значение, но, как представляется, не менее, а более важным выступают иные направления правообеспечительной деятельности прокурора (защита, восстановление). Кроме того, не во всех случаях прокурор располагает процессуальными средствами охраны прав.

Поэтому есть основания утверждать, что прокурор располагает охранительными полномочиями. Например, прокурор в соответствии с п. 5.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ уполномочен истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решение в соответствии с настоящим Кодексом.

Процессуальный потенциал прокурора включает и полномочия по защите прав. Так, в п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ предусматривается полномочие прокурора требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия.

Правовосстановительным полномочием можно считать полномочие прокурора, предусмотренное п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, в соответствии с которым он вправе отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя в порядке, установленном настоящим Кодексом;

Мы считаем, что акцент на правозащитной деятельности прокурора продиктован не вполне сформировавшимся представлением о сущности правообеспечения и его возможных направлениях. Анализ уголовно-процессуальных закона, предусматривающего полномочия прокурора, убеждает в том, что прокурору присуще правообеспечение в большинстве выделенных ранее направлений.

Наличие средств правообеспечения в деятельности прокурора актуализирует вопрос о форме их реализации. Отметим, что проведенное анкетирование практических работников выявило подавляющее большинство сторонников считать правообеспечительную деятельность утверждением законности в уголовном судопроизводстве (73 %)¹. Таким образом, в представлениях практиков имеет место совпадение прокурорского надзора и правообеспечения.

Теоретические представления по этому вопросу достаточно разнообразны.

Например, А. Петров пишет: «по своему содержанию надзор прокурора за исполнением требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлении ориентирован, прежде всего, на предупреждение, выявление и устранение возможных нарушений уголовно-процессуального закона в процессе деятельности, нарушений конституционных прав граждан»². Из чего следует заключить, что правообеспечительная деятельность включена в рамки прокурорского надзора.

Аналогичное, по сути, мнение высказано Т. Н. Самойловой: «Правозащитная деятельность прокуратуры должна стать системообразующей, поскольку главной задачей любой отрасли прокурорского надзора является защита прав и свобод человека»³.

Л. А. Курочкина считает: «Обеспечение прав участников уголовного судопроизводства является обязанностью прокурора... Прокурор в суде должен обеспечить права и законные интересы участников уголовного судопроизводства от их неправомерных ограничений и нарушений независимо от того, выступают ли эти лица на стороне обвинения или на стороне защиты»⁴.

Мы в данном случае не можем согласиться с тем, что, имея полномочие на обеспечение прав участников уголовного судопроизводства, прокурор реализует

---

¹ См.: Приложение 3.

² Петров А. Соотношение прокурорского надзора с судебным и ведомственным контролем // Законность. 2013. № 4. С. 21.

³ Самойлова Т.Н. Правозащитная функция прокурора в уголовном судопроизводстве // Вестник Удмуртского университета. 2008. Вып. 2: экономика и право. С. 178.

⁴ Курочкина Л.А. Проблема обеспечения прокурором прав участников судебного разбирательства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 11.

его только в судебном разбирательстве. Получается, что правообеспечение осуществляется прокурором только в отдельных стадиях уголовного судопроизводства, при этом не охватывает досудебное производство.

А. А. Тушев определяет правозащитную функцию в качестве самостоятельного направления деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве и считает, что «осуществляя от имени государства уголовное преследование по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения, прокурор, а также следователь, дознаватель и иные должностные лица, выступающие на стороне обвинения... обязаны всеми имеющимися в их распоряжении средствами обеспечить охрану прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве... Цели – предотвратить нарушение прав участников уголовного процесса, восстановить нарушенные права, возместить причиненный нарушением закона вред, привлечь лиц, виновных в нарушении прав субъектов уголовно-процессуальных правоотношений, к соответствующей ответственности. Задачи – обеспечить требование закона о разъяснении участникам уголовного судопроизводства их прав и обязанностей, а также возможность осуществления этих прав (ч. 1 ст. 11 УПК РФ); при выявлении фактов нарушения или возможности нарушения чьих-то прав и свобод предпринимать предусмотренные законодательством действия для достижения указанных целей»<sup>1</sup>.

Данная позиция А. А. Тушева приведена полностью в силу раскрытия необходимых черт и признаков правообеспечительной деятельности прокурора, как большой и значимый для науки уголовного процесса результат исследования. В то же время, полагаем возможным выделить отдельные дискуссионные моменты.

С позиции современного уголовно-процессуального закона следует отрицательно отнестись к идее об осуществлении прокурором правообеспечительной деятельности в рамках функции уголовного преследования. Функция уголовного преследования для прокурора реализуется лишь с определенного момента предварительного расследования. Специфичность самой этой функции не предпола-

---

<sup>1</sup> Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской федерации: система функций и полномочий: дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 182.

ет достижения иной цели, кроме формирования обвинительного тезиса. Законность и обоснованность этого тезиса проверяется уже не средствами уголовного преследования, а путем осуществления функции надзора.

В теории уголовного процесса предприняты шаги по выделению отличительных признаков правообеспечения от надзорной деятельности. Так, А. Г. Пичугиным отмечается, что «надзор служит выявлению нарушений, а правообеспечительная функция – для непосредственного исправления нарушения»<sup>1</sup>.

Мы не можем согласиться с приведенным мнением. Предлагаемый формат разграничения функций прокурорского надзора и правообеспечения предполагает выполнение этих функций по отдельности, причем последовательно: сначала прокурор выявляет правонарушение и при этом осуществляет надзор, а затем исправляет его (правонарушение), осуществляя при этом правообеспечительную деятельность. Однако, как представляется, надзор является более широкой сферой деятельности, чем обеспечение прав участников уголовного судопроизводства, поскольку основа процессуального положения прокурора заключается в обеспечении им законности деятельности органов предварительного расследования.

Выявление правонарушения и реакция прокурора на него представляются логическими звеньями одной цепи и составляют содержание единой по направленности и применяемым средствам деятельности. Поэтому полагаем, вряд ли возможно практически разграничить эти функции.

А. А. Тушев приводит отличительный признак правозащитной деятельности, в качестве которого предлагает рассматривать действия прокурора, осуществляемые в ее рамках: отмена незаконных и необоснованных постановлений следователя или дознавателя; отказ в даче согласия или санкции на производство процессуальных действий или принятие решений по делу, могущих нарушить чьи-то права; внесение в органы расследования представлений об устранении

---

<sup>1</sup> Пичугин Д.Г. Процессуальные полномочия прокурора и особенности их реализации при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности пограничными органами федеральной службы безопасности: по материалам Дальневосточного федерального округа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2012. С. 11.



нарушений закона; привлечение должностных лиц к соответствующей ответственности и т.д.

На наш взгляд, эти решения прокурора, как нельзя лучше демонстрируют не отличия, а именно сходство правообеспечения и прокурорского надзора. Прокурор уполномочен принимать указанные решения не только (и не столько!) в связи с нарушением прав участников уголовного судопроизводства, а, выступая представителем публичной власти, в приоритетном порядке обязан реагировать на их незаконность и/или необоснованность, а это уже не правозащитная деятельность, а прокурорский надзор.

О самостоятельности правообеспечительной функции прокурора могли бы свидетельствовать отдельные объект, предмет, цель и круг задач. Попытки их определения были предприняты в науке уголовного процесса.

Т. Н. Самойлова высказывает следующее мнение: «Правозащитная деятельность прокурора является самостоятельным видом деятельности современной российской прокуратуры, направленной на реализацию назначения уголовного судопроизводства, а также соблюдение, обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина, независимо от его процессуального статуса, при осуществлении уголовного судопроизводства... Как самостоятельный вид правозащитная деятельность прокуратуры имеет свой предмет. В каждом конкретном случае предметом правозащитной деятельности прокуратуры будет выступать конкретное право или свобода человека, которое подвергается или подверглось неправомерному воздействию»<sup>1</sup>.

Спорность данной позиции представляется в силу следующих обстоятельств.

Утверждение о самостоятельности правозащитной деятельности прокуратуры, основанное на взаимосвязи с назначением уголовного судопроизводства является логической ошибкой. Назначение уголовного судопроизводства декларирует защиту прав потерпевших и ограждение личности от незаконного и необоснован-

---

<sup>1</sup> Самойлова Т.Н. Проблемные аспекты правозащитной деятельности прокурора в уголовном судопроизводств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ижевск, 2009. С. 7.

ного ограничения прав и их нарушения. Однако – это результат всей уголовно-процессуальной деятельности, а не отдельных ее направлений кого-то из ее субъектов. Выделяя правообеспечительную деятельность в самостоятельное направление на данном основании, получается, что прокурор обязан выполнять назначение уголовного судопроизводства только при его реализации, а в рамках иных направлений не обращать на него (назначение) внимания.

Кроме того, вряд ли можно рассматривать отдельные права участников уголовного судопроизводства в качестве самостоятельного предмета деятельности прокурора. Сами по себе права – статичная категория и вряд ли может рассматриваться в качестве предмета деятельности со стороны прокурора. Полагаем, что в качестве предмета следует рассматривать не сами права, а их состояние – обеспеченность (соблюдение прав, их защищенность, охрана и т.д.).

Предмет деятельности, как правило, является неоднородным. Так, предмет защиты обвиняемого определяется как сложный составной, в котором первоначальное, главенствующее положение занимают его интересы<sup>1</sup>.

Очевидно, что и предметом деятельности прокурора выступает определенный комплекс, в котором могут быть выделены основные и второстепенные элементы. Комплексность предмета прокурорского надзора обусловлена неоднородностью и многоаспектностью уголовно-процессуальной деятельности органов предварительного расследования, в орбиту которой перманентно включаются и права участников уголовного судопроизводства, на которые оказывается воздействие путем производства процессуальных действий и принятия процессуальных решений<sup>2</sup>. Надзор прокурора обеспечивает законность и обоснованность всей процессуальной деятельности органов предварительного следствия и дознания, что и является основным предметом деятельности прокурора. Прикладным пред-

---

<sup>1</sup> См.: *Адаменко В.Д.* Сущность и предмет защиты обвиняемого. Томск: Томский гос. ун-т, 1983. С. 111, 125, 146–147.

<sup>2</sup> Авторы учебника «Уголовный процесс» обоснованно выделяют совокупность полномочий прокурора, конкретизирующих выполнение им надзорной функции и функции уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. См.: *Францифоров Ю.В., Манова Н.С.* Уголовный процесс: учебник и практикум. М.: Юрайт, 2015. С. 52.

метом выступают соблюдение прав участников, надлежащая их охрана и необходимая защита.

Логика процессуальной деятельности прокурора в этом случае представляется следующей:

1) прокурор – лицо, осуществляющее публичную власть в уголовном судопроизводстве, и действующее от ее имени, в установленных пределах и интересах;

2) основным предметом надзорной деятельности прокурора является законность процессуальной деятельности органов досудебного производства, частью которого является соблюдение прав участников, их защита, охрана и восстановление.

В качестве объективного основания для дальнейших рассуждений, обратимся к нормативной основе.

Статья 37 УПК РФ предписывает осуществление уголовного преследования в досудебных стадиях (обвинения в судебном производстве) и надзора. Надзорная функция и уголовное преследование существенно разнятся и довольно легко поддаются индивидуализации, учитывая существенную разницу в объекте, предмете, цели, задачах и средствах их осуществления. В п. 55 ст. 5 УПК РФ прямо отмечается, что уголовное преследование – это процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления.

Таким образом, уголовное преследование в аспекте прокурорской деятельности заключается в непосредственном участии в формировании обвинительного тезиса и его обосновании (доказывании). С данной позиции и с учетом процессуального положения можно сформировать комплекс основных элементов деятельности прокурора в рамках функции уголовного преследования.

Так, объектом деятельности выступает тезис о виновности лица, в отношении которого проводится уголовное преследование. Предмет деятельности – совокупность обстоятельств, свидетельствующих о причастности к событию преступления и виновности в его совершении.

Цель деятельности прокурора в рамках функции уголовного преследования заключается в изобличении подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления.

Основными процессуальными задачами прокурора являются: 1) определение достаточной совокупности доказательств, подтверждающих обоснованность сформулированного подозрения или обвинения; 2) формулирование, изменение, в том числе дополнение, обвинительного тезиса в зависимости от полученных доказательств.

К числу процессуальных средств можно отнести указания прокурора по вопросам доказывания, о производстве следственных и иных процессуальных действий, о формировании и изменении квалификации обвинения, применении мер процессуального принуждения и др. Отметим еще раз, что уголовное преследование в настоящее время осуществляется прокурором фрагментарно применительно к одной из форм предварительного расследования (предварительного следствия). И уже это обстоятельство свидетельствует в пользу того, что правообеспечение (присущее всему уголовному судопроизводству) не может осуществляться в рамках уголовного преследования.

Прокурорский надзор отличается от уголовного преследования по всем основным критериям. Цель прокурорского надзора – обеспечение законности процессуальной деятельности органов предварительного расследования. Если в рамках уголовного преследования прокурор непосредственно вторгается в сферу процессуальной деятельности, в том числе в части доказывания, то при осуществлении прокурорского надзора обеспечивает ее законность, т.е. находится вне уголовного преследования. Объектом прокурорского надзора выступает процессуальная деятельность должностных лиц, в том числе осуществляющих уголовное преследование, а его предметом – совокупность процессуальных действий, бездействие, а также процессуальные решения.

Основные задачи прокурорского надзора: 1) контроль за процессуальными действиями, бездействием и решениями органов, осуществляющих уголовное преследование; 2) выявление нарушений федерального законодательства, фактов

его несоблюдения в деятельности любых участников уголовного судопроизводства.

Причем применение средств прокурорского реагирования в случаях выявления правонарушений может осуществляться, в том числе и для правообеспечения.

Исходя из сущности правообеспечения, можно заключить, что его объектом выступает совокупность субъективных прав и свобод участников уголовного судопроизводства. Предметом – процессуальные действия, бездействие и решения органов, осуществляющих уголовное преследование. Цель – обеспечение законности процессуальной деятельности (необходимо принять во внимание публичный характер деятельности прокурора во всех без исключения случаях). В числе основных задач, считаем, можно указать выявление, пресечение нарушений прав и свобод участников уголовного судопроизводства, при этом сфера достижения этой цели не ограничивается только процессуальной деятельностью властных субъектов.

Прокурор уполномочен реагировать на нарушения прав или угрозу такого нарушения, в том числе, исходящие от заинтересованных и иных лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве. Что касается средств реализации этого направления процессуальной деятельности, то они не отличаются от средств, предоставленных в распоряжение прокурора законодателем для осуществления прокурорского надзора.

Проведенное анкетирование практических работников подтверждает наши выводы о том, что правообеспечительная деятельность – составная часть функции прокурорского надзора, т.к. 73 % респондентов связывают утверждение законности в уголовном судопроизводстве с правообеспечением<sup>1</sup>.

О различии содержания прокурорского надзора и уголовного преследования и о включении в структуру прокурорского надзора рассмотрения жалоб свидетельствует правоприменительная практика. При обобщении материалов уголов-

---

<sup>1</sup> См.: Приложение 3.

ных дел выявлены многочисленные факты применения следующей формулировки: «полномочия прокурора по рассмотрению обращений участников уголовного судопроизводства, а также иных лиц в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы, вытекают из положений п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, уполномочивающих прокурора требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия. Названные прокурора связаны с осуществлением им надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, но не с осуществлением уголовного преследования»<sup>1</sup>.

Есть и научные суждения, которые однозначно свидетельствуют о комплексном характере прокурорского надзора и включении в его содержание правообеспечительной деятельности<sup>2</sup>.

Таким образом, считаем, что *правообеспечение является неотъемлемой частью прокурорского надзора.*

Данные обстоятельства позволяют сформулировать следующие выводы:

1) прокурорский надзор и правообеспечительная деятельность представляют собой отдельное самостоятельное неразделяемое направление процессуальной деятельности прокурора;

2) правообеспечительная деятельность осуществляется средствами и методами прокурорского надзора.

Для характеристики правообеспечения существенным фактором выступают его пределы. Правообеспечение осуществляется в рамках прокурорского надзора, следовательно, его пределами следует считать границы надзорной деятельности. Учитывая, что эта деятельность обусловлена публичными интересами, прокурор осуществляет обеспечение прав участников уголовного судопроизводства до тех

---

<sup>1</sup> Архив суда г. Владивостока. 2016. Уголовное дело № 22-505.

<sup>2</sup> См., например: Буланова Н.В. Прокурор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 52; Щерба С.П., Ережипалиев Д.И. Прокурор в досудебном производстве по уголовным делам. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 32; Корнакова С.В., Чубыкин А.В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 89.

пор, пока частные и публичные интересы совпадают, не противоречат друг другу. Правообеспечение, осуществляемое прокурором, неразрывно связано с обеспечением законности. Выход за пределы деятельности по обеспечению законности для защиты, охраны или восстановления прав частных лиц для прокурора невозможен.

Следует определить и содержательные границы правообеспечения. Высказана точка зрения, что под «нарушением следует понимать несоблюдение требований законодательства, регламентирующих стадии уголовного судопроизводства, научных рекомендаций по их осуществлению, применения технико-криминалистических средств и методов в ходе проведения следственных и процессуальных действий и т.п.»<sup>1</sup>.

Данное определение нарушения прав применительно к правообеспечительному направлению прокурорской деятельности нуждается в существенных уточнениях. Прокурор – гарант законности в части соблюдения федерального законодательства. Такой сегмент для прокурора можно было бы рассматривать как узкий, однако, учитывая общее правило построения системы права, при котором подзаконные нормативно-правовые акты должны в полном объеме соответствовать законодательным актам, считаем, что сфера прокурорской деятельности вполне адекватна его задачам в уголовном судопроизводстве.

Приведем гипотетический вариант развития событий. Прокурор в рамках своей надзорной деятельности выявил нарушение в процедуре регистрации сообщения о преступлении, допущенное следователем или дознавателем и негативно отразившееся на правах гражданина. Учитывая, что уголовно-процессуальный (равно как и иной федеральный) закон не предусматривает четких нормативных правил регистрации сообщений о преступлениях, прокурор проверяет действия и решения должностных лиц на их соответствие подзаконным актам. Такое процес-

---

<sup>1</sup> *Перепелкин В.И.* Некоторые проблемы нарушения конституционных прав граждан на предварительном следствии и возможные пути их устранения // Конституция Российской Федерации как гарант прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений: материалы Междунар. науч.-практ. конф. В 3 ч. М.: Академия Следственного комитета РФ, 2013. Ч. 2. С. 302.

суальное поведение прокурора вполне соответствует его цели и задачам в уголовном судопроизводстве. Поэтому считаем, что правонарушения могут быть выявлены прокурором не только применительно к действию федеральных законов, но и подзаконных актов.

В то же время вряд ли можно рассматривать в качестве правонарушения несоблюдение научных рекомендаций, которые, как представляется, могут выступать в двух формах: 1) как методические разработки; 2) научные позиции, точки зрения.

Что касается методических разработок, то они имеют несомненную положительную роль для организации деятельности прокурора и практики ее осуществления. Например, имеются методические рекомендации по осуществлению прокурорами деятельности по обеспечению прав подозреваемых и обвиняемых, которая включает выяснение целого ряда вопросов:

- 1) разъяснена ли подозреваемому сущность возникших подозрений;
- 2) реализовано ли право подозреваемого представлять доказательства и заявлять ходатайства;
- 3) предоставлялось ли подозреваемому реальное право иметь защитника с момента фактического задержания лица или применения к нему меры пресечения в виде заключения под стражу до предъявления обвинения;
- 4) соблюдено ли право подозреваемого иметь с защитником свидания наедине без ограничения их количества и продолжительности; участвовать в допросе, а также иных следственных действиях, производимых с участием подозреваемого знакомиться с соответствующими протоколами следственных действий;
- 5) выполнено ли требование Пленума Верховного Суда Российской Федерации о реальном предоставлении обвиняемому защитника;
- 6) все ли предусмотренные законом права разъяснены обвиняемому перед окончанием предварительного расследования;



7) имело ли место необоснованное ограничение обвиняемого во времени ознакомления с материалами уголовного дела и т.д.<sup>1</sup>.

В определенной мере эти рекомендации уже устарели в силу изменившегося уголовно-процессуального законодательства, но в целом их содержание позволяет четко и последовательно представить деятельность прокурора в сфере правообеспечения.

Можно указать и другие методические материалы, имеющие позитивное значение<sup>2</sup>.

В то же время нельзя ориентировать прокурора на проверку процессуальной деятельности органов досудебного производства для выявления на соответствие научным позициям и мнениям. Эта категория рекомендаций динамично изменяется и не всегда выступает обоснованной и имеет под собой объективную базу.

Поэтому, считаем, что правонарушением в уголовном судопроизводстве можно рассматривать в двух значениях: 1) как нарушение объективного права (положений уголовно-процессуального, уголовного, гражданского, иного); 2) как нарушение права субъективного.

Средствами реализации прокурором его правообеспечительного направления выступают надзорные полномочия. Считается, что при производстве дознания прокурор может обеспечивать защиту прав и законных интересов участников процесса путем непосредственного исправления допущенных нарушений органами дознания, дознавателями, посредством процессуального руководства деятельностью органов дознания и надзора за их деятельностью. В процессе предварительного следствия прокурор осуществляет правозащитную деятельность опосредованно путем выполнения надзора за соблюдением законности деятельности ор-

---

<sup>1</sup> Сильнов М.А. Вопросы обеспечения допустимости доказательств в уголовном процессе (досудебные стадии). М.: МЗ-Пресс, 2001. С. 32–33.

<sup>2</sup> См., например: Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства об экспертной деятельности: метод. рекомендации. М.: НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2015.

ганов предварительного следствия, посредством вынесения постановлений, направляемых в адрес руководителя следственного органа<sup>1</sup>.

На наш взгляд, Т. Н. Самойлова совершенно правильно обращает внимание на разницу в процессуальных средствах правообеспечительной деятельности прокурора в зависимости от формы предварительного расследования. Полагаем, что аналогичный подход следует применять и при определении возможных процессуальных средств правообеспечения в зависимости от стадии уголовного судопроизводства.

Как известно, стадии возбуждения уголовного дела и предварительного расследования имеют существенные отличия по многим аспектам. Для правообеспечения значимыми представляются различия в круге участников и их процессуальном статусе, а также в объеме процессуальной деятельности, в том числе по участию в следственных действиях, производство которых разрешено законодателем в стадии возбуждения уголовного дела. Отличия в этих вопросах должны находить свое отражение в содержании и совокупности процессуальных средств, которыми располагает прокурор в стадии возбуждения уголовного дела. Однако таких отличий уголовно-процессуальный закон не предусматривает. Это приводит к использованию в своеобразных условиях стадии возбуждения уголовного дела процессуальных средств не адаптированных к ее особенностям.

Отметим и то обстоятельство, что формируемые в науке предложения по совершенствованию процессуального положения прокурора никак не связываются с процессуальными особенностями той или иной стадии, в рамках которых он действует.

В литературе предлагается наделить прокурора следующими полномочиями:

1) требовать от органа дознания, следователя, дознавателя, руководителя следственного органа представления в установленный прокурором срок материалов проверок сообщений о преступлениях и уголовных дел; при этом законода-

---

<sup>1</sup> Самойлова Т.Н. Там же.

тельно предусмотреть обязанности руководителя следственного органа представлять в установленный срок прокурору материалы проверок сообщений о преступлениях и уголовные дела;

2) рассматривать жалобы на действия и решения органов предварительного расследования и при выявлении нарушений закона своим мотивированным постановлением прекращать осуществляемые органами предварительного расследования действия либо отменять принятые ими решения;

3) давать согласие следователю на возбуждение перед судом ходатайств об избрании, отмене или изменении меры пресечения в виде заключения под стражу, залога и домашнего ареста и продлении срока содержания обвиняемого под стражей и домашнего ареста;

4) своим постановлением прекращать уголовное дело (уголовное преследование)<sup>1</sup>.

В. Ф. Крюков считает необходимым наделить прокурора полномочием отменять незаконные и необоснованные меры процессуального принуждения (за исключением судебного решения)<sup>2</sup>.

Ю. В. Францифоров высказал мнение о необходимости расширить сферу прокурорского надзора «за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность»<sup>3</sup>.

Многие из предложений по совершенствованию статуса прокурора разделяют практические работники.

В результате проведенного анкетирования выяснилось, что 61 % респондентов не разделяют позицию законодателя по ограничению процессуальных полномочий прокурора с одновременным увеличением объема процессуальной компе-

---

<sup>1</sup> *Абдул-Кадыров Ш.М.* Прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль на предварительном следствии // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2013. № 4. С. 152.

<sup>2</sup> *Крюков В.Ф.* Правовой статус прокурора в уголовном преследовании (досудебное и судебное производство): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 19.

<sup>3</sup> *Францифоров Ю.В.* Актуальные проблемы производства предварительного расследования в форме дознания // Уголовное судопроизводство: теория и практика: науч.-практ. пособие / под ред. Н.А. Колоколова. М.: Юрайт, 2014. С. 460.

тенции руководителя следственного органа. При этом 64,5 % считают, что наделение прокурора правом возбуждения уголовного дела будет способствовать надлежащему обеспечению прав участников уголовного судопроизводства.

Полагаем, что совершенствование статуса прокурора в уголовном судопроизводстве для повышения его потенциала в части правообеспечения является своевременным и необходимым. Это совершенствование должно происходить путем формирования предложений, учитывающих, в числе других, и процессуальные особенности стадии возбуждения уголовного дела. Свои соображения по данному вопросу мы изложим в последующих частях настоящей работы.

Подводя итог, сформулируем основные выводы.

1. Правообеспечительная деятельность – необходимый и обязательный элемент процессуальной компетенции прокурора в уголовном судопроизводстве.

2. Formой осуществления прокурором правообеспечения является прокурорский надзор. В силу объективного совпадения предмета, объекта, цели, задач и средств прокурорского надзора и правообеспечительной деятельности считаем нецелесообразным и практически невозможным выделение правообеспечения в качестве самостоятельной функции прокурора.

3. При осуществлении правообеспечения прокурор обязан руководствоваться в приоритетном порядке публичными интересами. Установление режима законности и его поддержание является основными задачами, решение которых обеспечивает надлежащую охрану, защиту, соблюдение и восстановление прав участников уголовного судопроизводства.

### **1.3 Механизм правообеспечительной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела**

Механизм правообеспечительной деятельности в уголовном судопроизводстве имеет сложную структуру и реализуется многими субъектами уголовно-процессуальных отношений. При этом каждый из них располагает только им присущими средствами правообеспечения. Особенности этих средств зависят:

– от стадии уголовного судопроизводства, когда, например, вполне возможно говорить о механизме правообеспечения в стадии возбуждения уголовного дела или подготовки уголовного дела к судебному разбирательству;

– от особенностей процессуального положения отдельных субъектов уголовного судопроизводства.

Так, потерпевший либо иное заинтересованное лицо относятся к числу тех участников, чьи права подлежат обеспечению со стороны властных должностных лиц. Следователь, дознаватель, прокурор в досудебном производстве и суд в судебных стадиях с учетом их процессуального положения, относятся лицам, обеспечивающим права. Полагаем, что разница в процессуальном положении изменяет характер правообеспечительной деятельности, существенно образом влияет на ее содержание и определяет надлежащий процессуальный потенциал субъектов. Для потерпевшего, обвиняемого и других участников это будет одна совокупность процессуальных возможностей, а для властных субъектов – принципиально иная.

Применительно же к правообеспечительной деятельности прокурора, мы полагаем, действует такой механизм:

1) соответствует всей системе правообеспечения, в том числе, назначению уголовного судопроизводства, его задачам, характеру, структуре;

2) основывается на принципах и общих правилах производства по уголовным делам;

3) отражает специфику процессуального положения прокурора в уголовном судопроизводстве в целом и в его досудебных стадиях, в частности;

4) содержательно состоит из отдельных процессуальных алгоритмов, позволяющих надлежащим образом достигать поставленную цель. Основой таких алгоритмов являются нормативно установленные компетенция прокурора, его процессуальные полномочия, правила взаимоотношений с иными участниками уголовного судопроизводства, включая санкционные решения прокурора (о привлечении нарушителей к ответственности), хотя они и выходят за рамки уголовно-процессуальных отношений.

Как ранее уже было отмечено, процессуальный механизм правообеспечения складывается из прав, подлежащих обеспечению и процессуальных правил их осуществления, охраны, защиты, восстановления.

Субъективные права участников стадии возбуждения уголовного дела в настоящее время законодательно закреплены только отчасти. Отметим сразу, что для стадии возбуждения уголовного дела характерно обеспечение двух категорий субъективных прав: 1) конституционных прав граждан; 2) процессуальных прав участников уголовного судопроизводства.

Первая категория субъективных прав включает такие права: 1) доступ к правосудию; 2) охрана частной собственности; 3) неприкосновенность личности и жилища; 4) охрана чести и достоинства и др.

Эти права обеспечиваются исходя из положений Конституции РФ о средствах правовой защиты, в том числе на обращение к суду.

Дискуссионным остается вопрос о процессуальных правах, подлежащих обеспечению в стадии возбуждения уголовного дела. Основная проблема заключается в отсутствии законодательно установленного правила об определении участников стадии возбуждения уголовного дела. В отсутствие такого ориентира, крайне сложно определить какие именно процессуальные права, могут принадлежать участнику уголовного судопроизводства. В действующем УПК РФ применительно к участникам стадии возбуждения уголовного дела имеется лишь фрагментарное определение процессуального статуса.

Так, на основе предписаний ст. 144 УПК РФ можно говорить о наличии такой категории участников стадии возбуждения уголовного дела, как лица, участвующие в производстве процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении. Им разъясняются права и обязанности, и обеспечивается возможность их осуществления в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы. В числе прав предусмотрено:

- 1) не свидетельствовать против самого себя, своего супруга (своей супруги) и других близких родственников;
- 2) пользоваться услугами адвоката;
- 3) приносить жалобы на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа в порядке, установленном гл. 16 УПК РФ.

Однако это далеко не полный перечень прав, которыми располагают участники стадии возбуждения уголовного дела, имеющей несколько этапов, на каждом из которых участники располагают соответствующим комплексом прав. Например, при принятии и регистрации сообщения о преступлении заявитель имеет право на принятие его сообщения уполномоченными лицами в разумный срок и его незамедлительную регистрацию, а на этапе проверки сообщения о преступлении участники вправе знакомиться с материалами проверки, получать иную информацию, заявлять ходатайства. В свою очередь, при разрешении сообщения о преступлении участники приобретают право на информацию о результатах проверки сообщения о преступлении.

Права участников стадии возбуждения уголовного дела составляют объект правообеспечения применительно к каждому ее этапу и должны сопровождаться соответствующими гарантиями.

В механизме правообеспечительной деятельности прокурора цель и задачи являются системообразующим фактором. Применительно ко всей правообеспечительной деятельности, и безотносительно к ее субъекту, целью выступает назна-

чение уголовного судопроизводства. Для прокурора *целью выступает обеспечение законности, в том числе средствами, позволяющими охранять, защищать и восстанавливать права участников уголовного судопроизводства, доступными в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования*<sup>1</sup>. В соответствии с этой целью находятся ее задачи. Прокурор должен решить такие основные задачи, как:

1) обеспечение законности процессуальных действий и решений органов предварительного расследования;

2) выполнение установленных уголовно-процессуальным и иными федеральными законами правил проверки сообщений о преступлениях и производства по уголовным делам, в том числе в части соблюдения, охраны и защиты прав участников уголовного судопроизводства.

Полномочиями прокурора по устранению и предупреждению нарушений личных прав и свобод человека и гражданина считается комплекс его прав и обязанностей, позволяющий реализовывать правовые и организационные средства, направленные на понуждение органов исполнительной и государственной власти, должностных лиц и граждан к выполнению предписаний нормативных актов, обеспечивающий возможность человеку и гражданину реально пользоваться правами и свободами<sup>2</sup>.

Полномочия прокурора в рамках правообеспечительной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела предусмотрены ст. 37, 144, 145, 146–148 УПК РФ и подзаконными актами, а именно:

1) проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;

2) выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса

---

<sup>1</sup> См. об этом: *Борозенец Н.Н.* О некоторых проблемах процессуального положения прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2016. № 2. (109). С. 220–229.

<sup>2</sup> *Камышов В.Г.* Прокурорский надзор как средство защиты личных прав и свобод человека и гражданина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 8–9.



об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;

3) передавать материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи материалов проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами, установленными ст. 151 УПК РФ, изымать любые материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передавать его (их) следователю Следственного комитета Российской Федерации с обязательным указанием оснований такой передачи.

В ч. 4 ст. 39 УПК РФ сказано, что руководитель следственного органа в течение 5 суток рассматривает требования прокурора об отмене незаконного или необоснованного постановления следователя и устранении иных нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства, а также письменные возражения следователя на указанные требования и сообщает прокурору об отмене незаконного или необоснованного постановления следователя и устранении допущенных нарушений либо выносит мотивированное постановление о несогласии с требованиями прокурора, которое в течение 5 суток направляет прокурору. Исходя из этого правила, прокурор вправе получать соответствующее решение руководителя следственного органа.

В п. 4 ст. 40.1 УПК РФ определено право начальника подразделения дознания вносить прокурору ходатайство об отмене незаконных или необоснованных постановлений дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела. Закономерен вывод о наличии полномочий прокурора рассматривать указанное ходатайство и механизма их реализации.

В ч. 4 ст. 41 УПК РФ дознавателю предоставлено право обжаловать указания начальника органа дознания прокурору. Соответственно прокурор обязан рассмотреть и разрешить такую жалобу.

Глава 16 УПК РФ достаточно подробно определяет основания, предмет и порядок обжалования действий и решений властных субъектов в ходе досудебного производства по уголовным делам. В числе субъектов, уполномоченных рассматривать и разрешать жалобы находится и прокурор.

В ч. 2 ст. 144 УПК РФ определены полномочия прокурора давать указания органу дознания о проверке сообщений средств массовой информации о совершении преступления. В этой же части статьи указано, что прокурор вправе требовать от редакции и главного редактора соответствующего средства массовой информации документы и материалы, подтверждающие сообщение о преступлении, а также данные о лице, предоставившего указанную информацию, за исключением случаев, когда это лицо, поставило условие о сохранении в тайне источника информации.

В соответствии с ч. 3 ст. 144 УПК РФ прокурор по ходатайству дознавателя вправе продлить срок проверки сообщения о преступлении до 30 суток.

Как предусмотрено ч. 1 ст. 146 УПК РФ прокурор вправе требовать представления копии постановления о возбуждении уголовного дела.

Согласно ст.ст. 20 и 147 УПК РФ прокурор уполномочен давать согласие дознавателю на возбуждение уголовного дела частного и частно-публичного обвинения, если отсутствует заявление потерпевшего.

В ч. 4 ст. 148 УПК РФ указано, что прокурор должен получить копию об отказе в возбуждении уголовного дела, а в ч. 6 этой же статьи предусмотрено, что прокурор своим решением вправе отменить постановление органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела как незаконное или необоснованное и направить соответствующее постановление должностному лицу, принявшему решение о возбуждении уголовного дела. Прокурор вправе также отменить и постановление об отказе в возбуждении уголовного дела руководителя следственного органа и следователя, но в этом случае прокурор обязан изложить в своем постановлении конкретные обстоятельства, подлежащие дополнительной проверке.

Приказ Генерального прокурора Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» от 2 июня 2011 г. № 162<sup>1</sup> предписывает прокурорам при проверке законности постановлений о приостановлении предварительного следствия применять комплексный подход при изучении материалов уголовных дел (п. 1.10), а при осуществлении надзора за законностью прекращения уголовного дела проверять, были ли фактически обеспечены гарантированные Конституцией РФ права участников уголовного судопроизводства, в частности, при прекращении уголовного дела в связи с истечением срока давности право подозреваемого, обвиняемого при несогласии с прекращением уголовного дела, – на доступ к правосудию (судебное исследование уголовного дела), и потерпевшего – на компенсацию причиненного преступлением ущерба (п. 1.11).

В Приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве дознания в сокращенной форме» от 3 июля 2013 г. № 262 сказано: «1.3. В ходе изучения материалов уголовного дела акцентировать внимание на обеспечении в соответствии со ст. 6.1 УПК РФ права потерпевшего на доступ к правосудию в разумный срок, исходя из того, что согласно ч. 2 ст. 226.3 УПК РФ физическое или юридическое лицо, которому преступлением причинен вред, должно быть наделено процессуальным статусом потерпевшего не позднее 3 суток со дня возбуждения уголовного дела. При обнаружении фактов несоблюдения данного требования незамедлительно принимать меры прокурорского реагирования»<sup>2</sup>.

Надо отметить, что ряд законодательных положений существенно снижают его эффективность. Так, полномочия прокурора в настоящее время имеют различную степень властности. По этому показателю категоричность предписаний, исходящих от прокурора в рамках дознания имеет большую степень, чем при

---

<sup>1</sup> Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 2 июня 2011 г. № 162 // Законность. 2011. № 11.

<sup>2</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве дознания в сокращенной форме: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 3 июля 2013 г. № 262 // Законность. 2013. № 9.

предварительном следствии. При производстве предварительного следствия преобладают полномочия, направленные на выявление нарушений, в том числе прав участников уголовного судопроизводства и сведены к минимуму полномочия, направленные на устранение допущенных нарушений. Л. Г. Татьяна применительно к изменению процессуального статуса прокурора пишет: «негативным является фактическое уравнивание прокурора и руководителя следственного органа по вопросам принятия решений по уголовным делам, производство по которым осуществляется в форме предварительного следствия, что негативно отражается на соблюдении законности при производстве предварительного следствия»<sup>1</sup>.

Властность полномочий по отношению к предварительному следствию носит усеченный характер, в том числе в случаях, когда прокурор реализует охрану прав, т.е. его процессуальная деятельность направлена исключительно на выявление возможных нарушений субъективных прав участников. Неоднократно в теории уголовного процесса обращалось внимание на отсутствие, в частности, обязанности следователя представить прокурору материалы проверки сообщения о преступлении или материалов уголовного дела для выполнения прокурором своей надзорной функции, в том числе в правообеспечительных целях.

Большинство респондентов из числа опрошенных в ходе исследования – 78,4 %, ответили утвердительно на вопрос «Считаете ли Вы необходимым предусмотреть в УПК РФ обязанность органов предварительного расследования представлять материалы проверки сообщений о преступлениях, уголовных дел при получении письменного мотивированного запроса прокурора?»<sup>2</sup>. Такая позиция, причем выраженная большинством всех категорий правоприменителей (прокуроры, следователи, судьи, адвокаты), свидетельствует о назревшей проблеме, решить которую можно путем внесения соответствующих дополнений в уголовно-процессуальный закон.

---

<sup>1</sup> Татьяна Л.Г. Уголовно-процессуальные правоотношения прокурора и руководителя следственного органа: проблемы и пути их решения// Уголовное судопроизводство: теория и практика: науч.-практ. пособие / под ред. Н.А. Колоколова. М.: Юрайт, 2014. С. 433.

<sup>2</sup> См.: Приложение 3.

Таким образом, важнейший элемент правообеспечительной деятельности прокурора – это характер полномочий – властность – зависит от субъекта, осуществляющего проверку сообщения о преступлении.

С признаком властности непосредственно связан вопрос о характере средств прокурорского реагирования на выявляемые нарушения.

Е. Р. Ергашев отмечает, что недостатком действующего законодательства является, как нормативная неурегулированность понятия и видов правовых средств, применяемых прокурором при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, так и отсутствие четкой системы актов прокурорского реагирования, используемых в уголовном процессе<sup>1</sup>.

В уголовно-процессуальном законе была предпринята серьезная «атака» на терминологический аппарат, относящийся к средствам прокурорского надзора. Так, в частности, в УПК РСФСР 1960 г. преобладали такие категории как указание прокурора, санкция, согласование, протест.

С введением в действие УПК РФ 2001 г. из содержания уголовно-процессуального закона исчез термин «протест прокурора», но появились такие прокурорские средства надзора как требование (не известное ранее действовавшему УПК РСФСР), представление об устранении нарушений федерального законодательства (для справки отметим, что в УПК РСФСР представление прокурора предусматривалось ст. 375 как инициативное средство возбуждения надзорного производства: «Право истребования дела из районных (городских) народных судов принадлежит также районным, городским прокурорам, которые в необходимых случаях вносят вышестоящему прокурору *представление* о принесении протеста в порядке надзора»).

Получается, что исчез элемент *категоричности* из характеристики средств прокурорского реагирования. Характеризуя же правообеспечительную деятельность прокурора в досудебном производстве, полагаем, что такого рода катего-

---

<sup>1</sup> Ергашев Е.Р. Проблемы правового статуса прокурора в досудебном производстве по уголовному делу // Уголовное право. 2010. № 4. С. 89.

ричность отнюдь не лишняя. Присущая прокурорской деятельности властность позволяла бы в большей степени дисциплинировать должностных лиц и государственные органы, скорейшим образом способствуя защите и восстановлению прав.

Таких актов прокурорского реагирования, как протест, представление, предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 23, 24, 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), УПК РФ не знает и это позволяет говорить о том, что в уголовном судопроизводстве их использование недопустимо<sup>1</sup>.

На наш взгляд, заслуживает поддержки предложение Е. Р. Ергашева о необходимости дополнения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» нормами, «разрешающими и регламентирующими применение перечисленных актов прокурорского реагирования при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия»<sup>2</sup>.

В науке уголовного процесса ведется активная полемика по вопросам о достаточности полномочий прокурора для решения, поставленных перед ним задач, содержания этих полномочий и эффективности способов их реализации.

Например, «передача в компетенцию суда полномочий по разрешению производства наиболее важных процессуальных действий, а также введение судебного порядка обжалования действий и решений органов предварительного расследования и самого прокурора, относящихся к конституционным правам и свободам участников уголовного процесса, безусловно, в этой части ограничились компетенцию прокурора»<sup>3</sup>.

А. М. Багмет считает, что «какие-либо основания для внесения изменений в уголовно-процессуальное законодательство на предмет расширения полномочий прокурора на досудебной стадии уголовного производства отсутствуют. Возвраща-

---

<sup>1</sup> Соколов А. Проблемы и практика применения прокурором требования об устранении нарушений федерального законодательства в уголовном процессе // Уголовное право. 2009. № 2. С. 124.

<sup>2</sup> Ергашев Е.Р. Указ. соч. С. 91.

<sup>3</sup> Петров А.В. Соотношение прокурорского надзора с судебным и ведомственным контролем // Законность. 2013. № 4. С. 20.

щение полномочий прокурора на возбуждение уголовных дел, за которые ратуют отдельные специалисты, фактически сведет на «нет» всю проводимую последние годы реформу предварительного следствия»<sup>1</sup>.

Есть и такое мнение: «прокурор в силу заинтересованности в расследовании не способен принимать объективные решения по жалобам, а при хорошо поставленном судебном контроле прокурорский надзор становится излишним»<sup>2</sup>.

Высказываются позиции, в соответствии с которыми существующее положение в целом приемлемо, но необходимо усовершенствовать ряд правил. В частности: «процессуальная самостоятельность следователя может быть ограничена не только судом, но и прокурором, руководителем следственного органа, а также начальником органа дознания, возглавляющим ведомственное подразделение, к которому принадлежит следователь. Тот факт, что прокурор осуществляет надзор за деятельностью следователя, на наш взгляд, является правильным. Но возникает вопрос: почему только в некоторых случаях несогласие следователя с указанием прокурора приостанавливает их до рассмотрения вышестоящим прокурором?»<sup>3</sup>.

Иная позиция по данной проблеме выражена гораздо резче. Например, А. П. Кругликов считает настоящей бедой для государства и граждан урезанность полномочий прокурора по возбуждению уголовного дела и осуществлению уголовного преследования<sup>4</sup>.

Солидарен с этой точкой зрения другой известный ученый-процессуалист В. М. Быков, который пишет: «Вследствие этого (сокращения полномочий прокурора. – Н. Б.) прокурор на стадии возбуждения уголовного дела и предварительного следствия превратился в такую процессуальную фигуру, которая в значи-

---

<sup>1</sup> *Багмет А.М.* К вопросу о процессуальной самостоятельности следователя // Российская юстиция. 2013. № 9. С. 54.

<sup>2</sup> *Петрухин И.Л.* Проблемы судебной власти в современной России // Государство и право. 2000. № 8. С. 7.

<sup>3</sup> *Арсенова Т.Б.* Процессуальная самостоятельность лиц, осуществляющих досудебное производство по уголовным делам // Российский следователь. 2009. № 18. С. 2.

<sup>4</sup> См.: *Кругликов А.П.* Полномочия прокурора по возбуждению уголовного дела и осуществлению уголовного преследования // Законность. 2012. № 1. С. 12–16.

тельной степени утратила свое процессуальное влияние на ход и результаты проводимого предварительного следствия по уголовному делу»<sup>1</sup>.

А. Соловьев и М. Токарева считают, что «оптимально было бы восстановить имевшиеся у прокурора ранее права по личному усмотрению выявленных им нарушений закона путем возбуждения уголовного дела и отмене незаконного решения следователя об отказе в возбуждении уголовного дела»<sup>2</sup>.

С. Арзиани полагает, что «законодатель, стремясь обеспечить самостоятельность следствия и ограничить полномочия прокурора «перегнул палку» и не оставил у прокурора даже полномочий по реализации надзорных функций по отмене незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела и прекращении уголовного дела. Право отмены указанных постановлений – это функция прокурорского надзора»<sup>3</sup>.

С. П. Зайцев предлагает восстановить некоторые ранее принадлежавшие прокурору полномочия: «возвращение прокурору права своим постановлением возбудить уголовное дело было бы серьезной гарантией соблюдения прав потерпевших на судебную защиту и доступ к правосудию, а также пресечения фактов превышения полномочий в отношении подозреваемых (обвиняемых). Подобное право прокурора сведет на нет практику доминирования внутриведомственных интересов над реализацией задач уголовного судопроизводства, когда осуществление правозащитной функции нередко рассматривается следственными и оперативными подразделениями не как обязательное условие, а как помеха реализации функции уголовного преследования»<sup>4</sup>.

Отметим и следующее обстоятельство. Создавшееся положение подвергается критике учеными не только в силу традиции рассматривать прокурорский

---

<sup>1</sup> *Быков В.М.* Права прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2013. № 4. С. 53.

<sup>2</sup> *Соловьев А., Токарева М.* Необходимо восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Уголовное право. 2011. № 4. С. 102.

<sup>3</sup> *Арзиани С.* Надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования // Законность. 2011. № 1. С. 42.

<sup>4</sup> *Зайцев С.П.* Актуальные проблемы защиты прав граждан в уголовном судопроизводстве // Законность. 2012. № 8. С. 4.



надзор как неотъемлемую часть предварительного расследования во всех его формах. В основном и, полагаем, обоснованно, ряд процессуальных полномочий, ныне изъятых из процессуального статуса прокурора, рассматриваются как необходимые гарантии обеспечения законности, а соответственно охраны и защиты прав и свобод участников уголовного судопроизводства.

Так, в литературе отмечается: «процессуальные средства выявления нарушений закона утрачивают всякий смысл в отсутствии эффективного процессуального механизма обеспечения их устранения»<sup>1</sup>. Г. К. Смирнов считает, что «до внесения... изменений в УПК РФ, одним из наиболее эффективных процессуальных средств устранения нарушений закона, допущенных органами предварительного расследования, выступало право прокурора отменять незаконные и необоснованные постановления следователя и дознавателя»<sup>2</sup>.

Есть мнение расширить группу надзорных полномочий прокурора, закрепив в уголовно-процессуальном законе полномочия, предусмотренные ст.ст. 22–25.1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>3</sup>. Высказывается предложение о внедрении механизма судебного разрешения спора по уголовно-процессуальным вопросам между органами Следственным комитетом Российской Федерации и прокуратурой Российской Федерации, если межведомственные споры могут влечь за собой невозможность успешного решения задач уголовного судопроизводства<sup>4</sup>. Имеются и иные интересные позиции по указанным вопросам.

Проведенное анкетирование выявило противоречивую картину. Около 78 % практических работников считают достаточными полномочия прокурора для

---

<sup>1</sup> Смирнов Г.К. Проблемы совершенствования института участия прокурора в досудебном производстве // Российская юстиция. 2008. № 11. С. 53.

<sup>2</sup> Смирнов Г.К. Там же.

<sup>3</sup> См.: Пичугин Д.Г. Процессуальные полномочия прокурора и особенности их реализации при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности пограничными органами федеральной службы безопасности: по материалам Дальневосточного федерального округа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2012.

<sup>4</sup> См.: Петухов Ю.Е. К вопросу об эффективности досудебного производства как средства обеспечения конституционных прав граждан: Практическая значимость // Конституция Российской Федерации как гарант прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений: материалы Междунар. науч.-практ. конф. В 3 ч. М.: Институт повышения квалификации Следственного комитета Российской Федерации, 2013. Ч. 2. С. 308.

осуществления им правообеспечения. В то же время, почти 56 % указывают на необходимость усиления процессуального статуса прокурора в досудебном производстве за счет возвращения ему большей части принадлежащих ранее полномочий<sup>1</sup>. Причина такой ситуации, полагаем, связана с представлениями практиков об усеченной сущности и содержании правообеспечения прокурора, которое рассматривается как деятельность, направленная непосредственно на охрану, защиту или восстановление прав.

Приведенные и иные точки зрения по вопросу о достаточности полномочий прокурора в досудебных стадиях свидетельствуют пока только о том, что начатая реформа процессуального положения прокурора находит как своих сторонников, так и противников, которые приводят достаточно весомые аргументы в поддержку и в опровержение достоинств проводимого реформирования. Справедливости ради отметим, что противников больше.

В числе позитивных результатов реформы нельзя не отметить следующие обстоятельства. Существенно сократились полномочия прокурора по уголовному преследованию, хотя эта тенденция носит половинчатый, непоследовательный характер: прокурор сохранил все полномочия по реализации уголовного преследования в рамках дознания. Однако, на наш взгляд, даже такое *сокращение в объеме процессуальных полномочий в рамках уголовного преследования позволяет прокурору сконцентрироваться на осуществлении надзорной функции, включая правообеспечение, уделить ей больше внимания.*

В этой сфере сокращение процессуальных полномочий прокурора представляется недопустимым. Более того, при сохранении цели и основных задач прокурора в уголовном судопроизводстве в целом и в его досудебных стадиях, в частности, количественное сокращение надзорных полномочий, изменение содержания, а также их дифференцированная властность крайне нежелательны. Для сферы правообеспечения полагаем весьма значимыми являются единый подход к охране и защите прав участников уголовного судопроизводства, что обеспечивает

---

<sup>1</sup> См.: Приложение 3.

помимо иных позитивных качеств (активность, инициативность, ответственность прокурора) еще и равенство процессуального положения заинтересованных лиц.

В настоящее время ситуация, сложившаяся в части различий в характере и совокупности надзорных полномочий прокурора, не обеспечивает в равной степени одинаковой эффективности правообеспечительной деятельности прокурора в условиях предварительного следствия и дознания. В таких условиях с теоретической точки зрения применительно к такому участнику досудебного производства как прокурор следует говорить *о двух механизмах правообеспечения*, так как прокурор вынужден действовать в двух различных формах, решая одни и те же процессуальные задачи – охраняя и защищая права участников уголовного судопроизводства.

Учитывая различие в правилах процессуальных взаимоотношений между следователем и прокурором, дознавателем и прокурором, механизм правообеспечения, реализуемый прокурором будет иметь существенные отличия и в стадии возбуждения уголовного дела.

Таким образом, выстраивая теоретическую основу механизма правообеспечительной деятельности прокурора в досудебном производстве, отметим наиболее важные обстоятельства:

1. Правообеспечительная деятельность прокурора является элементом универсального правообеспечительного механизма в уголовном судопроизводстве. Как элемент этой системы механизм правообеспечения, реализуемый прокурором, включает: 1) цель и задачи деятельности; 2) принципы и общие правила производства по уголовным делам.

Кроме того, этот механизм отражает специфику процессуального положения прокурора в уголовном судопроизводстве в целом и в его досудебных стадиях, в частности.

Содержательно этот механизм состоит из отдельных процессуальных алгоритмов, позволяющих надлежащим образом достигать поставленной цели. Основой таких алгоритмов являются нормативно установленная компетенция прокурора, его процессуальные полномочия, правила взаимоотношений с другими

участниками уголовного судопроизводства, включая санкционные решения прокурора (о привлечении нарушителей к ответственности).

2. Механизм правообеспечительной деятельности прокурора имеет объективные основания для дифференциации, основанием которой выступают существенные отличия в совокупности, содержании и характере правообеспечительных возможностей прокурора в зависимости от стадии, ее процессуальной формы (дознание и предварительное следствие), а также в зависимости от субъекта (следователь или дознаватель), осуществляющего проверку сообщения о преступлении.

3. Проблемы совершенствования механизма правообеспечительной деятельности прокурора в большинстве случаев связывают с совокупностью либо содержанием процессуальных полномочий прокурора. Не меньшее значение имеет восстановление властного характера отдельных полномочий прокурора в этой сфере.

## **ГЛАВА 2 ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВООБЕСПЕЧИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА НА ОТДЕЛЬНЫХ ЭТАПАХ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

### **2.1 Обеспечение прокурором прав участников уголовного судопроизводства при приеме и регистрации сообщений о преступлениях**

Стадия возбуждения уголовного дела традиционно привлекает к себе внимание ученых в силу самых разнообразных причин, основная из которых, на наш взгляд, заключается в проблемах законодательного регулирования порядка возбуждения уголовного дела, который за годы, прошедшие после вступления в действие УПК РФ, изменялся более 20 раз<sup>1</sup>. При этом некоторые изменения были диаметрально противоположными.

Непоследовательность законодателя и противоречивость его шагов в реформировании стадии возбуждения уголовного дела в какой-то степени продиктованы ситуацией, складывающейся в науке уголовного процесса, вокруг стадии возбуждения уголовного дела.

Существуют точки зрения об исключении ее из системы уголовного судопроизводства. Например, А. С. Александров и С. А. Грачев считают, что «следует

---

<sup>1</sup> В том числе: в ст.ст. 140 144 и 146 УПК РФ на основании Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 29 мая 2002 г. № 58-ФЗ; от 04 июля 2003 г. № 92-ФЗ; от 12 апреля 2007 г. № 47-ФЗ; от 05 июня 2007 г. № 87-ФЗ; от 02 декабря 2008 г. № 226-ФЗ; от 09 марта 2010 г. № 19-ФЗ; от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ; от 06 декабря 2011 г. № 407-ФЗ; от 04 марта 2013 г. № 23-ФЗ.

отказаться от стадии возбуждения уголовного дела (как и вообще от досудебных стадий, таковых в уголовном судопроизводстве не должно быть)»<sup>1</sup>.

В то же время, есть и другое мнения, о необходимости совершенствования стадии возбуждения уголовного дела, с выделением двух основных направлений реформирования:

1) путем расширения числа процессуальных действий допускаемых для проверки сообщений о преступлениях. Так, высказывается предложение о том, что «оптимальным вариантом реформы... было бы разрешение в законе производства любых следственных действий для проверки повода к возбуждению уголовного дела, если при этом не ограничиваются конституционные права личности»<sup>2</sup>;

2) сохранение существующего количества процессуальных действий, но качественного улучшения порядка возбуждения уголовного дела (изменение и дифференциация процессуальной формы, совершенствование статуса участников и др.)<sup>3</sup>.

Несмотря на значительное число изменений в порядке производства стадии возбуждения уголовного дела «остались неразрешенными, – как верно отмечает В. Н. Жадан, – вопросы о процессуальной форме использования правовых средств (получение объяснения, истребование документов и предметов и т. д.), а также обоснованности до возбуждения уголовного дела производить новые следственные действия, которые требуют самостоятельного исследования»<sup>4</sup>.

Мы солидарны с позицией тех ученых которые считают стадию возбуждения уголовного дела необходимой для системы уголовного судопроизводства.

---

<sup>1</sup> Александров А.С., Грачев С.А. Стадия возбуждения уголовного дела: ликвидировать нельзя оставить // Юридическая наука и правоохранительная практика. Вып. № 1 (31). 2015. С. 107.

<sup>2</sup> Терехин В.В. Новеллы стадии возбуждения уголовного дела и допустимость материалов проверки как доказательств по УПК РФ // URL: <http://corp-iguvd.ig.ua/d130502.html>.

<sup>3</sup> См.: Акперов Р.С. Возбуждение уголовного дела в уголовно-процессуальном праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2010. С. 4; Михеев А.В. Доказывание по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности на досудебных стадиях уголовного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 8.

<sup>4</sup> Жадан В.Н. О развитии и значении проверки сообщения о преступлении в досудебном производстве // Молодой ученый. 2013. № 6. С. 557.

Например, Л. А. Воскобитова пишет, что стадия возбуждения уголовного дела необходима для решения «двух задач: 1) отделения сообщений о преступлении от сообщения об иных, не преступных правонарушениях; 2) обеспечения потерпевшему от преступления права на доступ к правосудию»<sup>1</sup>.

Т. К. Рябина, основываясь на анализе статистических данных, правильно отмечает, что при отсутствии стадии возбуждения уголовного дела «возрастет риск уголовного преследования невиновных лиц, а также возможность принудительного вмешательства в сферу конституционных прав и свобод граждан»<sup>2</sup>.

Процесс совершенствования стадии возбуждения уголовного дела, в каком бы направлении он не осуществлялся, непосредственно затрагивает правообеспечительную деятельность прокурора. Расширение процессуальных действий в стадии возбуждения уголовного дела неизбежно ведет к увеличению числа участников, необходимости наделения их новыми процессуальными правами, разработки и внедрения механизмов их обеспечения, в том числе посредством прокурорской деятельности.

Качественные изменения действующего порядка, в том числе развитие дифференцированных (вариативных) форм стадии возбуждения уголовного дела в целом или отдельных ее элементов, также непосредственно отражается на механизмах правообеспечения. Поэтому перспективы развития и совершенствования процедуры стадии возбуждения уголовного дела находятся в логической взаимосвязи с правообеспечительной деятельности прокурора.

Другим важным направлением совершенствования стадии возбуждения уголовного дела является разработка средств охраны, защиты, реализации и восстановления нарушенных или неправомерно ограниченных прав участников стадии возбуждения уголовного дела, т.е. непосредственно направленное на улучше-

---

<sup>1</sup> *Воскобитова Л.А.* Кризис уголовного судопроизводства и некоторые предложения к концепции реформирования досудебного производства // Обвинение и защита по уголовным делам: исторический опыт и современность: сб. ст. по материалам Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Н.Г. Стойко. СПб.: Юридический центр, 2015. С. 96.

<sup>2</sup> *Рябина Т.К., Ряполова Я.П.* Сохранение стадии возбуждения уголовного процесса: новые аргументы в старой дискуссии // Уголовный процесс: от прошлого к будущему: материалы Междунар. науч.-практ. конф. В 2-х ч. М.: Академия Следственного комитета РФ, 2014, Ч. 1. С. 314.

ние системы правообеспечительных средств в стадии возбуждения уголовного дела.

Ученые отмечают большое значение прокурорского надзора для обеспечения прав участников уголовного судопроизводства в стадии возбуждения уголовного дела.

Например, И. А. Попов пишет: «Прокурорский надзор, являясь важной гарантией защиты прав и законных интересов потерпевших от преступлений, особую значимость имеет в стадии возбуждения уголовного дела, от которой во многом зависит оперативность реагирования на совершенное преступление и своевременность обеспечения доступа граждан к правосудию. Будучи независимым от ведомственных влияний и не ограниченный в поводах проверки законности деятельности поднадзорных органов, он вносит большой вклад в обеспечение требований закона и прав граждан при приеме, регистрации, учете и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях»<sup>1</sup>.

Мнение И. А. Попова нам представляется совершенно правильным. Одновременно хотелось бы заметить, что прокурорская деятельность в стадии возбуждения уголовного дела имеет значимость не только для обеспечения прав пострадавшего, но и для прав иных вовлекаемых в уголовное судопроизводство на данном этапе лиц, в том числе и тех, которые впоследствии будут привлекаться в качестве подозреваемых или/и обвиняемых.

А. В. Чубыкин указывает на ограниченность средств обеспечения прав участвующих лиц в стадии возбуждения уголовного дела и считает, что «возвращение прокурору полномочий на возбуждение уголовного дела при выявлении очевидных признаков преступления при осуществлении им надзорной деятельности и даче обязательных для исполнения органами предварительного следствия

---

<sup>1</sup> Попов И.А. Актуальные проблемы прокурорского надзора за предварительным следствием и меры по их разрешению // Уголовное судопроизводство. 2012. № 1. С. 18.



письменных указаний будет способствовать реальному осуществлению его функций в уголовном процессе»<sup>1</sup>.

В. С. Калашников предлагает «наделить прокурора полномочием на возбуждение уголовных дел... для повышения эффективности прокурорского надзора, а также обжалования решения об отказе в возбуждении уголовного дела»<sup>2</sup>, а В. Б. Ястребов отмечает: «право возбуждения уголовного дела, прежде всего, нужно рассматривать как неотъемлемое условие активного участия органов прокуратуры в борьбе с преступностью. Мировая практика однозначно свидетельствует о неразрывности связи правового статуса прокурора с правом возбуждения производства по уголовному делу. В условиях отсутствия у прокурора права возбуждения уголовного дела существенно осложняется выполнение прокуратурой функции уголовного преследования в досудебных стадиях. Действующее уголовно-процессуальное законодательство в части принятия процессуального решения о возбуждении уголовного дела держит прокурора на вторых ролях, безоговорочно отдавая первенство следователю и дознавателю»<sup>3</sup>.

Соглашаясь в целом с представленной позицией, все же нам она представляется не вполне продуктивной. Развитие правообеспечения за счет количественного роста полномочий прокурора свидетельствует об экстенсивном подходе, при котором происходит передача одного и того же процессуального полномочия от одного субъекта к другому. На наш взгляд, процедура стадии возбуждения уголовного дела и процессуальный потенциал прокурора в части правообеспечения должны совершенствоваться путем качественного улучшения уже имеющихся ресурсов<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Чубыкин А.В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 160.

<sup>2</sup> Калашников В.С. Правовые последствия отказа в возбуждении уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010. С. 9–10.

<sup>3</sup> Ястребов В.Б. Процессуальный статус прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства (нормативное правовое регулирование и перспективы развития) // Российский следователь. 2012. № 6. С. 11.

<sup>4</sup> Конкретные предложения по данной проблеме мы изложим в следующих частях данной работы.

Стадия возбуждения уголовного дела, несмотря на достаточную кратковременность, имеет сложную, многоэтапную структуру. Подробное изучение правообеспечения в этой стадии, как представляется, наиболее правильно будет провести с использованием системно-структурного и системно-функционального аналитических методов.

Хронологически первым этапом стадии возбуждения уголовного дела является *прием и регистрация сообщения о преступлении*. Отметим, что в правоприменительной практике и в науке уголовного процесса он признается одним из наиболее сложных с практической точки зрения и дискуссионным с теоретической. В соответствии с данными официальной статистики за 2015 г. на этапе приема и регистрации сообщений о преступлении органами прокуратуры было выявлено 3 732 360 (+3,5 %) нарушения закона, отменено 19 226 постановлений следователей и дознавателей о возбуждении уголовного дела. Также прокурорами отменены 2 516 501 постановление об отказе в возбуждении уголовного дела<sup>1</sup>. За январь-июнь 2016 г. показатель выявленных правонарушений на указанном этапе составил 1 965 610 нарушений (+4,4), отменены 10 282 постановления о возбуждении уголовного дела и 1 246 292 постановления об отказе в возбуждении уголовного дела<sup>2</sup>.

Б. Я. Гаврилов приводит следующие статистические сведения: в 2014 г. всего зарегистрировано 29,3 млн. сообщений о преступлениях, при этом возбуждено 1,73 млн уголовных дел<sup>3</sup>. Соответственно нужно оценить объем проделанной прокурорами работы по проверке законности процессуальной деятельности и принятых в результате решений, если за это же время было выявлено 3 605 162 нарушений, допущенных при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о

---

<sup>1</sup> Основные результаты прокурорской деятельности за январь-декабрь 2015 года // <http://genproc.gov.ru/stat/data/1007532/>

<sup>2</sup> Основные результаты прокурорской деятельности за январь-июнь 2016 года // <http://genproc.gov.ru/stat/data/1007532/>

<sup>3</sup> Гаврилов Б.Я. Современное досудебное производство: способно ли оно обеспечить эффективность следственной деятельности? // URL: <http://www.iaaj.net/node/1867>.

преступлениях и отменены 2 518 508 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела и 19 066 постановлений о возбуждении уголовных дел<sup>1</sup>.

Опасность указанных нарушений в том, что они создают плохо преодолимые (а, зачастую, и непреодолимые) препятствия на доступ к правосудию, когда граждане, чьи права были нарушены преступлением, не получают возможности их защитить. Поэтому правы те ученые, которые считают, что «именно здесь прокурор должен проводить активную проверочную работу по выявлению фактов нарушения закона при приёме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, требовать их устранения и привлечения виновных лиц к ответственности, используя при этом весь арсенал предусмотренных законом мер прокурорского реагирования»<sup>2</sup>.

То обстоятельство, что показатели выявляемых прокурорами нарушений федерального законодательства на этапе приема и регистрации сообщений о преступлениях только растут, дает основание для придания особой значимости прокурорской деятельности.

В числе наиболее распространенных нарушений отмечают: «непринятие или несвоевременное принятие заявления о преступлении, волокита при его проверке и принятии законного и обоснованного решения по ее результатам; неуведомление заявителей о результатах проверки, как следствие неразъяснения ему его прав и др.»<sup>3</sup>.

Кроме того, указывается на не прекращающийся «на протяжении длительного времени рост нарушений учетно-регистрационной дисциплины (главным из которых является укрытие преступлений от учета). Проводимые прокурорские проверки показывают, что такое явление, как укрытие преступлений от учета,

---

<sup>1</sup> Основные результаты прокурорской деятельности за январь-декабрь 2014 г. // <http://genproc.gov.ru/stat/data/1007532/>.

<sup>2</sup> *Воронин С.Э., Кириенко Н.А.* Прокурор как участник уголовного судопроизводства: монография. Биробиджан: Биробиджанский филиал ФГБОУ ВПО «Амурский государственный университет», 2012. С. 53.

<sup>3</sup> *Исаенко В.* Защита прокурором прав и законных интересов потерпевших в досудебном производстве по уголовным делам // *Законность.* 2010. № 8. С. 10.

продолжает оставаться распространенным на практике»<sup>1</sup>. На выявленные факты укрытия от регистрации сообщений о преступлении прокурорам предписано реагировать самым жестким образом: «при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, выносить согласно п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ мотивированные постановления о направлении в органы предварительного расследования соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании»<sup>2</sup>.

На существенные проблемы законодательного порядка, существующие на этапе регистрации сообщения о преступлении обращает внимание А. В. Гриненко, который пишет: «не вполне ясен алгоритм деятельности должностных лиц, которые обязаны принимать сообщения о преступлении... Проблему составляет то, что закрепленный в ч. 1 ст. 144 Кодекса перечень является персонифицированным, тогда как документ регистрируется в учетной документации правоохранительного органа в целом. Таким образом, если сообщение о преступлении поучает непосредственно должностное лицо, то передача документа для дальнейшей регистрации в целом зависит от его усмотрения»<sup>3</sup>.

В результате исследований, проведенных другими авторами, сформулированы основные способы выявления прокурором фактов укрытия преступлений:

1) непосредственные, при личном общении с заявителями, их представителями и иными лицами (проведение встреч с населением, получение объяснений от граждан, осуществление дежурств);

2) опосредованные, т.е. связанные с «проведением проверок документов (изучение материалов об отказе в возбуждении уголовного дела, изучение учетно-регистрационных документов..., проведение сверок с другими органами внутрен-

---

<sup>1</sup> См., например: Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под общ. ред. А.Н. Савенкова. М.: ИТК «Дашков и К», 2012. 3-е изд., перераб. и доп. С. 240; *Темираев О.* Реформа следствия нужна // *Законность*. 2004. № 1. С. 35.

<sup>2</sup> Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 02 июня 2011 г. № 162. // ИПП «ГАРАНТ».

<sup>3</sup> *Гриненко А.В.* Правовые и организационные аспекты поступления и регистрации сообщений о преступлениях // *Библиотека криминалиста*. 2016. № 2 (25). С. 69.

них дел по материалам и сообщениям, направленным по подследственности, проведение сверок с учреждениями, организациями и предприятиями; осуществление мониторинга средств массовой информации, проведение проверок достоверности статистической отчетности, изучение дел об административных правонарушениях, изучение уголовных дел, находящихся в производстве органов расследования, а также дел, по которым приняты решения о прекращении и приостановлении производства)»<sup>1</sup>.

Проведенное нами эмпирическое исследование показало, что укрытие сообщений о преступлениях от учета довольно часто происходит путем необоснованного перенаправления заявлений о преступлениях публичного и частно-публичного обвинения мировым судьям, а также по подследственности в другие органы предварительного расследования. В результате необоснованного перенаправления заявлений о преступлениях по подследственности укрываются от регистрации порядка 12 % сообщений о преступлениях.

Например, территориальными подразделениями УМВД России по Тверской области в 68 субъектов Российской Федерации направлено 2 972 сообщения. В ходе проведенных прокурорами сверок по 1 473 таким сообщениям установлено, что каждое второе из них возвращено ввиду необоснованности направления по территориальности, что, соответственно, повлекло за собой несвоевременное принятие по ним законных решений. По результатам рассмотрения возвращенных сообщений по истечении времени от четырех месяцев до двух лет возбуждено 41 уголовное дело.

Так, материалы проверки по заявлению С-кой о хищении путем мошенничества более 152 тыс. руб., перечисленных на счет злоумышленника с использованием платежного терминала, в течение двух лет четырежды незаконно направлялись в правоохранительные органы Краснодарского края и г. Москвы. После возвращения материалов следственный орган Московского района г. Твери воз-

---

<sup>1</sup> Константинов В.В. Особенности доказывания при возбуждении и расследовании уголовных дел о должностных преступлениях, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2013. С. 20.

будил уголовное дело по ч. 2 ст. 159 УК РФ, производство по которому в итоге приостановлено за неустановлением виновного лица<sup>1</sup>.

Одной из причин указанных нарушений видится то, что законодатель не обязывает следователей и дознавателей направлять надзирающему прокурору копии постановлений о передаче сообщения по подследственности, что существенно снижает правообеспечительный потенциал прокуроров. Данный пробел прокуратура пытается восполнить за счет определения этой обязанности посредством ведомственных подзаконных актов.

В частности, информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О состоянии законности при передаче органами дознания и предварительного расследования сообщений о преступлениях по территориальной подследственности» от 27 июня 2014 г. №16-17-2014 содержит указание на положительный опыт ряда регионов страны по обеспечению законности принятия решений, предусмотренных п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ: «совместным приказом прокуратуры Тюменской области и УМВД России по области утверждена Инструкция о порядке разрешения сообщений о происшествиях, предусматривающая механизм ведомственного контроля и прокурорского надзора за законностью принятия решений о передаче сообщений о преступлениях по территориальной подследственности. В результате удалось добиться снижения количества случаев необоснованного направления материалов по территориальности в другие регионы России, доля которых составила 8%»<sup>2</sup>.

Проведенным обобщением материалов проверки сообщений о преступлении и отказных материалов в рамках данного исследования выявлено, что на этапе приема и регистрации сообщений о преступлении наиболее часто допускаются следующие нарушения:

---

<sup>1</sup> Информационно-аналитическая записка к отчету начальника Управления МВД России по Тверской области генерал-майора полиции Ю.А. Рычкова перед Законодательным Собранием Тверской области о результатах деятельности полиции органов внутренних дел Тверской области в 2013 г. // [www.69mvd.ru](http://www.69mvd.ru)

<sup>2</sup> О состоянии законности при передаче органами дознания и предварительного расследования сообщений о преступлениях по территориальной подследственности: информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 27 июня 2014 г. №16-17-2014 // ИПП «ГАРАНТ».

1) заявление, сообщение о преступлении несвоевременно передается на разрешение исполнителю, либо передается ненадлежащему исполнителю, неуполномоченному, согласно уголовно-процессуальному закону, разрешать его и принимать по нему процессуальное решение (около 15 % от всех изученных материалов);

2) заявителю под различными предлогами отказывается в приеме заявления (в различных регионах этот показатель составляет от 5 % до 10 %);

3) заявление несвоевременно регистрируется или не регистрируется вообще (5–10%);

4) при приеме сообщения о преступлении допускаются нарушения прав заявителя или иных лиц (25–35 %).

В качестве иллюстрации можно привести следующий пример. Осужденный С-в 29 августа 2011 г. обратился в Следственный комитет по Белгородской области с сообщением о преступлении (фальсификация его подписи в протоколе заседания административной комиссии от 22 октября 2008 г. № 6 о наложении взыскания и в аттестационном листе от 24 марта 2009 г.). 6 сентября 2011 г. С-ову поступило уведомление о передаче его сообщения о преступлении в Алексеевский межрайонный следственный отдел СУ СК России по Белгородской области. 20 апреля 2012 г. суд рассмотрел жалобу С-ва о бездействии руководителя Алексеевского межрайонного следственного отдела. В обоснование своего бездействия руководитель следственного органа сослался на то, что обращение осужденного С-ва не рассматривалось как сообщение о преступлении и «было расценено им как обращение С-ва на неправомерные действия со стороны сотрудников ФКУ ИК-4, не содержащим сведений о совершенном преступлении, поэтому оснований для проведения проверки в порядке ст.ст. 144–145 УПК РФ не было, в связи с чем заявление С-ова направлено для рассмотрения в УФСИН России по Белгородской области».

Суд не согласился с доводами руководителя следственного органа и отметил в своем решении, что в самом обращении (копия которого была представлена суду) указано, что речь идет именно о сообщении о преступлении. Суд признал

бездействие руководителя следственного органа незаконным и удовлетворил жалобу С-ва<sup>1</sup>.

Не менее интересным видится и другой случай, имевший место в том же следственном органе. Осужденный О-в направил по почте сообщение о преступлении. Заявление поступило 18 марта 2013 г. Никакой информации о судьбе своего обращения в течение установленного законом срока О-в не получил. О-в обратился с жалобой в порядке ст. 125 УПК РФ на неуведомление его о результатах рассмотрения сообщения о преступлении. В судебном заседании представитель следственного органа пояснил, что «согласно «Инструкции об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации»», утвержденной приказом СК России от 11.10.2012 года № 72 (далее – Инструкция) талон-уведомление о принятии и регистрации заявления о преступлении с указанием времени, даты его принятия, регистрационного номера и данных о принявшем его лице, выдается заявителю под роспись в талон-корешке. В случае поступления заявления о преступлении по почте, такая обязанность на руководителя, иных должностных лиц не возложена».

Рассмотрев жалобу О-ва суд посчитал, что невыполнение руководителем следственного органа требований ч. 4 ст. 144 УПК РФ затруднило доступ О-ва С.А. к правосудию и нарушило его конституционное право, предусмотренное ст.18 Конституции РФ, согласно которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. При этом не имеет существенного значения при рассмотрении жалобы тот факт, что по результатам поступившего от О-ва С.А. заявления было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела от 20 марта 2013 г. и постановление об отмене указанного постановления от 10 апреля 2013 г., поскольку в материалах проверки отсутствуют све-

---

<sup>1</sup> Суд Алексеевского района Белгородской области. Постановление от 20 апреля 2012 г. // ГАС «Правосудие».



дения о получении О-вым копии постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и уведомления об его отмене<sup>1</sup>.

Последний случай особенно показателен. Прямое нарушение процессуальных прав участников не вызывало возражений со стороны прокурора. Очевидно, что неверная интерпретация существующих нормативных положений приводит к искажению их смысла и ошибкам в правоприменении.

Можно привести и еще один пример, который связан с отказом от регистрации сообщения о преступлении. В Новопокровский МРО СУ СК РФ по Краснодарскому краю поступило заявление Бражниковой о привлечении к уголовной ответственности П-ой, которая по мнению заявителя сфальсифицировала доказательства по гражданскому делу. Заявление было зарегистрировано 2 апреля 2013 г. за КРСП № 134. По данному факту старшим следователем указанного следственного органа проведена проверка в порядке ст. ст. 144–145 УПК РФ, по результатам которой 12 апреля 2013 г. в возбуждении уголовного дела отказано по основаниям, предусмотренным п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, за отсутствием в действиях П-ой состава преступления, предусмотренного ст. 303 УК РФ.

24 марта 2014 г. в Новопокровский МРСО СУ СК РФ по краю поступило заявление Бражниковой, в котором заявительница приводила доводы о внесении в акт и чертеж установления размеров и границ земельного участка ложных сведений путем проведения подчисток и искажения неустановленным лицом из числа сотрудников государственных учреждений, а впоследствии утраты указанных документов, с приложением подтверждающей переписки начальника УФРС и судей Новопокровского района.

Несмотря на то, что ранее действиям сотрудников УФРС правовая оценка не давалась, заявителем приведены новые доводы о совершении преступлений, но в нарушение ст. 143 УПК РФ заявление не было зарегистрировано в КРСП отдела, проверка по существу не проведена. Прокурор потребовал от руководителя следственного органа принять меры к устранению выявленных нарушений федераль-

---

<sup>1</sup> Суд Алексеевского района Белгородской области. Постановление от 12 апреля 2013 г. // ГАС «Правосудие».

ного законодательства допущенных в ходе проведения проверки в порядке, предусмотренном ст.ст. 144–145 УПК РФ и недопущению подобного впредь<sup>1</sup>.

Еще один случай отказа от регистрации выразился в том, что дознавателем вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела за малозначительностью причиненного ущерба, на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УК РФ. Опрошенная в прокуратуре района Р-на пояснила, что заявляла о совершении преступления дознавателю ОМВД по Кавказскому району, с указанием не только на хищение 20 поленьев дров, но и коробки передач грузового автомобиля «МАЗ» и 20 рессор. Однако сотрудники полиции приняли меры к сокрытию факта совершения хищения коробки передачи и 20 рессор, убедив заявителя не указывать данный факт, разъяснив, что ей необходимо самой ловить преступника, с помощью видеокамеры<sup>2</sup>. По данному факту прокурор направил требование об устранении федерального законодательства, но этого, как представляется, недостаточно для эффективного правообеспечения в отношении заявителя.

Приведенные примеры иллюстрируют два важных, на наш взгляд, обстоятельства:

1) существование в уголовно-процессуальном законе и применение в практике механизма выявления допускаемых нарушений федерального законодательства при приеме и регистрации сообщений о преступлении;

2) недостаточность и несоответствие целям прокурорской деятельности средств реагирования прокурора на выявляемые нарушения, выражающиеся, в том числе, в отсутствие необходимой властности, присущей всей надзорной деятельности прокурора.

Подтверждение сложившегося мнения находим у других ученых. В частности, С. Чухонцев пишет: «значение... прокурорского надзора состоит в том, чтобы обеспечить их (нарушений – Н. Б. ) своевременное выявление, устранение и

---

<sup>1</sup> МРО СУ СК РФ по Краснодарскому краю Новопокровского района. 2013. Материал проверки КУСП № 97/134.

<sup>2</sup> Архив прокуратуры Кавказского района Краснодарского края. 2014.

недопущения впредь»<sup>1</sup>. Для реализации в полном объеме указанной задачи прокурору необходимы не только соответствующие по содержанию полномочия, но и достаточный властный их характер.

Фрагментарность законодательного регулирования деятельности прокурора при приеме и регистрации сообщений о преступлений составляет еще одну проблему. Принятию и регистрации сообщения о преступлении посвящены отдельные положения ст.ст. 141–143 УПК РФ. Кроме того, в ч. 1 ст. 144 УПК РФ закреплено, что дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа обязаны принять сообщение о преступлении, в ч. 4 ст. 144 УПК РФ отмечается такое правило, как выдача заявителю документа о принятии сообщения о преступлении, а ч. 5 этой же статьи устанавливает право обжаловать прокурору или в суд отказ в принятии сообщения о преступлении. Фактически это все законодательные положения, определяющие порядок осуществления этапа принятия сообщения о преступлении. Остальные вопросы регулируются ведомственными актами.

Следует заметить, что законодательное регулирование отсутствует по весьма значимым процессуальным аспектам, затрагивающим конституционные и иные личные права участников уголовного судопроизводства, в том числе:

- 1) о порядке принятия информации, распространенной в средствах массовой информации;
- 2) определения срока регистрации сообщения о преступлении;
- 3) процедуры отказа в приеме сообщения о преступлении, включая и форму документа, и срок его вынесения.

Полномочие прокурора, указанное в п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ предписывает проверять *исполнение федерального законодательства* при принятии, регистрации и разрешении сообщений о преступлении. В то же время положения федерального законодательства, касающиеся принятия и регистрации сообщения о

---

<sup>1</sup> Чухонцев С. Практика надзора за рассмотрением сообщений о преступлениях // Законность. 2006. № 3. С. 4.

преступлении *не регулируют весь необходимый объем правовых отношений в указанной сфере.*

Пробельность уголовно-процессуального законодательства, считаем, выступает одной из самых существенных проблем правообеспечительной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела. Эта проблема не только не решается, но и усугубляется ведомственными актами.

Положения приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 5 сентября 2011 г. № 277<sup>1</sup> (далее – Приказ № 277) в одной части говорят о проверке «исполнения требований Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и иных федеральных законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях», а далее о том, чтобы «тщательно и всесторонне проверять соблюдение установленного законодательством, межведомственными и ведомственными нормативными правовыми актами единого порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях».

Получается, что объем действий, в отношении которых предписывается осуществлять прокурорский надзор, в рамках одного и того же ведомственного акта, существенно различается, что подтверждает наличие теоретических проблем определения границ прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве, и, соответственно, практики реализации правообеспечительных полномочий.

Действующее сегодня законодательство (УПК РФ и закон о прокуратуре) ориентирует прокурора на осуществление надзора за исполнением федерального закона и в этих же пределах осуществляется правообеспечительная деятельность. Подзаконные же акты расширяют эту сферу. Мы считаем, что в условиях дефицита и неполноты законодательных положений, регламентирующих прием и регистрацию сообщений о преступлении нельзя ограничивать деятельность прокурора надзором за соблюдением только федерального законодательства. В предмет

---

<sup>1</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 05 сентября 2011 г. № 277 // ИПП «ГАРАНТ».

надзора прокурора, соответственно и его правообеспечительной составляющей, должны включаться и положения ведомственных актов.

В теории уголовного процесса высказывались мнения об унификации нормативного регулирования приема и регистрации сообщений о преступлениях.

«Подзаконные нормативные правовые акты, – пишет А. А. Ильюхов, – являются лишь частью той правовой базы, которая придает стадии возбуждения уголовного дела статус механизма правового регулирования. Специальный же закон, регламентирующий указанный механизм, в настоящее время отсутствует, что порой порождает противоречия между ведомственными инструкциями и уголовно-процессуальным законом, мешая тем самым единообразно разрешать вопросы в данной сфере процессуальной деятельности»<sup>1</sup>. Далее А. А. Ильюхов отмечает: «необходимо выработать единый ведомственный нормативный правовой акт, призванный унифицировать механизм порядка приема, регистрации, проверки заявлений и сообщений о совершенных либо готовящихся преступлениях для всех органов, которым предоставлено право осуществлять производство по уголовному делу»<sup>2</sup>.

Ф. Ф. Анюров считает основными направлениями совершенствования правового обеспечения регистрации и учета преступлений в органах внутренних дел, разработку и принятие федерального закона «О единой государственной системе регистрации и учета преступлений» и законодательное установление в уголовно-процессуальном кодексе обязательного утверждения прокурором постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенного следователем, дознавателем и органом дознания для преодоления довольно широко распространенных в процессуальной деятельности органов внутренних дел незаконных и необосно-

---

<sup>1</sup> *Ильюхов А.А.* Актуальные вопросы возбуждения уголовных дел, рассмотренных судами с участием присяжных заседателей // Вестник Южно-Уральского гос. ун-та: сер. Право. 2012. № 20. С. 35.

<sup>2</sup> *Ильюхов А.А.* Указ. соч. С. 36.

ванных отказов в возбуждении уголовных дел, как совершенствование прокурорского надзора за рассмотрением сообщений о преступлениях<sup>1</sup>.

На наш взгляд, данные предложения имеют ряд негативных аспектов.

Первое из указанных предложений выглядит неконкретным, имеет альтернативный характер, что свидетельствует об отсутствии четкой позиции автора: принять специальный закон или единый ведомственный акт. Но подзаконный акт, причем принятый сразу несколькими ведомствами уже есть – совместный приказ от 29 декабря 2005 г. (ред. от 20 февраля 2014 г.) «О едином учете преступлений».

Мы считаем, что принятие отдельного самостоятельного закона, определяющего порядок регистрации сообщений о преступлениях не вызывается необходимостью. Все уголовно-процессуальные отношения в своей основе регламентируются имеющимися положениями Конституции РФ, федеральными конституционными и федеральными законами. Основной нормативно-правовой акт – УПК РФ. Отсутствие в нем достаточной регламентации этапа принятия и регистрации сообщений о преступлении, по нашему мнению, может быть восполнено внесением необходимых дополнений в статьи УПК РФ. Пока же это служит основой для дискуссии о правовой природе деятельности прокурора.

Например, В. Н. Яшин считает, что несоблюдение порядка регистрации не является полноценным нарушением уголовно-процессуального закона<sup>2</sup>. Этой же точки зрения придерживаются и другие авторы.

«Основная проблема данной процедуры, – пишут С. Э. Воронин и Н. А. Кириенко, – традиционно заключается в том, что в строго законодательном смысле она не является уголовно-процессуальной, а, значит, субъекты этих, очевидно, непроцессуальных отношений не имеют права на такое же полное и всестороннее производство процессуальных действий в ходе реализации норм УПК РФ, как, например, на других стадиях уголовного судопроизводства. УПК РФ предоставляет субъектам уголовного процесса на этой специфической, самой краткосроч-

---

<sup>1</sup> *Ануров Ф.Ф.* Регистрация и учет преступлений в органах внутренних дел (правовые и организационные аспекты): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 10.

<sup>2</sup> *Яшин В.Н.* Возбуждение уголовного дела: теория, практика, перспективы: учеб. пособие. М.: Юнити-Дана, 2002. С. 91–92.

ной стадии лишь сравнительно небольшой «коридорчик» для реализации своих процессуальных полномочий в деле раскрытия и расследования преступления»<sup>1</sup>.

На наш взгляд, отрицание уголовно-процессуальной природы правоотношений, возникающих на этапе приема и регистрации сообщений о преступлении ошибочно, поскольку там складываются отношения в связи и по поводу сообщения о преступлении. Уже одно это обстоятельство дает повод к тому, чтобы рассматривать их как уголовно-процессуальные. Наличие же в уголовно-процессуальном законе (пусть даже недостаточных по объему) предписаний по порядку осуществления соответствующей деятельности, полагаем, устраняют всякое сомнение в их правовой природе. При этом прием и регистрация сообщений выступают как неразрывный комплекс действий, т. к. принятие сообщения невозможно без регистрации. Следовательно, оценивать их правовую природу отдельно невозможно.

То обстоятельство, что уголовно-процессуальный закон не содержит достаточных предписаний, не является основанием для отрицания правовой природы соответствующих правоотношений. Наличие пусть фрагментарного, но все-таки законодательного регулирования позволяет сделать вывод о том, что правоотношения, возникающие при приеме и регистрации сообщений о преступлениях, имеют уголовно-процессуальную правовую природу, включая и сферу прокурорского надзора.

Отсутствие же в настоящее время достаточного регулирования существенным образом сказывается не на правовой природе, а на обеспечении прав участников уголовного судопроизводства.

А. А. Ильюхов считает, что «факторы, оказывающие влияние на допущенные следователем и дознавателем нарушения при приеме, регистрации и проверке сообщений о преступлениях, по нашему мнению, возможно, устранить в случае, если их деятельность будет строиться на принципах беспристрастности, справедливости и эффективности»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Воронин С.Э., Кириенко Н.А. Указ. соч. С. 45.

<sup>2</sup> Ильюхов А.А. Указ. соч. С. 37.

Полагаем, что предлагаемых мер для создания необходимого механизма по обеспечению законности при принятии, регистрации сообщений о преступлениях недостаточно. Мы согласны с тем, что предложенные положения в качестве принципов помогут сформировать правовую основу для правообеспечения в стадии возбуждения уголовного дела. В то же время декларативность принципов должна подкрепляться соответствующими процессуальными средствами выявления прокурором нарушений, должного на них реагирования и оперативного устранения их последствий.

Учитывая, что федеральное законодательство содержит минимум предписаний, касающихся порядка осуществления принятия и регистрации сообщений о преступлении, существенное значение приобрели ведомственные нормативно-правовые акты, регламентирующие соответствующую деятельность прокурора и органов предварительного расследования.

В приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» от 6 сентября 2007 г. № 137<sup>1</sup> (далее – Приказ № 137) особое внимание обращается на обеспечение надлежащего порядка приема, регистрации и разрешения органами дознания сообщений о преступлениях и требует от подчиненных прокуроров систематически (не реже одного раза в месяц) проводить проверки исполнения требований закона органами дознания при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях; требовать устранения выявленных нарушений с привлечением к ответственности виновных лиц; обеспечить своевременную проверку законности процессуальных решений органов дознания по каждому сообщению о преступлении; совершенствовать методику прокурорского надзора в данной сфере.

В приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предвари-

---

<sup>1</sup> Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания: приказ Генеральной прокуратуры РФ № 137 от 06 сентября 2007 г. // Законность. 2007. № 10.



тельного следствия» от 2 июня 2011 г. № 162 (далее – Приказ № 162) отмечается: «Выявляя нарушения порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, добиваться их устранения, а при обнаружении признаков должностного правонарушения принимать меры к привлечению виновных лиц к ответственности, в том числе уголовной (курсив наш. – Н. Б.)»<sup>1</sup>.

В этом же документе имеется указание на применение средств выявления нарушений, средств устранения их последствий, а также применение конкретных превентивных мер:

- 1) изучение материалов проверок сообщений о преступлениях;
- 2) брать на контроль проведение дополнительных проверок и принятие процессуального решения;
- 3) принимать исчерпывающие меры по привлечению виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности;
- 4) добиваться вынесения законного и обоснованного процессуального решения по сообщению о преступлении;
- 5) извещать вышестоящего прокурора, прилагая проекты актов прокурорского реагирования в адрес вышестоящего руководителя следственного органа, о выявлении нарушений разумного срока уголовного судопроизводства при рассмотрении следственными подразделениями сообщений о преступлениях.

В Приказе № 162 предписано: «не реже одного раза в месяц осуществлять выезды в поднадзорные следственные органы, где проводить сверку данных, содержащихся в книгах учета сообщений о преступлениях, регистрации обращений граждан, иных учетных и регистрационных документах, сводках органов внутренних дел, публикациях в СМИ. Кроме того, использовать сведения медицинских и иных учреждений и организаций, а также информацию, содержащуюся в обращениях граждан, поступивших в прокуратуру... По фактам укрытия преступлений от учета при наличии достаточных данных, указывающих на признаки пре-

---

<sup>1</sup> Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 02 июня 2011 г. № 162 // ИПП «ГАРАНТ».

ступления, выносить согласно п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ мотивированные постановления о направлении в органы предварительного расследования соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании».

Порядок прокурорской деятельности за соблюдением законности при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях конкретизируется в приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» от 5 сентября 2011 г. № 277 (далее – Приказ № 277)<sup>1</sup>. Генеральный прокурор Российской Федерации требует тщательно и всесторонне проверять соблюдение установленного межведомственными и ведомственными правовыми актами единого порядка приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях<sup>2</sup>, а также законность и обоснованность принимаемых по ним решений. При этом особое внимание предписывается обращать на вопросы соблюдения компетенции уполномоченных должностных лиц, сроков регистрации сообщений о преступлениях и их проверок, порядка продления сроков, достоверности документов и результатов проверки сообщений.

В приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» от 5 сентября 2011 г. № 277<sup>3</sup> содержатся следующие средства выявления и устранения нарушений закона:

---

<sup>1</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 5 сентября 2011 г. № 277 // ИПП «ГАРАНТ»

<sup>2</sup> О едином учете преступлений: приказ Генеральной прокуратуры РФ, МВД РФ, МЧС РФ, Минюста РФ, ФСБ РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ и Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 29 дек. 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 // ИПП «ГАРАНТ».

<sup>3</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 5 сентября 2011 г. № 277 // ИПП «ГАРАНТ».

1) проведение проверок в органах внутренних дел, следственных органах Следственного комитета Российской Федерации, органах федеральной службы безопасности, органах и учреждениях уголовно-исполнительной системы, органах Федеральной службы судебных приставов, таможенных органах, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органах государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы – систематически, не реже одного раза в месяц с обязательным документальным оформлением результатов каждой проверки;

2) вызывать должностных лиц органов дознания и предварительного следствия, а также граждан для объяснений по поводу нарушений законов;

3) требовать полного устранения нарушений законов, используя перечисленные в законодательных нормах акты прокурорского реагирования;

4) добиваться привлечения виновных должностных лиц, в том числе не обеспечивших должного контроля за соблюдением порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, к ответственности;

5) при наличии оснований выносить постановления о направлении материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании должностного лица, допустившего нарушение, содержащее признаки преступления.

Более четко, как представляется, средства выявления правонарушений определены в приказе Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Об организации работы по рассмотрению уведомлений о распространении в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, и направлению требований о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим такую

информацию» от 5 июня 2014 г. № 301<sup>1</sup>. В частности, в утвержденной этим приказом Временной инструкции указано, что выявление правонарушения возможно:

- 1) посредством получения уведомления о распространении в сети Интернет запрещенной информации;
- 2) в результате обращения гражданина;
- 3) в ходе проводимых органами прокуратуры надзорных мероприятий.

В каждом из этих вариантов предусмотрен порядок оформления. Так, копия обращения передается в подразделение, уполномоченное рассматривать соответствующие уведомления, о чем заявителю сообщается в итоговом ответе. Пункт 1.4. указанного акта устанавливает, что в случае обнаружения в сети Интернет запрещенной информации в ходе проводимых органами прокуратуры надзорных мероприятий работником, выявившим нарушение, составляется рапорт на имя вышестоящего прокурора. Рапорт прокурорского работника об обнаружении в сети Интернет запрещенной информации рассматривается в порядке, установленном п.п. 3.6 – 3.8 Временной инструкции.

Анализ приведенных положений позволяет заключить, что ведомственные акты выстраивают достаточно стройную систему доступных прокурору средств, необходимых для надлежащего правообеспечения. Один из недостатков этих средств заключается в том, что они не имеют законодательного закрепления, приводящий к тому, что участники стадии возбуждения уголовного дела не информируются о своих возможностях по обращению к прокурору, например, в случае, когда им отказывается в принятии сообщения о преступлении. Не имеют они информации и о потенциале прокурорской деятельности в стадии возбуждения уголовного дела, в силу чего многие нарушения остаются латентными.

---

<sup>1</sup> Об организации работы по рассмотрению уведомлений о распространении в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, и направлению требований о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим такую информацию: приказ Генеральной прокуратуры РФ 5 июня 2014 г. № 301 // ИПП «ГАРАНТ».

Кроме того, уголовное судопроизводство – сфера публичной деятельности, основой для которой выступает федеральный закон. Прокурор же на этапе приема и регистрации сообщений о преступлении действует на основании ведомственных актов, применяет средства, которые не предусмотрены федеральным законодательством. То обстоятельство, что в уголовно-процессуальном законе не предусмотрено полномочие прокурора на проведение опроса, сверки документов и др. создает проблемы определения процедуры и процессуального значения полученных результатов. Например, какова процедура получения объяснений и их доказательственное значение?

Отсутствие достаточного законодательного регулирования полномочий прокурора в части правообеспечения на этапе принятия и регистрации сообщений о преступлении не позволяет в должной степени обеспечить законность деятельности самого прокурора. Например, исключается обжалование в уголовно-процессуальном порядке действий и решений прокурора со стороны органов предварительного расследования.

В теории уголовного процесса высказаны предложения по законодательному урегулированию полномочий прокурора на рассматриваемом этапе уголовного судопроизводства.

Так, Т. Н. Самойлова предлагается изложить ч. 5 ст. 144 УПК РФ в следующей редакции: «Отказ в приеме сообщения о преступлении выносится в форме мотивированного постановления, которое незамедлительно направляется заявителю (заинтересованному лицу), прокурору и может быть обжалован в порядке, установленном статьями 124 и 125 настоящего Кодекса в течение 10 суток со дня получения уведомления». Обосновывается мнение, что для обеспечения эффективного выполнения правозащитной деятельности прокурора на данной стадии уголовного судопроизводства целесообразно на ведомственном уровне официально закрепить обязательность участия прокурора при решении органом дознания вопроса о направлении в суд материалов проверки по заявлениям и сообщениям о преступлениях, относящихся к делам частного обвинения. Для своевременной и полной, эффективной защиты прав и законных интересов личности в

уголовном судопроизводстве необходимо, чтобы каждое такое решение о направлении в суд материалов проверки по заявлениям и сообщениям о преступлениях, относящихся к делам частного обвинения, при его принятии согласовывалось с прокурором<sup>1</sup>.

Высказанные Т. Н. Самойловой предложения мы разделяем лишь отчасти. На наш взгляд, предложение об уведомлении прокурора об отказе в принятии сообщения о преступлении является весьма своевременным, также как и наделение заинтересованных лиц правом обжалования этого решения. Однако, полагаем, что установление 10 суток для обжалования представляется весьма длительным сроком. Если по истечении 10 суток будет принято решение о принятии сообщения о преступлении с последующей его проверкой, то в совокупности срок может быть весьма продолжительным, и это обстоятельство негативно повлияет на перспективы установления основания для возбуждения уголовного дела. Вопросы о принятии сообщения о преступлении должны решаться как можно более оперативно. Соответственно указанный срок, по нашему мнению, должен составлять не более 3 суток.

Полагаем также, что участие прокурора в решении вопроса о возбуждении уголовного дела частного обвинения должно быть более значительным, и не ограничиваться только его согласием на направление в суд соответствующих материалов.

*Во-первых*, несмотря на то, что дело частного обвинения, проведение по нему дознания свидетельствует о начале официального уголовного преследования. Соответственно прокурор должен быть уполномочен на выполнение всего объема надзорной деятельности, включая его правообеспечительный аспект. Полагаем, что в данном случае прокурор также должен быть заинтересован в решении вопроса о прекращении уголовного дела.

*Во-вторых*, в случаях, определенных ч.ч. 1.1 и 1.2 ст. 319 УПК РФ судья вправе перенаправить поступившее к нему сообщение о преступлении, относяще-

---

<sup>1</sup> Самойлова Т.Н. Проблемные аспекты правозащитной деятельности прокурора в уголовном судопроизводств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ижевск, 2009. С. 7.

гося к категории частного обвинения в органы предварительного расследования. По нашему мнению, закон определили не самую эффективную процедуру, установив, что мировой судья отказывает в принятии заявления к своему производству и направляет заявление руководителю следственного органа или начальнику органа дознания для решения вопроса о возбуждении уголовного дела либо мировой судья отказывает в принятии заявления к своему производству и направляет указанное заявление руководителю следственного органа для решения вопроса о возбуждении уголовного дела в порядке, установленном ст. 448 УПК РФ. Наиболее правильным в указанных случаях было бы направлять соответствующие заявления не в органы предварительного расследования, а прокурору, который и определит надлежащий орган, компетентный заниматься предварительным расследованием в конкретном случае. Соответственно предлагаем внести изменения в ст. 319 УПК РФ:

– в ч. 1.1. «руководителю следственного органа или начальнику органа дознания» заменить на «прокурору»;

– в ч. 1.2 заменив «руководителю следственного органа» на «прокурору».

В. В. Константинов сформулировал предложение об изменении п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ: «проверять исполнение федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Прокурор вправе получать объяснения, истребовать документы и предметы, иные материалы, которые могут содержать поводы и основания для возбуждения уголовного дела и использоваться в дальнейшем в качестве доказательств, при условии соблюдения положений статей 75 и 89 настоящего Кодекса»<sup>1</sup>.

В целом предложение В. В. Константинова представляется верным, но подлежит уточнению. Прежде чем устанавливать полномочие прокурора по проверке исполнения федерального законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлении, *необходимо определить какие именно положения*

---

<sup>1</sup> Константинов В.В. особенности доказывания при возбуждении и расследовании уголовных дел о должностных преступлениях, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2013. С. 20.

*должны быть закреплены законодательно, определив объем процессуальной деятельности прокурора.*

Кроме того, получение объяснений должно иметь конкретную форму. Объяснения – результат, тогда как прокурору, считаем, следует придать полномочие проводить определенное процессуальное действие, результатом которого станут объяснения. Таким действием является опрос. Истребование различного рода документов и предметов действительно выступает важным процессуальным действием, позволяющим эффективно выявлять нарушения федерального закона. Однако, считаем некорректным связывать истребование с таким результатом, как получение повода к возбуждению уголовного дела. И, как представляется, не от прокурора зависит использование данных материалов в доказывании в дальнейшем.

Поэтому изменение редакции ст. 37 УПК РФ в части дополнения полномочий прокурора может стать существенным позитивным фактором, конкретизирующим его средства по выявлению нарушений прав участников уголовного судопроизводства. В то же время полагаем целесообразным:

1) дополнить п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ после слов «разрешении сообщений о преступлениях.» следующим предложением: «проводить опросы заявителей, сверку учетной и регистрационной документации, осуществлять иные полномочия с целью выявления нарушений порядка принятия и регистрации сообщений о преступлениях»;

2) дополнить ч. 2 ст. 37 УПК РФ новым пунктом 1.1 следующего содержания: «1.1) проверять учетные и регистрационные документы, оформляющие принятие сообщения о преступлении».

Не менее важно предусмотреть необходимые средства для устранения допущенных нарушений.

И. В. Чечулин по этому поводу отмечает: «В соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ основным средством устранения нарушений, допущенных в ходе уго-



ловного судопроизводства... , является требование прокурора к следственным органам об устранении нарушений федерального законодательства»<sup>1</sup>.

Результатом нашего эмпирического исследования этот вывод подтверждается не в полной мере. Установлено, что в 2015 г. прокурорами выявлено 3 732 360 нарушений, допущенных при приеме и регистрации сообщений о преступлениях, а представлений об устранении допущенных нарушений направлено только 215 246<sup>2</sup>, что составляет всего около 6 %. Вряд ли в таких условиях можно рассматривать требование как основное средство. Тем не менее, мы можем согласиться с позицией И. В. Чечулина в том, что требование об устранении нарушений является практически единственным процессуальным средством, доступным прокурору для защиты прав участников уголовного судопроизводства на этапе приема и регистрации сообщения о преступлении.

Требование об устранении нарушений имеет достаточно условный характер, поскольку органы предварительного следствия имеют право с ним не согласиться. Полагаем, что этого средства для современных условий явно недостаточно и необходимо предусмотреть в уголовно-процессуальном законе *обязательное* выполнение требований прокурора об устранении нарушений, допущенных при приеме и/или регистрации сообщения о преступлении.

Для этой цели п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ следует изложить в следующей реакции: «3) требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе приема, регистрации сообщения о преступлении, производства дознания или предварительного следствия».

В ст. 38 УПК РФ ч. 3 изложить в следующей реакции:

«3. В случае несогласия с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного след-

---

<sup>1</sup> Чечулин И.В. Особенности процессуального взаимодействия руководителя следственного органа и прокурора в ходе досудебного производства // Российский следователь. 2010. № 11. С. 14.

<sup>2</sup> Основные результаты прокурорской деятельности за январь-декабрь 2015 г. // <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1106960/>.

ствия, следователь обязан представить свои письменные возражения руководителю следственного органа, который информирует об этом прокурора. Требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенные при приеме и регистрации сообщения о преступлении, являются обязательными и подлежат исполнению следователем».

В отсутствии конкретных законодательных предписаний по осуществлению правообеспечительной деятельности были разработаны научные рекомендации<sup>1</sup> о возможности применения следующих средств:

1) получение объяснений от лиц, разрешающих заявления, сообщения о преступлениях, лиц, осуществляющих ведомственный контроль за указанной деятельностью, а также от заявителя о преступлении в случаях, когда надзирающий прокурор признает это необходимым;

2) систематический анализ состояния законности и практики надзора за законностью разрешения заявлений, сообщений о преступлениях;

3) вынесение на обсуждение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов вопросов, касающихся состояния законности при разрешении заявлений, сообщений о преступлениях;

4) постановка вопроса перед соответствующими ведомственными руководителями о дисциплинарной ответственности лиц, виновных в нарушении закона при разрешении заявлений, сообщений о преступлениях, в том числе, лиц, не обеспечивших надлежащий ведомственный контроль на данном участке деятельности;

5) порядок применения комплекса мер прокурорского реагирования в связи с выявлением нарушений закона.

Считаем, что необходимо конкретизировать применение указанных средств применительно к процессуальному положению прокурора в стадии возбуждения уголовного дела на этапе принятия и регистрации сообщения о преступлении. Отметим, что большая часть из тех средств, которые приведены в перечне, не яв-

---

<sup>1</sup> См., например: *Денисов Ю.* Практика была неправильной // *Законность.* 2009. № 9. С. 12.

ляются процессуальными, а некоторые не входят в компетенцию прокурора. Например, вряд ли можно утверждать, что прокурор уполномочен опрашивать заявителя в уголовном судопроизводстве. Прокурор в данной стадии располагает довольно небольшим объемом процессуальных средств. В п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ сказано только, что прокурор уполномочен проводить проверку, но конкретных средств не предусматривается.

При обобщении материалов проверки сообщений о преступлениях и уголовных дел выявление правонарушений происходило:

- 1) средствами общенадзорной деятельности (более 35 %);
- 2) опроса лиц, подающих жалобу (около 45 %);
- 3) сверки данных (статистических и иных) (30 %);
- 4) обращений граждан (65 %).

В числе примеров использования средств общенадзорной деятельности выступает следующая ситуация.

Прокуратурой в ходе проверки соблюдения антикоррупционного законодательства при предоставлении услуг ЖКХ выявлен факт использования главой сельского поселения своих полномочий для создания имущественных привилегий коммерческой организации, учредителем которой является его близкий родственник. Материалы проверки прокуратуры были направлены в следственный орган для принятия решения о привлечении виновного к уголовной ответственности. Возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 285 УК РФ<sup>1</sup>.

Проблему составляет применение опроса. По большей части это средство в уголовном судопроизводстве применяется не для выявления, а для проверки и установления действительного факта правонарушения, его сущности и характера. *Опрос* прокурором граждан и должностных лиц не регулируется законодательно, порядок его применения также не определен, равно как и средства его официальной фиксации.

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. Дата обращения 7 августа 2014 г.

Полагаем, что применение опроса может выступать и как средство выявления правонарушений, например, в тех случаях, когда опрос состоялся по одному проверяемому факту, а в ходе проверки выяснились и другие факты неправомерного поведения должностных лиц, ущемивших права и свободы участников уголовного судопроизводства.

*Сверка данных* выступает как средство выявления и средство проверки факта правонарушения, связанного с укрытием преступления, нарушением учетно-регистрационной дисциплины, отказом в принятии или регистрации сообщений о преступлении. Например, информация о правонарушении поступила из заявления гражданина. Для ее проверки возможно применение сверки данных. Однако ведомственные акты предписывают прокурору осуществлять сверку данных в поднадзорных органах не реже одного раза в месяц. Поэтому выявление правонарушений возможно непосредственно прокурором в ходе применения этого средства.

Обращения граждан количественно выглядят как наиболее часто используемое средство для выявления правонарушений, особенно в части обеспечения прав участников уголовного судопроизводства. Так, в 2015 г. в органы прокуратуры обратилось 397 616 заявителей о нарушении их прав при приеме и регистрации сообщений о преступлении<sup>1</sup>.

Для подачи жалобы в органы прокуратуры в связи с нарушениями правил принятия и регистрации сообщения о преступлении и нарушением прав лицо должно быть информировано о наличии соответствующего субъективного права. В системе действующего уголовно-процессуального регулирования место такого разъяснения не определено. Например, гражданин направил письмо, в котором содержится сообщение о преступлении по почте. Принятие и регистрация сообщения осуществляется в заочном для него (гражданина) режиме. Поэтому отследить вопросы регистрации для гражданина крайне сложно, особенно в условиях отсутствия информации о собственных правах и обязанностях.

---

<sup>1</sup> Основные результаты прокурорской деятельности за январь-декабрь 2015 г. // <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1106960/>.

При личной явке в следственный орган или орган дознания ситуация немногим лучше. Так, гражданин может столкнуться с таким субъективным фактором как нежелание принимать заявление<sup>1</sup>. В этом случае у него фактически остается единственная возможность достичь желаемой цели – обратиться в прокуратуру, при условии, что он знает о ее (прокуратуры) возможностях и своих правах на соответствующее обращение.

Неопределенность круга участников стадии возбуждения уголовного дела составляет основу для возникновения трудностей в правоприменительной практике, в первую очередь, в ее правообеспечительном направлении<sup>2</sup>.

В. С. Калашников, например, пишет: «Необходимо уточнить правовой статус лица, в отношении которого проводится процессуальная проверка, наделив его правом знакомиться с материалами об отказе в возбуждении уголовного дела, получать копии процессуальных решений, заявлять ходатайства. Для этого ч. 4 ст. 148 УПК РФ следует дополнить указанием на лицо, в отношении которого принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела и на его представителя. Последний необходим для реализации возможности реабилитации проверяемого лица в случае его смерти»<sup>3</sup>.

Предложение В. С. Калашников, при всей привлекательности, имеет существенный недостаток – с его помощью можно решить частный вопрос, касающийся определенного лица, тогда как более глобальная проблема остается, зависящая от правильного истолкования ст. 6 УПК РФ, где законодатель прямо указывает на

---

<sup>1</sup> О значении субъективного фактора в организации прокурорского надзора см., например: Агутин А.В., Кравцов Ф.И. К вопросу о полномочиях должностных лиц, осуществляющих производство по уголовному делу, как факторе обеспечения должной мотивации в уголовно-процессуальной сфере // Актуальные вопросы российского права: сб. науч. ст. М.: Московский гуманитар. ун-т, 2011, Вып. 23. С. 55–61; Агутин А.В. К вопросу о парадигме организации прокурорского надзора // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2013. Вып. № 3. С. 75–78.

<sup>2</sup> Относительно круга участников уголовного судопроизводства в данной стадии также существует достаточно серьезная проблема его определения, так как уголовно-процессуальный закон до сих пор не содержит четкого их (участников) перечня. См. об этом: *Гладышева О.В.* Теоретическая модель обеспечения прав и законных интересов человека и гражданина в уголовном судопроизводстве Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013.

<sup>3</sup> *Калашников В.С.* Правовые последствия отказа в возбуждении уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010. С. 8.

защиту прав и законных интересов лиц и организации, потерпевших от преступлений.

Ю. В. Францифоров считает, что «задачами уголовного судопроизводства является не только обеспечение прав подозреваемого, обвиняемого и подсудимого, но и, в первую очередь, защита прав и законных интересов лиц, потерпевших от преступления»<sup>1</sup>.

У потерпевшего самостоятельный процессуальный статус, которым в стадии возбуждения уголовного дела не обладает ни одно заинтересованное лицо. Соответственно при буквальном понимании содержания назначения уголовного судопроизводства защита прав и законных интересов распространяется только на тех лиц, что названы в ст. 6 УПК РФ, т.е. потерпевших от преступления.

В то же время имеется достаточно серьезный аргумент в пользу расширительного толкования ст. 6 УПК РФ – предписания закона и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. Законодатель стремится как можно в большей степени приблизить момент появления потерпевшего к началу уголовно-процессуальной деятельности. Об этом свидетельствуют изменения, которые внесены в УПК РФ 28 декабря 2013 г.<sup>2</sup> и теперь ч. 1 ст. 42 УПК РФ предусматривает принятие решения о признании потерпевшим незамедлительно с момента возбуждения уголовного дела. Если же на момент возбуждения уголовного дела сведения о лице, которому преступлением причинен вред, отсутствуют, то решение о признании потерпевшим принимается незамедлительно после получения данных о нем.

Однако это мера оказалась недостаточной, поскольку не решила основной проблемы для стадии возбуждения уголовного дела – потерпевший как самостоятельный носитель процессуальных прав появляется только после окончания стадии возбуждения уголовного дела, тогда как в рамках этой стадии процессуаль-

---

<sup>1</sup> Францифоров Ю.В. Обеспечение прав и законных интересов участников процесса при производстве дознания в сокращенной форме // Судебная власть и уголовный процесс. 2015. № 4. С. 147.

<sup>2</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве: Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ // Собр. законодательства РФ. № 52 (ч. I). Ст. 6997.

ный статус пострадавшего лица остается неурегулированным. Равным образом не решен вопрос об иных лицах, вступающих в уголовно-процессуальные отношения на этапе приема и регистрации сообщения о преступлении.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации носят более позитивный характер. Неоднократно делается вывод о недопустимости ограничения прав граждан только лишь на том основании, что они не были признаны официальными участниками уголовного судопроизводства.

«Рассматривая вопросы, связанные с обеспечением права на судебную защиту в уголовном судопроизводстве, Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующим статьям 46 и 52 Конституции Российской Федерации ограничение права на судебное обжалование действий и решений, затрагивающих права и законные интересы граждан, на том лишь основании, что эти граждане не были признаны в установленном законом порядке участниками производства по уголовному делу. Как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 27 июня 2000 года по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 УПК РСФСР, обеспечение гарантируемых Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве обусловлено не формальным признанием лица тем или иным участником производства по уголовному делу, а наличием определенных существенных признаков, характеризующих фактическое положение этого лица как нуждающегося в обеспечении соответствующего права»<sup>1</sup>.

Приведем еще одно решение Конституционного Суда Российской Федерации по этому вопросу: «Поскольку преступность и наказуемость деяния определяются уголовным законом, действовавшим во время совершения этого деяния, каковым признается время совершения общественно опасного действия (бездействия) независимо от времени наступления последствий (статья 9 УК Российской

---

<sup>1</sup> По жалобе гражданки Семеновой Лилии Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью четвертой статьи 354 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2004 г. № 119-О // СПС «КонсультантПлюс».

Федерации), а сами вредные последствия в виде физического, имущественного, морального вреда возникают с момента их причинения конкретному лицу (или с момента, когда лицу стало об этом известно), такое лицо, по существу, является потерпевшим (пострадавшим) в силу самого факта причинения ему преступлением такого вреда, а не вследствие вынесения решения о признании его потерпевшим; соответственно, правовой статус лица как потерпевшего устанавливается исходя из фактического его положения и лишь процессуально оформляется постановлением дознавателя, следователя или суда о признании потерпевшим, но не формируется им»<sup>1</sup>.

Аналогичное, по сути, решение было принято Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 11 ноября 2014 г. № 28-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 статьи 1 Федерального закона "О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок" и части третьей статьи 6.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.В. Курочкина, А.Б. Михайлова и А.С. Русинова»<sup>2</sup>.

Несмотря на сформировавшуюся и устойчивую систему взглядов по вопросу об определении участников в стадии возбуждения уголовного дела в свете правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации отметим, на наш взгляд, существенную деталь: во всех без исключения правовых позициях речь идет о *недопустимости ограничений конституционных прав участников уголовного судопроизводства*, и в основном – о праве на *судебную защиту*. Тогда как

---

<sup>1</sup> По запросу Волгоградского гарнизонного военного суда о проверке конституционности ч. 8 ст. 42 УПК РФ: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 2005 года № 131-О // Рос. газ. 2005. 15 июня; Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Смирновой Валентины Михайловны на нарушение ее конституционных прав положениями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2011 года № 1555-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и ч. 3 ст. 6.1 УПК РФ в связи с жалобами граждан В.В. Курочкина, А.Б. Михайлова и А.С. Русинова: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2014 г. № 28-П // Рос. газ. 2014. 21 ноября.



применительно к ситуациям, не имеющим отношения к реализации конституционных прав, вопрос о круге участников стадии возбуждения уголовного дела, не решен.

Отметим, что формулировки ряда процессуальных норм, например, ч. 1 ст. 123 УПК РФ, где указано, что жалобу прокурору или в суд вправе подавать участники уголовного судопроизводства и иные лица, в части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы. Получается, что участники уголовного судопроизводства вправе подавать такие жалобы в любых ситуациях, а иные лица только при наличии угрозы их интересам. При этом, понятно, что обратиться в суд гражданин может в силу наличия у него соответствующего конституционного права, но обращение к прокурору – право исключительно процессуальное, и возникает вопрос: может ли реализовать это право лицо, не обладающее официальным статусом?

Полагаем, что решение проблемы кроется в необходимости корректировки ст. 6 УПК РФ. Целесообразно отойти от указания на официальные процессуальные статусы, а в приоритетном порядке отметить наличие законных интересов и конституционных прав лиц, вовлекаемых в уголовно-процессуальные отношения. Такой шаг поможет исключить любые дискуссии относительно возможности реализации и необходимости обеспечения прав любых лиц, ставших участниками уголовного судопроизводства (формально или фактически) и существенно повысить ответственность должностных лиц досудебного производства за соблюдение, надлежащий уровень защиты, охраны и применение средств правосознания на этапе стадии возбуждения уголовного дела.

В связи с изложенным предлагаем изменить редакцию п. 1 ч. 1 ст. 6 УПК РФ исключив из его содержания слова «потерпевших от преступлений» с заменой словами «участвующих в уголовном судопроизводстве»<sup>1</sup>.

Официальный статус в данном случае не имеет принципиального значения,

---

<sup>1</sup> См.: Приложение 1.

т.к. в п. 2 ч. 1 ст. 6 УПК РФ предписывается защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод. Сформулированное предложение об изменении редакции п. 1 ч. 1 ст. 6 УПК РФ нельзя рассматривать односторонне, с уклоном только на лиц, против которых ведется уголовное преследование. Оно распространяется на всех участников, чьи права могут быть ограничены, и предлагаемая редакция п. 1 ч. 1 ст. 6 УПК РФ позволит расширить представления об участниках уголовного судопроизводства, создаст большие гарантии защиты прав и законных интересов в стадии возбуждения уголовного дела.

В свете сформулированных и обоснованных изменений ст. 6 УПК РФ считаем возможным скорректировать содержание ч. 1 ст. 123 УПК РФ, которая препятствует применению правобеспечительных средств со стороны прокурора к случаям неправомерного ограничения прав и свобод фактических участников уголовного судопроизводства и подлежит корректировке. С этой целью необходимо дополнить ч. 1 ст. 123 УПК РФ после слов «затрагивают их интересы» словами «в том числе в стадии возбуждения уголовного дела»<sup>1</sup>.

Исследование показало наличие прикладных проблем, сопровождающих прием и регистрацию сообщений о преступлениях, решение которых поможет значительно укрепить правобеспечительный механизм в стадии возбуждения уголовного дела.

Приведем несколько примеров.

З. обратился в Алексеевский районный суд Белгородской области с жалобой на постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенное 19 августа 2012 г. по материалу проверки по его заявлению в отношении Л. Считая постановление незаконным и необоснованным, З. просил его отменить и привлечь Л. к уголовной ответственности по ч. 1 ст. 159 УК РФ. В судебном заседании З. отказался от поданной жалобы, пояснив, что и.о. заместителя Алексеевского межрайонного прокурора вынесено постановление об отмене обжалуемого постанов-

---

<sup>1</sup> См.: Приложение 1.

ления с направлением материалов для дополнительной проверки и устранения недостатков, препятствующих принятию законного и обоснованного решения и просит суд производство по делу по его жалобе прекратить. Суд удовлетворил ходатайство З.<sup>1</sup>

Другой пример. Адвокат Р., действуя в интересах заявителя, обратился в суд в порядке ст. 125 УПК РФ с жалобой на постановление об отказе в возбуждении уголовного дела от 18 июля 2012 г., вынесенное следователем по факту дорожно-транспортного происшествия, в результате которого погиб П. Считая постановление незаконным и необоснованным, Р. просил его отменить. В судебном заседании заявитель просит производство по его жалобе прекратить в связи с отменой обжалуемого постановления прокурором. Производство по жалобе прекращено<sup>2</sup>.

Полагаем, что результаты проведенного обобщения судебной практики по указанным категориям жалоб граждан позволяет выявить следующую картину: отказ в принятии жалобы или прекращение производства по жалобе ввиду наличия постановления прокурора об отмене обжалуемого процессуального решения. Обращает на себя внимание массовость таких решений.

Данный вопрос имеет косвенное отношение к приему и регистрации сообщений о преступлениях. Однако полагаем, что выявленные обстоятельства помогут решить некоторые проблемные вопросы, относящиеся к предмету нашего исследования.

Так, наличие решений прокурора по жалобам граждан следует рассматривать как позитивный правообеспечительный факт. В то же время, такое решение прокурора об отмене процессуального решения следователя или дознавателя, обжалованного в суд, считаем необходимым *рассматривать как самостоятельное основание прекращения производства по жалобе гражданина в суде*. Отметим, что количество таких жалоб достаточно велико. Проведенным обобщением в различных регионах страны было выявлено до 25 % жалоб, производство по которым

---

<sup>1</sup> Суд Алексеевского района Белгородской области. Постановление от 17 сентября 2012 г. // ГАС «Правосудие».

<sup>2</sup> Суд Тимашевского района Краснодарского края. Постановление от 12 октября 2012 г. // ГАС «Правосудие».

в судах прекращены ввиду отмены обжалуемого решения прокурором. Это существенная нагрузка на суды, которую можно исключить, установив факт отмены обжалуемого решения прокурором. Считаем необходимым определить порядок уведомления суда прокурором в случае отмены процессуального решения, на которое поступила жалоба в суд. В том случае, если такое уведомление поступило в суд до начала судебного заседания, суд должен выносить решение о прекращении производства по жалобе без его проведения.

В целях более оперативного решения задачи правообеспечения и исключения дублирования в действиях прокурора и суда, снижения процессуальных и иных затрат, необходимо предусмотреть право граждан на обжалование процессуальных действий и решений, связанных с неисполнением федерального законодательства при приеме и регистрации сообщений о преступлении, сначала прокурору, а затем, при отсутствии требуемого результата – в суд.

Для законодательного урегулирования высказанного предложения считаем целесообразным дополнить ст. 123 УПК РФ частью 3:

«3. При нарушении федерального закона при приеме и регистрации сообщений о преступлении участники уголовного судопроизводства, а также иные лица, интересы которых затрагиваются, могут обратиться к прокурору или руководителю следственного органа с жалобой, которая должна быть рассмотрена в порядке и в сроки, установленные статьей 124 настоящего Кодекса»<sup>1</sup>.

Подводя итог, сформулируем основные выводы.

1. Прием и регистрация сообщений о преступлениях является неотъемлемой частью уголовно-процессуальной деятельности, на которую в полном объеме распространяется прокурорский надзор. Существенной проблемой для реализации прокурорского надзора выступает отсутствие в федеральном законе процедуры осуществления приема и регистрации сообщения о преступлении, средств выявления и устранения нарушений федерального законодательства.

---

<sup>1</sup> См.: Приложение 1.

2. Основной проблемой считаем неопределенность круга участников при приеме и регистрации сообщений о преступлениях, для решения которой следует законодательно закрепить изменения в содержании п. 1 ч. 1 ст. 6 УПК РФ, обоснованные в содержании параграфа.

3. Для достижения необходимого уровня правообеспечения на этапе приема и регистрации сообщений о преступлении надлежит ст. 144 УПК РФ в действующей редакции считать ст. 144.1 УПК РФ, дополнив УПК РФ новой статьей 144 «Порядок приема и регистрации сообщений о преступлении» следующего содержания:

«1. Принятие сообщения о преступлении осуществляется уполномоченными должностными лицами. О принятии сообщения о преступлении незамедлительно составляется процессуальный акт, предусмотренный настоящим Кодексом. Отказ в принятии сообщения о преступлении оформляется постановлением, копия которого вручается заявителю.

2. Регистрация принятого сообщения о преступлении производится незамедлительно, о чем сообщается заявителю с указанием должности лица, принявшего сообщение о преступлении, времени и даты принятия. Заявитель, лично явившийся для подачи сообщения о преступлении, получает талон-уведомление.

3. Отказ в принятии сообщения или в его регистрации может быть обжалован заинтересованными лицами, в порядке, установленном главой 16 настоящего Кодекса».

4. В целях совершенствования деятельности прокурора в части правообеспечения на этапе приема и регистрации сообщения о преступлении предлагаем следующее:

– предусмотреть законодательное регулирование в отношении полномочий прокурора по проверке регистрационных и учетных материалов в стадии возбуждения уголовного дела, дополнив перечень полномочий прокурора в ч. 2 ст. 37 УПК РФ новым пунктом 1.1 следующего содержания: «1.1) проверять учетные и регистрационные документы, оформляющие принятие сообщения о преступлении».

– п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ дополнить после слов «допущенных в ходе» словами «приема, регистрации сообщения о преступлении» и далее по тексту.

– дополнить ч. 3 ст. 38 УПК РФ после слов «информирует об этом прокурора» новым предложением: «Требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенные при приеме и регистрации сообщения о преступлении, являются обязательными и подлежат исполнению следователем»;

– предусмотреть в числе процессуальных полномочий прокурора получение объяснений от заинтересованных лиц, обращающихся к нему с жалобами на процессуальные действия (бездействие) и решения органов предварительного расследования. Для этого следует дополнить ч. 1 ст. 124 УПК РФ после слов «о чем извещается заявитель» новым предложением: «Для проверки жалобы прокурор вправе: получить объяснения заинтересованных лиц; пояснения следователя, дознавателя по поступившей жалобе; истребовать дополнительные материалы для разрешения жалобы по существу»<sup>1</sup>.

## **2.2 Деятельность прокурора по обеспечению прав участников уголовного судопроизводства при проверке сообщений о преступлениях**

Правообеспечительная деятельность прокурора на этапе проверки сообщения о преступлении закономерно связана с охраной, защитой и восстановлением прав тех участников, которые вовлекаются в процессуальную деятельность. В предыдущем параграфе уже обращалось внимание на отсутствие законодательно установленного перечня лиц, которые могут стать участниками стадии возбужде-

---

<sup>1</sup> См.: Приложение 1.

ния уголовного дела на этапе принятия и регистрации сообщения о преступлении. Аналогичная проблема существует и в условиях проверки сообщения о преступлении, с той лишь разницей, что участники проверочных действий еще более многочисленны, а их процессуальное положение и статус законом не определены.

Проверка сообщений о преступлениях является обязательным этапом стадии возбуждения уголовного дела. Даже если имеются достаточные, на первый взгляд, основания рассматривать произошедшее событие как преступление, проверка должна проводиться для закрепления доказательств, которые со временем могут быть утрачены, для оперативного выявления лиц, причастных к совершенному преступлению и решению иных задач.

Проверка осуществляется путем производства процессуальных, в том числе, следственных действий, а также непроцессуальным путем (оперативно-розыскная деятельность). В любом случае к участию привлекается достаточно широкий круг физических и юридических лиц, чьи права и законные интересы могут находиться под угрозой нарушения, прямого неправомерного воздействия, отдельных форм ограничений.

Я. П. Ряполова так характеризует процессуальные действия в стадии возбуждения уголовного дела: «под процессуальными действиями в стадии возбуждения уголовного дела следует понимать предусмотренные УПК РФ отдельные структурные элементы уголовно-процессуальной деятельности по приему, проверке сообщения о преступлении и установлению основания (либо его отсутствия) для возбуждения уголовного дела, а также по проверке законности и обоснованности проводимых действий (бездействия и принятия процессуальных решений)»<sup>1</sup>.

Мы считаем, что характеристика процессуальных действий в стадии возбуждения уголовного дела должна включать также регистрацию сообщения о

---

<sup>1</sup> *Ряполова Я.П.* Процессуальные действия, проводимые в стадии возбуждения уголовного дела: правовые, теоретические и организационные основы: автореф. дис. ... канд. рид. наук. М., 2013. С. 8.

преступлении, как значимый процессуальный фактор и совокупность обязательных процессуальных действий.

В то же время следует согласиться с тем, что стадия возбуждения уголовного дела объединяет разнообразные по своему назначению и содержанию процессуальные действия. Поэтому считаем возможным провести их классификацию. Так, в числе процессуальных можно выделить действия, направленные на принятие, регистрацию сообщения о преступлении и принятие процессуального решения по завершении проверки. Эту группу можно рассматривать как *процессуально-организационные* действия. Вторая группа, отличается от первой тем, что направлена на получение фактического материала, проверку имеющихся сведений и, в целом, на установление основания к возбуждению уголовного дела либо отказе в нем. Эта группа процессуальных действий может считаться *процессуально-информационными* и состоит из следственных и иных процессуальных действий, в числе которых действия, формирующие процессуальные доказательства на основании результатов оперативно-розыскной деятельности.

Уголовно-процессуальный закон разрешает производство отдельных следственных действий в стадии возбуждения уголовного дела. При этом особенностей производства, например, осмотра места происшествия или освидетельствования, в части основания, оформления либо иных аспектов, в сравнении со стадией предварительного расследования, законодательно не предусматривается. Вместе с тем стадия возбуждения уголовного дела имеет существенные процессуальные отличия от стадии предварительного расследования. Поэтому отсутствие законодательно установленных различий в процедуре производства следственных и иных процессуальных действий считаем возможным рассматривать, как пробел в действующем законе, оказывающем свое негативное влияние, в том числе и на правообеспечительное направление деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела.

Не проводится различий между следственными действиями в стадии возбуждения уголовного дела и в стадии предварительного расследования и на тео-



ретическом уровне. В частности, дается единое определение следственным действиям, которых в науке уголовного процесса имеется достаточно много.

На наш взгляд, большинство существенных признаков следственных действий отражает определение, сформулированное В.А. Семенцовым: «Следственные действия – регламентированные уголовно-процессуальным законом процессуальные действия по собиранию и проверке доказательств, проводимые уполномоченными на то лицами с целью установления и доказывания, имеющих значение для уголовного дела фактических обстоятельств, характеризующиеся детальной процедурой производства и оформления, обеспеченные уголовно-процессуальным принуждением»<sup>1</sup>.

Несмотря на позитивное, в целом, отношение к совокупности приведенных в данном определении признаков, оно *не учитывает специфики следственных действий в стадии возбуждения уголовного дела.*

Доказательственная деятельность на первоначальном этапе, в сравнении с последующими стадиями уголовного судопроизводства, проводится в ограниченном объеме. Следственные действия в стадии возбуждения уголовного дела могут быть произведены только в том случае, если это обусловлено:

– получением достаточных данных, указывающих на признаки преступления, как основание для законного и обоснованного решения вопроса о возбуждении уголовного дела;

– фактическими и процессуальными основаниями, предусмотренными УПК РФ, для производства строго определенных законом следственных действий.

Полагаем, что, исходя из данного уточнения, определение следственных действий в стадии возбуждения уголовного дела должно содержать такую цель как *выявление фактических оснований для принятия законного и обоснованного решения о возбуждении уголовного дела или отказе в нем.* Это обстоятельство считаем значимым для правообеспечительной деятельности прокурора. Учитывая указанную цель прокурору надлежит оценивать не только законность хода и ре-

---

<sup>1</sup> Семенцов В.А. Следственные действия в досудебном производстве (общие положения теории и практики). Екатеринбург: Уральская гос. юрид. академия. 2006. С. 26.

зультатов следственных действий, но и процессуальную необходимость их производства. Если следственное действие не вызывалось необходимостью, т.е. производилось для достижения иной, чем сформулирована выше, цели, прокурор должен рассматривать такое действие как незаконное и принимать соответствующие средства реагирования для защиты или восстановления прав лиц, вовлеченных в его (их) производство.

Полагаем, что *при обеспечении прав участников, вовлекаемых в процесс проверки сообщений о преступлениях, прокурору надлежит оценивать производство следственных действий с точки зрения целесообразности (процессуальной необходимости) их производства в стадии возбуждения уголовного дела.* В результате осуществления данного направления правообеспечительной деятельности могут быть установлены «недопроизводство» либо так называемая «избыточность» следственных действий, которые должны рассматривать как процессуальные нарушения в деятельности органов дознания или предварительного следствия.

Относительно иных процессуальных действий в стадии возбуждения уголовного дела в литературе имеется следующее определение: «Иные процессуальные действия в досудебном производстве – это способы собирания доказательств, заключающиеся в истребовании или получении дознавателем, начальником подразделения дознания, органами дознания, следователем, следователем-криминалистом, руководителем следственного органа, прокурором различных предметов и документов, не обеспеченные уголовно-процессуальным принуждением и не ограничивающие права и свободы граждан, осуществляемые в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования»<sup>1</sup>.

Данное определение нуждается в некоторой корректировке, поскольку в нем не проводится разграничение между свойствами и характерными признаками иных процессуальных действий стадий возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. Считаем, что такой подход не соответствует современ-

---

<sup>1</sup> Сазонова Т.П. Иные процессуальные действия как способы собирания доказательств в досудебном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. С. 8.

ным научным потребностям. Процессуальные действия в стадии возбуждения уголовного дела, также как и следственные, должны иметь как теоретические, так и законодательные отличия.

Кроме того, выделение некоторых признаков представляется дискуссионным. Так, вряд ли соответствует сущности процессуальных действий необеспеченность иных процессуальных действий уголовно-процессуальным принуждением. В соответствии с ч. 4 ст. 21 УПК РФ требования, поручения и запросы прокурора, руководителя следственного органа, следователя, органа дознания и дознавателя, предъявленные в пределах их полномочий обязательны для исполнения всеми учреждениями, предприятиями, организациями, должностными лицами и гражданами.

Например, в соответствии с ч. 4 ст. 7 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации»<sup>1</sup> неисполнение законных требований сотрудника Следственного комитета или уклонение от явки по его вызову влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Как предусмотрено в ч. 1 ст. 22 закона о прокуратуре прокурор уполномочен требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций. В ч. 4 этой же статьи предусматривается, что должностные лица обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно.

Поэтому принудительность присутствует, в том числе на уровне уголовно-процессуального и иного законодательства. Логичным в этом случае (есть при-

---

<sup>1</sup> О Следственном комитете Российской Федерации: федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Собр. законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

нуждение – есть и правоограничение) представляется и вывод об ограничении прав лиц *в случае проведения иных процессуальных действий*.

Не менее спорным выглядит и такое обстоятельство, как уполномоченность на производство процессуальных действий прокурора в стадии предварительного расследования. В то же время отдельные предписания УПК РФ (например, ч. 2 ст. 144 УПК РФ) предусматривает полномочие прокурора обращаться к редакции средств массовой информации с требованием о представлении материалов для проверки сообщения о преступлении.

Таким образом, *полномочия прокурора осуществлять иные процессуальные действия распространяется исключительно на стадию возбуждения уголовного дела и только в определенных законом случаях*. Соответственно одним из направлений правообеспечительной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела выступает *обеспечение прав лиц, вовлекаемых в производство иных процессуальных действий*.

Совокупность следственных и иных процессуальных действий, допускаемых законодателем в стадии возбуждения уголовного дела при проверке сообщений о преступлении, предусмотрена в ч. 1 ст. 144 УПК РФ:

- получение объяснений;
- получение образцов для сравнительного исследования;
- истребование предметов и документов;
- изъятие предметов и документов;
- назначение и производство судебной экспертизы в разумные сроки;
- осмотр места происшествия предметов, документов, трупов;
- освидетельствование;
- требование о проведении документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов;
- поручение органу дознания о проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Учитывая характер изложения указанных предписаний закона, можно заключить, что этот перечень процессуальных действий, предназначенных для про-

верки сообщений о преступлениях, является исчерпывающим. Соответственно определяется и объем правообеспечительной деятельности прокурора при проведении проверки сообщения о преступлении.

Еще одним фактором, направленным к определению границ этой деятельности прокурора, выступает совокупность прав участников проверки сообщений о преступлении, содержащихся в ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ. В настоящее время лицам, участвующим в производстве процессуальных действий при проверке сообщений о преступлении, как гласит закон, «разъясняются права и обязанности, предусмотренные настоящим Кодексом и обеспечивается возможность осуществления этих прав в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы, в том числе право не свидетельствовать против самого себя, своего супруга (своей супруги), и других близких родственников... пользоваться услугами адвоката, а также приносить жалобы на действия (бездействие) и решения дознавателя, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа...».

Дословно приведенные положения уголовно-процессуального закона, полагаем, наглядно демонстрируют сложность интерпретации и проблемы в уяснении их действительного смысла. На наш взгляд, проблемы связаны с положением, которым предписывается разъяснять права и обязанности, предусмотренные УПК РФ. Однако участники процессуальных действий в стадии возбуждения уголовного дела не имеют прав, поскольку не обладают процессуальными статусами, предусмотренными УПК РФ (имеются в виду потерпевший, подозреваемый, свидетель и др.).

Еще одна проблема связана с разъяснением смысла выражения «в том числе». Законодатель как бы подчеркивает, что *перечень прав участников процессуальных действий в стадии возбуждения уголовного дела не ограничивается перечнем, предусмотренным в ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ*. Однако этот перечень отсутствует вообще.

Не менее дискуссионным выглядит и положение закона о том, что принадлежащие участникам процессуальных действий в стадии возбуждения уголовного

дела права, *обеспечиваются только в той части*, в которой «производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы».

Таким образом, получается, что реализация прав участников проверки сообщения о преступлении обеспечивается только в определенной части, причем эта часть не имеет каких-либо объективных (в первую очередь, нормативно установленных) границ.

С учетом существующего нормативного регулирования, алгоритм правообеспечительной деятельности прокурора в отношении кого-либо из участников процессуальных действий представляется следующим образом. Прокурор должен определить:

- является ли соответствующее лицо участником процессуального действия;
- располагает ли соответствующий участник тем или иным правом (что в условиях правовой неопределенности сделать непросто);
- затрагивает ли производимое процессуальное действие законные интересы этого участника, если – да, то в каком объеме (при отсутствии нормативного закрепления законных интересов кого-либо);
- каковы собственные полномочия, доступные и необходимые в конкретной процессуальной ситуации.

При этом собственные полномочия прокурора в уголовно-процессуальном законе определяются также не достаточно четко. Часть 2 ст. 144 УПК РФ содержит следующие предписания: по сообщениям о преступлении, распространенным в средствах массовой информации, проверку по поручению прокурора проводит орган дознания. Здесь же устанавливает, что прокурор вправе самостоятельно обратиться с требованием к редакции средств массовой информации о представлении материалов, имеющих отношение к опубликованным сведениям о преступлении. Можно заключить, что применительно к ситуации, когда речь идет о распространении информации о преступлении в средствах массовой информации, прокурор располагает двумя полномочиями:

- поручить провести проверку органу дознания;

– самостоятельно предпринять процессуальные действия по проверке сообщения о преступлении, распространенному в средствах массовой информации, путем истребования материалов, имеющих отношение к указанной информации. Данное полномочие представляется особенно интересным.

Анализ действующего уголовно-процессуального закона свидетельствует о том, что прокурор:

1) истребует материалы в средствах массовой информации для того, чтобы убедиться в необходимости проверки, что не вполне свойственно для процессуального положения прокурора в современном уголовном судопроизводстве, не уполномоченного принимать решение о возбуждении уголовного дела.;

2) прокурор истребует из редакции средств массовой информации материалы, имеющие отношение к сообщению о преступлении, для оказания содействия органу дознания, которому ранее было дано поручение о проведении проверки. Как представляется, такое содействие должно быть скоординировано с органом дознания, которому, возможно, указанные материал вовсе и не нужны. Однако ни о какой координации уголовно-процессуальный закон, равно как и ведомственные акты, не упоминают.

Приведенные обстоятельства позволяют сделать вывод, что предусмотренное в ч. 2 ст. 144 УПК РФ полномочие прокурора по производству иного процессуального действия – истребование материалов, имеющих отношение к распространенному сообщению о преступлении, из редакции средств массовой информации, – не обеспечивается необходимыми средствами реализации со стороны прокурора.

Уголовно-процессуальный закон еще неоднократно упоминает о полномочии прокурора получать материалы, имеющие отношение к проверке сообщения о преступлении. Так, в ч. 4 ст. 146 УПК РФ сказано, что прокурор вправе в течение 24 часов с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, отменить соответствующее постановление. В ч. 6 ст. 148 УПК РФ прямо указывается на материалы проверки сообщения о преступлении,

которые прокурор вправе получить, если было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

Отметим здесь явную неопределенность используемого законодателем выражения «материалы, послужившие основанием для возбуждения уголовного дела», в котором может заключаться неоднозначный смысл, в том числе право прокурора получать лишь те материалы, в которых отражены сведения, использованные в качестве оснований для возбуждения уголовного дела, и приведенные в соответствующем постановлении.

Кроме того, прямое дозволение законодателя получать материалы проверки *только применительно к постановлению об отказе в возбуждении уголовного дела* представляется весьма узким полномочием. В существующем регулировании процессуальных полномочий прокурора отсутствует логика: для принятия решения о законности и обоснованности отказа в возбуждении уголовного дела прокурор вправе получить материалы проверки, а для проверки законности и обоснованности возбуждения уголовного дела – нет. Необоснованное возбуждение уголовного дела может нанести столь же существенный вред правам и законным интересам гражданина, что и необоснованный отказ в возбуждении. Еще раз отметим, что в ведомственных актах прокуратуры имеются предписания о праве прокурора получать материалы проверки, но также не во всех, а только в определенных случаях, например, при получении постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Обратим внимание еще на одно положение уголовно-процессуального закона, представляющего, на наш взгляд, теоретическую проблему, связанную с определением действительного процессуального положения прокурора в стадии возбуждения уголовного дела. Прокурор уполномочен проверять исполнение федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлении (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Также интересную формулировку предусматривает ведомственный акт – совместный приказ от 26 марта 2014 г. № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154, предусматривающий, что «при вынесении *по результатам разрешения* (курсив наш. – Н. Б.) сообщений о преступле-



ниях незаконных или необоснованных постановлений, несоблюдении учётно-регистрационной дисциплины уполномоченными подразделениями»<sup>1</sup>.

Получается, что к одной и той же категории законодатель и правоприменитель подходят с различных позиций. Оценка содержания в каждом случае разная. Если законодатель термин «разрешение» рассматривает в значении результата проверки сообщения о преступлении, то ведомственный акт толкует ее расширительно. В результате законодательная трактовка термина «разрешение» исключает прокурорские полномочия на этапе проверки сообщений о преступлениях, а ведомственная предполагает их (полномочия), как элемент, составляющий содержание разрешения.

Однако из содержания уголовно-процессуального закона не усматривается какое-либо приоритетное толкование этого положения. Для создания условий, исключающих произвольную интерпретацию уголовно-процессуального закона, предлагаем изменить редакцию п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, заменив слова «при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях» словами «в процессуальной деятельности органов дознания и следственных органов, осуществляемой в порядке, установленном главами 19 и 20 настоящего Кодекса»<sup>2</sup>.

Не менее значимым для правообеспечения на этапе проверки сообщения о преступлении выступает полномочие прокурора, предусмотренное ч. 3 ст. 144 УПК РФ об установлении сроков проверки, нарушение которых должно приводить к юридической ничтожности результатов производимых процессуальных действий. Это обстоятельство имеет значение для обеспечения прав лиц, привлекаемых к участию в производстве процессуальных действий, поскольку выполне-

---

<sup>1</sup> 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 Генеральной прокуратуры РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральная служба безопасности РФ, Следственный комитет РФ, Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба исполнения наказаний, министерство обороны РФ, Федеральная служба судебных приставов, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 26 марта 2014 г. № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 // Рос. газ. 2014. 13 августа.

<sup>2</sup> См.: Приложение 1.

ние процессуальных действий вне сроков проверки, установленных уголовно-процессуальным законом, является нарушением их прав. В результате можно выделить еще одно направление правообеспечительной деятельности прокурора при проверке сообщений о преступлениях – соблюдение сроков производства процессуальных действий.

Во взаимосвязи с соблюдением сроков производства находится деятельность прокурора по *обеспечению прав участников уголовного судопроизводства на разумный срок проверки сообщений о преступлении.*

При обобщении практики выявлены неоднократные случаи необоснованного продления сроков проверки сообщений о преступлениях. Например, 16 ноября 2014 г. зарегистрировано обращение К. по факту утраты паспорта. Согласно объяснению К. паспорт утерян по неосторожности. Однако 19 ноября 2014 г. дознавателем необоснованно вынесено постановление с ходатайством о продлении срока проверки сообщения о преступлении для установления свидетелей и очевидцев произошедшего. Не выполнив ни действий, указанных в ходатайстве 26 ноября 2014 г. дознаватель составил постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием признаков события преступления, предусмотренного ст. 325 УК РФ<sup>1</sup>.

О сроках стадии возбуждения уголовного дела в научной литературе высказываются различные суждения, но с преобладанием мнения о том, что эти сроки излишне затянуты. Так, И. В. Овсянников считает, что «итоговое для стадии возбуждения уголовного дела процессуальное решение может быть принято значительно быстрее (задолго до истечения установленных процессуальных сроков) на основании рассмотрения и оценки одного лишь сообщения о преступлении (без собирания дополнительных материалов)»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Архив прокуратуры Кавказского района Краснодарского края. 2014. Аналогичные нарушения указанных требований закона допущены по материалам проверки по КУСП за 2014 г.: №№ 15392, 15620, 15625, 15627, 15677, 15860, 15865, 15833, 16143.

<sup>2</sup> Овсянников И.В. Процессуальные сроки на стадии возбуждения уголовного дела // Уголовный процесс. 2008. № 1. С. 22.

И. В. Стуконог считаем необходимым законодательно установить производство проверки в разумный срок<sup>1</sup>.

Поддерживая данное предложение считаем, что принятие такого решения законодателем позволило бы снять формальные ограничения с процедуры проверки сообщения о преступлении и установить оптимальные процессуальные средства для правообеспечительной деятельности прокурора в части соблюдения сроков этого этапа процессуальной деятельности.

Не менее важным аспектом выглядит обсуждение установленных законом сроков для деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела.

А. В. Петров пишет: «введение строгих сроков проверки прокурором законности и обоснованности процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела не представляется достаточно оправданным, так как в практической деятельности срок, исчисляемый 5 сутками с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении, является существенно усеченным. В результате больших объемов принимаемых следователями, дознавателями, органами дознания различных органов решений об отказе в возбуждении уголовного дела небольшой численный состав горрайпрокуратур с трудом укладывается в такой срок и в полном объеме обеспечивает качественную проверку законности и обоснованности процессуальных решений. Наиболее оптимальный способ решения этой проблемы – внесение изменений в УПК, не ограничивающих прокурора временными рамками, и более того наделение его правом требовать устранения нарушений федерального закона в стадии возбуждения уголовного дела. Исходя из практики, такой срок как минимум следует увеличить вдвое или ограничить его 1 месяцем»<sup>2</sup>.

В стадии возбуждения уголовного дела сроки сопровождают практически все значимые, с правовой точки зрения, процессуальные действия и решения. Согласно ч. 1 ст. 144 УПК РФ проверка сообщения о преступлении должна быть

---

<sup>1</sup> *Стуконог И.В.* Соблюдение разумных сроков на стадии возбуждения уголовного дела // Общество и право. 2014. № 2 (48). С. 185.

<sup>2</sup> *Петров А.В.* Надзор за законностью отказа в возбуждении уголовного дела // Законность. 2013. № 7. С. 21.

проведена, по общему правилу не позднее 3 суток со дня поступления сообщения. В определенных уголовно-процессуальным законом случаях (ч. 3 ст. 144 УПК РФ) этот срок продляется до 10, а в исключительных случаях – до 30 суток. Копия постановления о возбуждении уголовного дела незамедлительно направляется прокурору. Прокурор вправе, признав такое решение незаконным или необоснованным, в течение 24 часов принять решение о его отмене.

Копии постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента их вынесения направляются прокурору и заявителю.

С точки зрения оптимизации законодательного регулирования процессуальной деятельности прокурора, интерес представляет срок принятия им решения по отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Если прокурор принимает решение об отмене постановления дознавателя, то законодатель сроки не указывает. Но если отменяется постановление следователя, то действия прокурора ограничиваются 5 сутками (ч. 6 ст. 148 УПК РФ).

Отметим, что с точки зрения законодательного регулирования в стадии возбуждения уголовного дела остаются без законодательного определения сроки:

- 1) принятие сообщения;
- 2) регистрация сообщения;
- 3) выдача заявителю документа о принятии сообщения о преступлении;
- 4) период вручения заявителю копии постановления о возбуждении уголовного дела.

Мы специально обратили внимание на указанные временные периоды, не имеющие нормативного определения, поскольку считаем отсутствие нормативных сроков в указанных случаях недостатком уголовно-процессуального закона, снижающего эффективность правообеспечительной функции в целом и деятельности в этой сфере прокурора, в частности. Полагаем, что в каждом случае в уголовно-процессуальном законе должна использоваться конструкция «незамедлительно», а установление сроков с последующим их неоднократным и по различным основаниям продлением, в современных условиях нецелесообразно, за от-

дельными исключениями, например, применительно к правоограничениям, применяемым к участникам уголовного судопроизводства.

Усложнение процедуры уголовного судопроизводства, увеличение объема производства процессуальных действий приводит к тому, что выполнение законодательно установленных предельных сроков зачастую невозможно по объективным причинам. Кроме того, установление разумности процессуальных сроков на уровне принципа уголовного судопроизводства, на наш взгляд, свидетельствует о возможности применения нового подхода к их законодательному регулированию.

Одним из наиболее сложных и давно находящегося в поле зрения ученых является вопрос о соблюдении сроков проверки сообщения о преступлении. При обобщении материалов проверок сообщений о преступлениях и уголовных дел выявлено, что выполнение проверочных действий в течении 3 суток происходит только в 38 % случаев, в 41 % речь идет о том, что проверка осуществляется в срок до 10 суток, в 12 % – более 10 суток, но не более 30, и 9 % проверок сообщений о преступлениях продолжалось более 30 суток.

На наш взгляд, правообеспечение в части сроков проверки сообщения о преступлении составляет важнейшее направление прокурорской деятельности. Именно сроки зачастую становятся тем «социальным раздражителем», который приводит к формированию общественного мнения о невыполнении правоохранительными органами своей непосредственной функции – защиты личности, общества и государства от преступных посягательств. Отметим, что большая часть проверочных действий не регламентируется уголовно-процессуальным законом, соответственно формально исключается из сферы деятельности прокурора, например, производство ревизий или документальных проверок. Поэтому важным условием создания эффективной правообеспечительной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, полагаем, выступает законодательное определение сроков совершения процессуальных действий. В таком качестве необходимо рассматривать «разумные сроки».

По нашему мнению, разумность сроков выступает достаточным условием как для определения прокурором надлежащего срока проведения проверочных мероприятий, так и для предъявления претензий, в случае нарушения прав участников уголовного судопроизводства. Прокурор при этом получает необходимую ему процессуальную возможность обеспечивать права участников посредством оценки разумности сроков деятельности процессуальных субъектов (следователя и дознавателя).

В связи с этим следует обратить внимание на формулировку ч. 3 ст. 6.1 УПК РФ, которая предусматривает определение разумного срока уголовного судопроизводства с момента начала осуществления уголовного преследования до прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора. Как представляется, указанный период слишком узок и не охватывает стадию возбуждения уголовного дела (равно как исключает и судебные стадии пересмотра приговоров и иных судебных решений).

Данный недостаток уголовно-процессуального закона необходимо устранить для создания надлежащей правовой основы правообеспечительной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, для чего следует дополнить ч. 3 ст. 6.1 УПК РФ после слов «период с момента» словами «принятия и регистрации сообщения о преступлении до момента прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора либо иного судебного решения», одновременно исключив из текста слова «начала осуществления уголовного преследования до момента прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора», и далее по тексту<sup>1</sup>.

Проверка исполнения требований федерального закона и продление сроков исчерпывают законодательное определение содержания процессуального статуса прокурора при осуществлении проверки сообщений о преступлениях.

В то же время, в соответствии с Приказом № 162 прокурор уполномочен при отмене постановления о возбуждении уголовного дела, в связи с неполнотой

---

<sup>1</sup> См.: Приложение 1.

проверки, указывать конкретные обстоятельства, подлежащие выяснению в ходе проведения дополнительных проверочных мероприятий. Также прокурор обязан обеспечить контроль за их выполнением в полном объеме. Отметим, что прокурор в данном случае имеет дело с результатами проверки (результатами производства процессуальных действий). Получается, что на этапе производства соответствующих действий прокурор скорректировать их направление не уполномочен. Наличие такого надзора со стороны прокурора, конечно, важный фактор в сфере обеспечения прав граждан, но, как представляется, недостаточный. Полагаем, что указания прокурора могли бы быть даны на более раннем этапе, чем окончание проверки сообщения о преступлении. Для этого прокурора необходимо наделить полномочием получать доступ к материалам проверки в любой момент ее проведения.

Важным представляется и то, что прокурор определяет необходимые обстоятельства, подлежащие установлению, но не выдвигает требований о проведении конкретных процессуальных действий в рамках проверки, если их осуществляет следователь. В то же время, при проведении проверки дознавателем прокурор имеет возможность дать свои указания относительно направления дальнейшей проверки при отсутствии достаточных данных для принятия решения по существу проверяемого события. И это обстоятельство, на наш взгляд, выступает существенным позитивным фактором в вопросе правообеспечения.

Например, дознавателем возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 159 УК РФ. Изучение прокурором материалов уголовного дела показало, что постановление о возбуждении дела составлено с нарушением требований уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Анализ представленных для изучения материалов, послуживших поводом и основанием для возбуждения уголовного дела, свидетельствует о том, что при сборе первоначального материала не было получено достаточных данных, указывающих на признаки состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 159 УК РФ. В качестве основания для возбуждения уголовного дела приведена стенограмма разговора, полученная в ходе оперативного эксперимента, из содержания которой

не следует, что Г. пытался получить денежные средства путем обмана, обещая при этом беспрепятственное прохождение технического осмотра транспортного средства. Также в ходе проведения проверки установлено, что Г. получил от С. денежные средства в сумме 1500 рублей за оказание услуги в виде проведения комплексной проверки и диагностики технического состояния автомобиля, что подтверждается заказ-нарядом. Наличие возможности прохождения технического осмотра транспортного средства либо ее отсутствие в ходе проверки не установлены. Прокурор отменил решение дознавателя и назначил дополнительную проверку<sup>1</sup>. Своевременность прокурорского вмешательства помогло восполнить существенную неполноту проверочных действий и своевременно принять законное и обоснованное решение.

Предписание осуществлять контроль за проведением и результатами дополнительной проверки практически может быть реализовано только после представления прокурору процессуального решения, принятого в итоге дополнительной проверки. Поэтому контроль прокурора носит характер последующего, а не упреждающего и может предусматривать неоднократные решения об отмене процессуальных решений и проведении дополнительных проверок. В данной ситуации полагаем, что необходимо иметь в системе уголовного судопроизводства контроль за законностью действий прокурора, исключая необоснованные возвращения материалов для дополнительной проверки.

Так, согласно материалам проверки К. в служебном кабинете предложила старшему оперуполномоченному взятку за уничтожение материала об административном правонарушении по факту реализации алкогольной продукции без лицензионно-разрешительных документов. К. передала деньги в сумме 5 тыс. рублей и была задержана сотрудниками полиции, а по данному факту возбуждено уголовное дело. Прокурором постановление о возбуждении уголовного дела отменено в связи с отсутствием достаточных данных, указывающих на признаки преступления. Заместителем прокурора области решение нижестоящего прокуро-

---

<sup>1</sup> Архив прокуратуры Кавказского района Краснодарского края. 2014. Уголовное дело № 341132.



ра отменил, посчитав достаточными основания для возбуждения уголовного дела<sup>1</sup>.

В другом случае прокурор установил, что по материалам проверки сообщения о преступлении следователем вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Прокурор отменил это процессуальное решение и потребовал провести опрос понятых, участвовавших при составлении протокола осмотра дорожно-транспортного происшествия, приобщить к материалам проверки результаты судебно-медицинской и автотехнической экспертиз и фототаблицы места происшествия<sup>2</sup>.

Подобные решения прокуроров по результатам проверки сообщения о преступлении представляются ошибочными. Уголовно-процессуальный закон однозначно требует выявлять ошибки в установлении фактических обстоятельств. В соответствии с ч. 6 ст. 148 УПК РФ прокурор при отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела обязан указать конкретные обстоятельства, подлежащие дополнительной проверке, а не перечень процессуальных действий.

Считаем, что при отмене любого процессуального решения прокурору необходимо оценить полноту результатов произведенных процессуальных действий, их доказательственное значение, соответствие предварительной квалификации установленным фактическим обстоятельствам и др.

Оценка результатов проверки сообщения о преступлении представляется существенным полномочием для правообеспечительной деятельности прокурора в силу нескольких обстоятельств.

*Во-первых*, полнота полученных результатов свидетельствует об обоснованности и законности процессуального решения, что составляет важную гарантию прав участников уголовного судопроизводства. Соответственно, если прокурор считает, что обстоятельства выявлены неполно, он обязан указать, какие обстоятельства должны быть установлены посредством дополнительной проверки.

---

<sup>1</sup> Архив суда г. Новошахтинск Ростовской области. 2013. Уголовное дело № 1-45.

<sup>2</sup> Архив СО ОМВД по Кавказскому району Краснодарского края. 2013. Материалы проверки КУСП № 17118.

*Во-вторых*, прокурору необходимо проверять правильность данной органами предварительного расследования предварительной квалификации события и уже с учетом этого обстоятельства рассматривать вопрос о соответствии совокупности произведенных процессуальных действий фактической стороне дела.

Применительно к данному аспекту можно привести пример. Уголовное дело возбуждено по признакам ч. 1 ст. 330 УК РФ. По мнению прокурора, отменившего постановление о возбуждении уголовного дела, при проведении проверки были допущены ошибки и нарушения федерального закона: в постановлении о возбуждении уголовного дела указанные действия Р., не соответствующие формулировке уголовно-правовой нормы; не выяснено наличие долговых обязательств между Р. и Б.; не установлено наличие договора хранения электрической бетономешалки по месту строительства Р. домовладения; не получены объяснения Б.; нет сведений о том, в чем заключается причиненный ему существенный вред; не проведена оценка электрической бетономешалки с участием специалиста, с целью установления ее истинной стоимости и технического состояния<sup>1</sup>.

Отметим, что в приведенном перечне, в одном случае указывается на необходимость установления факта, а в другом – на проведение какого-либо действия. При этом требование произвести действие не сопровождается указанием на факт, который нужно этим действием проверить. В целом, такой подход следует признать бессистемным и неэффективным.

Есть и другой случай из практики. Следователем проведена проверка, по результатам которой принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела по основаниям п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ – за отсутствием в действиях К. состава преступления, предусмотренного ст. 315 УК РФ. Указанное постановление признано прокурором незаконным, вынесенным с нарушением норм уголовного законодательства, поскольку старший судебный пристав является должностным лицом, осуществляющим функции представителя власти и выполняющим организа-

---

<sup>1</sup> Архив СО МВД РФ Кавказского района Краснодарского края. 2014. Уголовное дело № 14230402.

ционно-распорядительные функции, в связи с чем его действиям необходимо дать дополнительную оценку согласно диспозиции ст. 285 УК РФ<sup>1</sup>.

Прокурор обратил внимание на квалификацию и в другом случае, когда следователь в результате проверки действий сотрудников медицинского учреждения по факту оказания неквалифицированной медицинской помощи вынес постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием состава преступления, предусмотренного ст. 293 УК РФ. Субъектом преступления, предусмотренного ст. 293 УК РФ могут быть только должностные лица, которыми сотрудники медицинского учреждения не являются. Неправильно определенная предварительная квалификация события привела к вынесению незаконного решения об отказе в возбуждении уголовного дела и как следствие этого – нарушению прав заявителя на доступ к правосудию<sup>2</sup>.

В Удмуртской Республике расследовалось уголовное дело, возбужденное по признакам преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ. Однако следователь не учел наличие на момент возбуждения уголовного дела вступившего в законную силу решения Арбитражного суда о признании незаконным решения ИФНС России о привлечении указанного ООО к налоговой ответственности и об отказе в возмещении НДС. Срок предварительного расследования продлевался до 12 месяцев и 10 суток<sup>3</sup>. Здесь длительность уголовного судопроизводства, понесенные бюджетом затраты на его производство, отвлечение граждан от их занятий и другие неосновательные потери причинены фактом ошибочного возбуждения уголовного дела.

Приказ № 277 ориентирует прокуроров в стадии возбуждения уголовного дела обращать особое внимание на вопросы соблюдения:

– компетенции уполномоченных должностных лиц органов дознания и предварительного следствия;

---

<sup>1</sup> Архив прокуратуры Новопокровского района Краснодарского края. 2014. Материалы проверки КУСП № 43921.

<sup>2</sup> Архив прокуратуры Новопокровского района Краснодарского края. 2014. Материалы проверки КУСП № 178/219.

<sup>3</sup> Архив СЧ СУ МВД России по Удмуртской республике. 2014 г. Уголовное дело № 19283767.

- обязательного порядка проверки сообщений средств массовой информации о преступлениях;
- сроков регистрации сообщений о преступлениях и их проверок, порядка продления сроков;
- достоверности документов и результатов проверки сообщений. При этом необходимо проверять, не использовались ли по отношению к заявителю, изменившему свое первичное обращение или объяснение, незаконные методы воздействия; правильно ли применены нормы материального и процессуального права; уведомлен ли заявитель о результатах разрешения его сообщения; разъяснены ли ему право обжаловать принятое решение и порядок обжалования<sup>1</sup>.

В совместном приказе № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 предписывается: «При возникновении сомнений в объективности обстоятельств, изложенных в материалах проверки, *принимать необходимые меры к устранению имеющих существенных противоречий* (курсив наш. – Н.Б.), препятствующих вынесению законного, обоснованного и мотивированного постановления»<sup>2</sup>.

Анализ законодательных и подзаконных положений свидетельствует об определенном расширении полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела на ведомственном уровне. Обязательные для прокурора аспекты процессуальной деятельности определяются вне зависимости от ведомственной принадлежности органов предварительного расследования. Совокупность предписаний формирует следующие направления и объем процессуальных средств прокурора:

---

<sup>1</sup> Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия: приказ Генеральной прокуратуры РФ № 277 от 5 сентября 2011 г. // СПС «Консультант-Плюс».

<sup>2</sup> 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 Генеральной прокуратуры России № 147, МВД России № 209, ФСБ России № 187, СК России № 23, ФСКН России № 119, ФТС России № 596, ФСИН России № 149, Минобороны России № 196, ФССП России № 110, МЧС России № 154 от 26 марта 2014 г. // СПС «КонсультантПлюс».

- 1) проверять исполнение федерального закона при разрешении сообщений о преступлении;
- 2) продлевать срок проверки до 30 суток с обязательным указанием на конкретные фактически обстоятельства, послужившие основанием для такого продления;
- 3) поручать проведение проверки сообщения о преступлении, распространенному в средствах массовой информации, органу дознания;
- 4) самостоятельно предпринять процессуальные действия по проверке сообщения о преступлении, распространенному в средствах массовой информации;
- 5) проверять соблюдение разумных сроков проверки сообщений о преступлении;
- 6) указывать конкретные обстоятельства, подлежащие выяснению в ходе проведения дополнительных проверочных мероприятий;
- 7) осуществлять контроль за проведением и результатами дополнительной проверки;
- 8) оценивать полноту результатов произведенных процессуальных действий;
- 9) оценивать доказательственное значение результатов проверки сообщения о преступлении;
- 10) оценивать соответствие предварительной квалификации имеющимся или установленным в ходе проверки обстоятельствам;
- 11) проверять, не использовались ли по отношению к заявителю, изменившему свое первичное обращение или объяснение, незаконные методы воздействия;
- 12) выяснять, уведомлен ли заявитель о результатах разрешения его сообщения, разъяснены ли ему право обжаловать принятое решение и порядок обжалования.

Наиболее уязвимым звеном в деятельности прокурора, с позиции законодательного регулирования, выступает отсутствие полномочия на доступ к материалам проверки сообщения о преступлении, которые служат основным, базовым

звеном для построения эффективной системы правообеспечительной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела. Эти материалы вполне успешно и своевременно позволяют решать многие задачи, причем, как в рамках стадии возбуждения уголовного дела на этапах проводимой проверки и при разрешении сообщения о преступлении (т.е. охватывается сразу два этапа стадии), так и в последующем производстве по уголовному делу (если будет принято решение о возбуждении уголовного дела). Лишение прокурора права доступа к этим материалам объективно не обусловлено значимыми обстоятельствами. Поэтому установление механизма доступа прокурора к указанным материалам будет способствовать существенному повышению эффективности правообеспечительной деятельности прокурора.

В то же время мы понимаем, что устанавливать безусловный доступ прокурора к указанным материалам будет неверно. Такое решение может существенно затруднить работу следователя и дознавателя. Тем более, что в стадии возбуждения уголовного дела, достаточно краткосрочной, важен временной фактор, в том числе и в отношении оперативности получения первичных данных об исследуемом событии. Если прокурор будет вмешиваться в процессуальную деятельность следователя либо дознавателя без достаточных к тому оснований, то вполне вероятен не положительный, а отрицательный эффект. Механизм доступа прокурора к материалам проверки должен быть согласован с его иными полномочиями и находиться в соответствии с общей концепцией процессуального положения прокурора в досудебном производстве как органа надзора.

Мы предлагаем следующие правила.

1. Прокурор вправе обращаться к органу дознания и руководителю следственного органа с требованием о представлении материалов проверки сообщений о преступлении.

2. Основаниями такого обращения могут быть:

- жалобы и иные обращения участников уголовного судопроизводства с указанием в них на допускаемые следователем или дознавателем (органом дозна-

ния, руководителем следственного органа) нарушения их прав либо прав представляемых ими лиц;

– иные источники сведений о допускаемых указанными должностными лицами нарушениях прав участников уголовного судопроизводства в ходе проведения проверки сообщения о преступлении.

3. Форма обращения прокурора – требование о представлении материалов проверки в полном объеме или выборочно, в последнем случае – с перечислением необходимых документов.

4. Характер обращения. Обоснованное и мотивированное требование прокурора должно быть обязательным для следователя и дознавателя (равно и иных должностных лиц).

5. Срок выполнения. Требование прокурора подлежит незамедлительному выполнению.

6. Срок прокурорской проверки. Прокурор обязан провести проверку представленных материалов и не позднее чем через 24 часа направить полученные материалы обратно со своим заключением. Представление или требование прокурора об устранении и (или) недопущении правонарушений должно быть представлено в тот же срок.

Объектом правообеспечительной деятельности прокурора выступают права участников проверочных процессуальных действий. Если провести анализ допускаемых в стадии возбуждения уголовного дела процессуальных действий, то перечень этих прав оказывается достаточно широкий:

- право на разумные сроки проверки;
- право на услуги адвоката;
- право на охрану чести и достоинства;
- право на доступ к информации, в том числе посредством ознакомления с отдельными процессуальными документами;
- право делать заявления, возражать против действий органов предварительного расследования, подавать жалобы и заявлять ходатайства.

Эти права являются процессуальными и распространяются в разной степени на различных участников уголовного судопроизводства. Так, право пользоваться услугами адвоката принадлежит только лицу, привлекаемому к даче объяснений. Право знакомиться с отдельными процессуальными документами подлежит уточнению как по количеству документов, которые могут быть представлены для ознакомления, так и по кругу лиц, которые вправе требовать получения соответствующей информации.

Следует заметить, что в ходе проверки сообщения о преступлении прокурор не располагает какими-либо действенными превентивными процессуальными средствами правообеспечения. Любые его действия в этой части имеют характер защиты, при необходимости и восстановления нарушенных или неправомерно ограниченных прав участников уголовного судопроизводства. Это обстоятельство существенно снижает эффективность правообеспечительной деятельности прокурора в ходе проводимой проверки сообщения о преступлении.

Полагаем, что правообеспечительная деятельность прокурора при осуществлении проверки сообщения о преступлении должна иметь необходимые правовые основы, выражающиеся в законодательных положениях, определяющих средства и способы процессуальной деятельности прокурора.

Для решения этой задачи предлагаем следующие шаги.

1. Законодательно включить в сферу правообеспечительной деятельности прокурора проверку сообщений о преступлениях. Для реализации этого предложения необходимо предпринять следующие шаги. Внести изменения в п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, дополнив имеющийся в нем перечень проверкой сообщений о преступлении.

2. Предусмотреть в числе процессуальных полномочий прокурора:

- мотивированное и обоснованное требование о представлении материалов проверки сообщений о преступлении и незамедлительное его исполнение со стороны следователя и дознавателя;



- опрос заинтересованных лиц, а также их представителей, адвокатов, заявляющих о нарушении их прав или прав представляемых ими участников уголовного судопроизводства;

- оценку разумности сроков производства процессуальных действий в рамках проверки сообщения о преступлении;

- указание в своих решениях на конкретные обстоятельства, подлежащие выяснению в ходе проведения дополнительных проверочных мероприятий;

- осуществлять контроль за проведением и результатами дополнительной проверки.

3. Одновременно следует исключить полномочие прокурора самостоятельно предпринимать действия по проверке сообщения о преступлении, распространенному в средствах массовой информации.

Подводя итог, сформулируем основные выводы.

1. Правообеспечительная деятельность прокурора на этапе проверки сообщения о преступлении требует дифференцированного подхода к определению следственных действий, производство которых разрешено законодателем в стадии возбуждения уголовного дела. Производство следственных действий в этой стадии должно иметь исключительный характер, основанный только на таком основании как получения фактических данных, *необходимых для вынесения обоснованного решения, предусмотренного в ст. 145 УПК РФ*. Исключительный характер производства следственных действий позволит сократить их количество в стадии возбуждения уголовного дела и снизить число граждан привлекаемых к этому производству.

2. На этапе проведения проверки сообщения о преступлении следует выделить такие направления правообеспечительной деятельности прокурора как:

- оценка целесообразности производства следственных действий в стадии возбуждения уголовного дела;

- обеспечение прокурором прав лиц вовлекаемых в производство процессуальных, в том числе следственных, действий;

- оценка сроков производства процессуальных действий.

3. Недостатками действующего уголовно-процессуального законодательства, препятствующими эффективному правообеспечению со стороны прокурора, являются:

– ограниченность компетенции прокурора получать материалы проверки случаями вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела;

– предусмотренное в ч. 2 ст. 144 УПК РФ полномочие прокурора об истребовании материалов, имеющих отношение к распространенному сообщению о преступлении, из реакции средств массовой информации малопродуктивно и не обеспечивается необходимыми средствами реализации со стороны прокурора;

– отсутствие законодательного определения сроков:

1) принятия сообщения;

2) регистрации сообщения;

3) выдачи заявителю документа о принятии сообщения о преступлении;

4) вручения заявителю копии постановления о возбуждении уголовного дела;

– отсутствие законодательного закрепления подавляющего большинства, доступных прокурору в рамках проверки сообщения о преступлении полномочий – 10 из 12 выявленных полномочий прокурора на этапе проверки сообщений о преступлении, в том числе, имеющие выраженный правообеспечительный характер, закреплены в ведомственных актах.

4. Отсутствуют превентивные средства надзорной деятельности прокурора при проведении проверки сообщения о преступлении, что снижает эффективность непосредственного правообеспечения.

5. Для создания надлежащей правовой основы обеспечения прокурором прав участников проверки сообщений о преступлении необходимо изменить редакцию ч. 3 ст. 6.1 УПК РФ.

## **2.3 Обеспечение прокурором прав участников уголовного судопроизводства при разрешении сообщений о преступлениях**

Разрешение сообщений о преступлении завершает процессуальную деятельность в стадии возбуждения уголовного дела. Formой разрешения сообщения о преступлении является процессуальное решение, предусмотренное ст. 145 УПК РФ:

- возбуждение уголовного дела;
- отказ в возбуждении уголовного дела.
- направление сообщения о преступлении по подследственности.

Уголовно-процессуальный закон установил специальные правила для принятия того или иного процессуального решения по результатам рассмотрения сообщения о преступлении.

Так, решение о возбуждении уголовного дела:

– принимается при установлении повода и основания (ч. 1 ст. 146 УПК РФ), при этом дела частного и частно-публичного обвинения – не иначе как при наличии заявления потерпевшего или его законного представителя, за исключением случаев, предусмотренных ч. 4 ст. 20 УПК РФ;

– издается в форме постановления;

– копия постановления руководителя следственного органа, следователя, дознавателя о возбуждении уголовного дела незамедлительно направляется прокурору;

– в случае, если прокурор признает постановление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, он вправе в срок не позднее 24 часов с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, отменить постановление о возбуждении уголовного дела, о чем вы-

носит мотивированное постановление, копию которого незамедлительно направляет должностному лицу, возбудившему уголовное дело;

– о принятом решении руководитель следственного органа, следователь, дознаватель незамедлительно уведомляют заявителя, а также лицо, в отношении которого возбуждено уголовное дело.

Согласно ст. 148 УПК РФ решение об отказе в возбуждении уголовного дела:

– принимается, если отсутствуют основания к возбуждению уголовного дела;

– копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения направляется заявителю и прокурору. При этом заявителю разъясняются его право обжаловать данное постановление и порядок обжалования;

– признав отказ руководителя следственного органа, следователя в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор в срок не позднее 5 суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного органа.

Решение о направлении сообщения по подследственности принимается в случаях, когда оно касается преступления, выходящего за рамки процессуальной компетенции органа, его получившего либо совершенного за пределами территориальной юрисдикции органа, принявшего сообщения о преступлении. В этом случае орган предварительного расследования уполномочен принять меры к сохранению следов преступления, а затем направить материалы по подследственности в надлежащий орган, уполномоченный принимать необходимые процессуальные решения.

Установленные в законе правила принятия процессуальных решений по результатам рассмотрения сообщения о преступлении сопровождаются существен-

ными проблемами, отражающимися на системе обеспечения прав участников<sup>1</sup>, первой из которых следует назвать формирование совокупности субъективных прав участников, т.е. *выделение объекта правообеспечения*.

Действующий уголовно-процессуальный закон предусматривает на этапе разрешения сообщения о преступлении ряд процессуальных прав участников уголовного судопроизводства. Так, должностные лица обязаны уведомить заинтересованных участников стадии возбуждения уголовного дела о принятых решениях. Соответственно можно констатировать наличие права у заинтересованных лиц на получение информации. Законодатель определил и форму такого уведомления – направление копии процессуального решения участникам стадии возбуждения уголовного дела, в частности, заявитель вправе получить копию любого из решений, предусмотренных ст. 145 УПК РФ. При этом ему разъясняется право на обжалование процессуального решения. Заявитель уведомляется об отмене прокурором постановления о возбуждении уголовного дела. Обязанность сделать такое уведомление возлагается на руководителя следственного органа, следователя, дознавателя.

Таким образом, для заявителя можно выделить права на получение информации о принятых процессуальных решениях в определенной форме и на обжалование соответствующего процессуального решения.

Отмена постановления об отказе в возбуждении уголовного дела регламентируется ч. 6 ст. 148 УПК РФ. Должностные лица, уполномоченные отменять постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, – прокурор, руководитель вышестоящего следственного органа. Примечательно, что уголовно-процессуальный закон не предусматривает обязанности прокурора либо вышестоящего руководителя следственного органа уведомить кого-либо из заинтересованных участников о принятом решении. Нет такой обязанности также у руково-

---

<sup>1</sup> См. об этом: *Борозенец Н.Н.* Проблемы законодательного регулирования правообеспечения при разрешении сообщений о преступлении // Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности: материалы Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием / под общ. и науч. ред. О.В. Гладышевой, В.А. Семенцова. Краснодар: Изд-во «Просвещение-Юг», 2016. С. 131–139.

дителя следственного органа, следователя, дознавателя, которым прокурор направляет свое постановление об отмене решения об отказе в возбуждении уголовного дела. Единственный субъект, у которого есть такая обязанность – суд, который в соответствии с ч. 7 ст. 148 УПК РФ обязан направить уведомление о признании незаконным или необоснованным постановления об отказе в возбуждении уголовного дела заявителю.

Таким образом, применительно к этапу принятия решения по результатам рассмотрения сообщения о преступлении можно выделить следующие особенности законодательного определения объекта правообеспечения:

- 1) права предусмотрены исключительно для заявителя;
- 2) распространяются на получение копий постановления о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о направлении сообщения о преступлении по подследственности, постановления об отмене решения о возбуждении уголовного дела и обжалование этих решений;
- 3) обязанность обеспечивать эти права возлагается на различных должностных лиц: следователя, дознавателя, руководителя следственного органа, но прокурор в их числе законом не указан.

Считаем пробелом в уголовно-процессуальном законе указание на права только одному участника этапа принятия решения по результатам рассмотрения сообщения о преступлении – заявителя. Заинтересованных лиц здесь гораздо больше и они также должны не только получить отвечающие этим интересам процессуальные права, но и соответствующие средства их обеспечения. Информированность о принимаемых процессуальных решениях на этапе возбуждения уголовного дела составляет важнейшее процессуальное право. Его наличие в субъективном процессуальном статусе заинтересованного лица позволяет принимать меры к защите своих интересов. И, наоборот, отсутствие необходимой информации лишает заинтересованных лиц возможности действовать сообразно своим интересам.

Отметим еще один факт – право заявителя на получение копии распространяется не на все решения, которые могут быть приняты. Из числа таких решений

исключено постановление прокурора об отмене решения об отказе в возбуждении уголовного дела, что также представляется существенным пробелом уголовно-процессуального закона. Правоприменительная практика в данном случае предусмотрела собственный способ его восполнения. В каждом из изученных постановлений прокурора об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела имеется стандартная фраза: «О принятом решении сообщить заинтересованным лицам и разъяснить порядок его обжалования. Указанное постановление может быть обжаловано участниками уголовного судопроизводства в порядке, предусмотренном ст.ст. 124, 125 УПК РФ».

Полагаем, что уголовно-процессуальный закон следует дополнить нормой о праве заинтересованных лиц получать копию постановления прокурора или руководителя следственного органа об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Для этого необходимо внести соответствующие изменения в ч. 6 ст. 148 УПК РФ дополнив ее предложением: «О принятых решениях уведомляются заинтересованные лица»<sup>1</sup>.

Как представляется, круг субъектов и совокупность их прав не исчерпывают всего потенциала, который мог бы быть реализован на этапе разрешения сообщения о преступлении. Уголовно-процессуальный закон предусматривает целенаправленную проверочную деятельность. Если сообщение о преступлении касается действий определенного лица, то очевидно, что это оно приобретает прямую, непосредственную заинтересованность в исходе, результатах этой проверки. Тем более, что при вынесении постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки сообщения о преступлении, связанного с подозрением в его совершении конкретного лица или лиц, руководитель следственного органа, следователь, орган дознания обязаны рассмотреть вопрос о возбуждении уголовного дела за заведомо ложный донос в отношении лица, заявившего или распространившего ложное сообщение о преступлении. Это обстоятельство также является небезыntenесным для лица, против которого проверка проводилась по

---

<sup>1</sup> См.: Приложение 1.

надуманным основаниям. В таких случаях гражданин должен получить право не только на уведомление о результатах проверки, которая проводилась в его отношении, но и о процессуальном решении в отношении заявителя.

В настоящее время в УПК РФ подробно урегулирован вопрос о возбуждении уголовного дела по сообщениям налоговых органов. Однако никаких шагов по их информированию о результатах процессуальных действий и принятых решениях органами предварительного расследования уголовно-процессуальный закон не предусматривает. Соответственно и в этой части необходимо законодательно установить обязанность органов предварительного расследования направить налоговым органам копии процессуального решения о результатах проверки и разрешения поступившего от них сообщения.

Опубликованные статистические данные обращений граждан к Конституционному Суду Российской Федерации по фактам ограничения их прав на этапе разрешения сообщений о преступлениях, свидетельствуют о масштабах проблемы обеспеченности прав участников уголовного судопроизводства: «из 3 172 рассмотренных Конституционным Судом Российской Федерации на конец марта 2014 года жалоб на нормы УПК РФ в 210 (6,6 %) обращениях оспаривались положения данного Кодекса, регламентирующие порядок рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях. При этом, чаще всего заявителями ставилась под сомнение конституционность таких статей УПК РФ как 144 – 145 (79 жалоб)... Анализ материалов обращений в Конституционный Суд на указанные нормы УПК РФ позволяет к числу наиболее актуальных отнести вопросы, связанные с обеспечением прав потерпевших от преступлений при регистрации сообщений о преступлениях, при их предварительной проверке и принятии решений об отказе в возбуждении уголовного дела»<sup>1</sup>.

Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 6 ноября 2014 г. № 27-П по делу о проверке конституционности ст. 21 и ст. 21.1 закона

---

<sup>1</sup> Калиновский К.Б., Чечетин А.Е. Защита прав потерпевших от преступлений в стадии возбуждения уголовного дела российского уголовного процесса // Российский следователь. 2015. № 9. С. 11.



Российской Федерации «О государственной тайне» в связи с жалобой гражданина О.А. Лаптева отметил: «О невозможности их (копий постановлений, принятых по итогам дополнительной проверки. – Н.Б.) предоставления, как содержащих сведения, составляющие государственную тайну (относящиеся к сфере оперативно-розыскной деятельности данные о силах, средствах, методах и лицах, оказывающих содействие такой деятельности на конфиденциальной основе), равно как и об отказе в ознакомлении с материалами дополнительной проверки и снятии с них копий О.А.Лаптев был уведомлен письмами руководителя следственного отдела по городу Йошкар-Ола следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Республике Марий Эл»<sup>1</sup>. Результатом толкования положений федеральных законов «О государственной тайне», «Об оперативно-розыскной деятельности» и УПК РФ стала следующая позиция:

– положения анализируемых законов не предполагают ограничение права адвоката, являющегося представителем лица, требующего возбуждения уголовного дела в связи с гибелью своего близкого родственника, знакомиться с постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела по данному факту и материалами, послужившими основанием для такого процессуального решения. Конституционный Суд Российской Федерации однозначно установил, что по смыслу действующего федерального законодательства *лица, вовлекаемые в процесс проверки сообщения о преступлении, являются заинтересованными, отсутствие формального процессуального статуса не может служить основанием для ограничения процессуальных прав этих лиц, которые подлежат обеспечению, т.е. созданию надлежащих условий для их реализации, защиты и восстановления.*

Таким образом, законодательный пробел в определении заинтересованных лиц, установления их прав, на получение информации, восполняется посредством правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации. В то же вре-

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности статьи 21 и статьи 21.1 закона Российской Федерации «О государственной тайне» в связи с жалобой гражданина О.А. Лаптева: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2014 г. № 27-П // Собр. законодательства РФ. 2014. № 46. Ст. 6425.

мя, полагаем, что наличие такой правовой основы не является полноценной заменой законодательному механизму.

Необходимо установить и дополнительные правомочия, и средства их обеспечения путем изменения уголовно-процессуального закона. Для этого следует дополнить ч. 9 ст. 144, ч. 2 ст. 148 УПК РФ новым предложением: «Копия постановления направляется заинтересованным лицам», а ч. 2 ст. 145 УПК РФ изложить в новой редакции: «2. О принятом решении сообщается заинтересованным лицам, с разъяснением права и порядка его обжалования, а также права получать информацию, содержащуюся в материалах проверки сообщений о преступлении, необходимую для защиты их прав».

При этом для исключения дублирования в законодательном регулировании целесообразно исключить предписания ст. 146 и 148 УПК РФ, в которых определяется порядок уведомления заявителя о принятых решениях<sup>1</sup>.

В результате на этапе разрешения сообщения о преступлении в стадии возбуждения уголовного дела заинтересованные лица (заявитель, предполагаемый потерпевший, иные лица, в том числе гражданин, против которого проводилась проверка) должны иметь законодательно установленную возможность получать копии любых процессуальных решений, затрагивающих их законные интересы, включая первоначальные решения, предусмотренные ст. 145 УПК РФ, а также копии процессуальных решений об их отмене.

В современной науке уголовного процесса учеными активно разрабатывается направление обеспечения прав участников уголовного судопроизводства на доступ к информации.

Так, С. С. Безруков считает, что информирование заинтересованных лиц в уголовном судопроизводстве должно позиционироваться как процессуальный принцип и предлагает следующую его формулировку: «Следователь, дознаватель, прокурор, суд обязаны информировать о принимаемых решениях и производимых действиях, о ходе и результатах уголовно-процессуальной деятельности во всех

---

<sup>1</sup> См. Приложение № 1.

стадиях уголовного процесса участников уголовного судопроизводства и иных заинтересованных лиц, чьи права, свободы и законные интересы затрагиваются либо ограничиваются такими решениями и действиями. Информация доводится до сведения указанных лиц в пределах и объеме, установленном настоящим Кодексом незамедлительно или в разумный срок. В целях оперативного доведения информации до заинтересованных лиц с их согласия могут использоваться современные коммуникационные технологии»<sup>1</sup>.

Логическое толкование содержания уголовно-процессуального закона позволяет выделить, помимо права на получение уведомления о принятых решениях, такие права заинтересованных лиц, как *право на вынесение процессуального решения в разумный срок, право получить необходимую информацию для защиты своих законных интересов, право на принятие законного и обоснованного процессуального решения.*

Таким образом, объектом правообеспечительной деятельности прокурора на этапе разрешения сообщения о преступлении являются права:

- 1) на вынесение процессуального решения по существу сообщения о преступлении в разумный срок;
- 2) знать о сущности принятых процессуальных решений;
- 3) получить необходимую информацию для защиты своих законных интересов, в том числе о результатах рассмотрения и разрешения сообщения о преступлении и порядке обжалования процессуальных решений в разумный срок;
- 4) на принятие законного и обоснованного процессуального решения;
- 5) на обжалование процессуальных решений.

Охрана права заинтересованных лиц на вынесение процессуального решения по существу сообщения о преступлении в разумный срок имеет превентивный характер и основывается на предупреждении нарушений уголовно-процессуального закона. Для охраны данного права прокурору необходимы такие полномочия, которые бы дали возможность контролировать процессуальную дея-

---

<sup>1</sup> Безруков С.С. Информирование заинтересованных лиц как принцип уголовного процесса // Библиотека криминалиста. 2014. № 5 (16). С. 120.

тельность органов предварительного расследования в полном объеме, т.е. необходим оперативный и систематический доступ к материалам проверки. В настоящее же время прокурор располагает только средствами последующего надзора, когда проверка уже завершена. Получается, что превентивных полномочий в этой части уголовного судопроизводства у прокурора нет, соответственно *отсутствуют и механизмы охраны соответствующего права участников стадии возбуждения уголовного дела.*

Защита права выражается в выявлении соответствующих нарушений и принятии мер к устранению допущенных нарушений. Обобщение и анализ материалов правоприменительной практики показал наличие достаточно часто встречающегося нарушения права участников уголовного судопроизводства на вынесение процессуального решения в разумный срок, причина которого – необоснованное направление сообщения о преступлении по подследственности. Причем данное нарушение встречается как средство уклонения от своевременной регистрации сообщения, так и используется для затягивания сроков вынесения процессуального решения.

Например, 28 октября 2014 г. поступило сообщение по факту мошеннических действий, совершенных неустановленным лицом в отношении Е. По данному факту проведена проверка в порядке, по результатам которой 7 ноября 2014 г. материал проверки направлен в прокуратуру для определения подследственности, из которых следовало, что не удалось установить место преступления, а именно – место получения у преступника реальной возможности распоряжения денежными средствами. При таких обстоятельствах следователь посчитал возможным применить п. 7 Положения о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений, утвержденного приказом Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29 декабря 2005 г. «О едином учете преступлений», в соответствии с которым сообщение о преступлении подлежит передаче по месту выявления преступления. Результатом такой пересылки стало затягивание процесса принятия решения на месяц, а соответствен-

но и нарушение права заявителя на получение процессуального решения в разумный срок<sup>1</sup>.

В другом случае материалы проверки также были направлены дознавателем по подследственности, при отсутствии сведений о наличии признаков какого-либо преступления, подследственного органам Следственного комитета Российской Федерации<sup>2</sup>.

Еще один пример. В ходе изучения материала проверки КУСП № 7291 по сообщению главного врача Центральной районной больницы по факту избиения несовершеннолетнего установлено, что срок проверки был продлён до 10 суток, однако в нарушение ст. 144–145 УПК РФ процессуальное решение по сообщению о преступлении в этот срок принято не было<sup>3</sup>.

По материалам КУСП № 16058 от 20 ноября 2014 г. и 30 ноября 2014 г. вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Орган дознания выступил с ходатайством об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела как незаконного, но не указал на конкретные мероприятия. Прокурор посчитал такое ходатайство формальным и отказал в его удовлетворении<sup>4</sup>.

Анализ правоприменительной практики представляет интерес по двум причинам:

- 1) ходатайство от органа дознания прокурору об отмене постановления дознавателя не предусмотрено действующим уголовно-процессуальным законом;
- 2) прокурор реагирует на этот документ в обычном режиме, т.е. оценивает его с точки зрения законности и обоснованности, хотя в формальном отношении

---

<sup>1</sup> Архив прокуратуры Тихорецкого района Краснодарского края. 2014. Материал проверки КУСП № 20639. Аналогичные процессуальные нарушения допущены в материалах проверки КУСП: № 10661 от 10 июня 2014 г.; № 13440 от 22 июля 2014 г.; № 18263 от 24 сентября 2014 г.

<sup>2</sup> Аналогичные нарушения закона допущены в других случаях. См.: Архив прокуратуры Тихорецкого района Краснодарского края. 2014. Материал проверки КУСП № 14833.

<sup>3</sup> Архив прокуратуры Кавказского района Краснодарского края. 2014. Материалы проверок КУСП №№ 9315, 13333.

<sup>4</sup> Аналогичные нарушения закона допущены в других случаях. См.: Архив прокуратуры Кавказского района Краснодарского края. 2014. Материалы проверок КУСП №№ 2661, 14574.

этот документ не входит в число тех, которые предусмотрены федеральным законом, соответственно не может рассматриваться как процессуальный. Приведенные виды нарушений достаточно масштабны. Обобщение показало, что с нарушениями направляются по подследственности от 5 % до 25 % (в зависимости от региона) всех сообщений о преступлении.

О негативности такого положения свидетельствуют и результаты исследований иных авторов.

Например, Н. В. Османова справедливо считает, что «несвоевременное направление заявлений, сообщений граждан и организаций о совершенных преступлениях по подследственности, а также их необоснованная передача из одного органа предварительного расследования в другой влечет превышение сроков, установленных ст. 144 УПК РФ, для принятия соответствующего процессуального решения»<sup>1</sup>.

При такой достаточно сложной негативной ситуации уголовно-процессуальный закон не наделяет прокурора необходимыми процессуальными полномочиями не только по предупреждению, но и по своевременному выявлению правонарушений. При этом *своевременность их выявления составляет не только содержание частного, но и публичного интереса, обуславливает установление и поддержание законности процессуальной деятельности органов предварительного расследования.*

Полагаем, что для изменения ситуации в лучшую сторону необходимо установить несколько новых правил. Наиболее простым и адекватным шагом, считаем, могло бы стать придание прокурору полномочия по утверждению постановления о направлении сообщения о преступлении по подследственности. Причем такое полномочие должно быть установлено, как в отношении процессуальных решений, вынесенных дознавателями, так и следователями, руководителями следственных органов.

---

<sup>1</sup> Османова Н.В. Институт подследственности в досудебном уголовном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 8.

В то же время нельзя обойти вниманием и тот факт, что причиной указанного нарушения выступает не только слабость процессуального положения прокурора, но и крайне фрагментарно определенный порядок направления сообщения о преступлении по подследственности. В ст. 38 УПК РФ следователь уполномочен направлять по подследственности уголовное дело. Аналогичное регулирование, т.е. в отношении направления уголовных дел по подследственности предусматриваются и другими статьями УПК РФ (ст.ст. 146, 151, 152, 153 и др.). Тогда как о направлении по подследственности сообщения о преступлении имеется указание только в ст. 145 УПК РФ и только на уровне принятия процессуального решения.

Отсутствие системно урегулированного порядка направления сообщения о преступлении по подследственности в стадии возбуждения уголовного дела, включая полномочия надзирающего субъекта – прокурора, выступает объективной причиной негативных тенденций в правоприменительной практике в виде нарушения прав заинтересованных лиц на своевременное вынесение процессуального решения.

Изучение теоретических источников показал, что эта проблема, несмотря на ее процессуальную и социальную значимость, не привлекает особого внимания и в рамках монографических исследований проблемы подследственности не затрагиваются<sup>1</sup>.

Для исправления сложившейся ситуации считаем необходимым установить основания и порядок передачи сообщения о преступлении в стадии возбуждения уголовного дела по подследственности. Для этого УПК РФ необходимо дополнить новой статьей 148.1 «Передача сообщения о преступлении по подследственности» следующего содержания:

«1. Если в ходе проверки сообщения о преступлении будут установлены обстоятельства, свидетельствующие о том, что проверяемое событие относится к компетенции иного органа предварительного расследования, то следователь, до-

---

<sup>1</sup> См., например: *Мифтахов Р.Л.* Подследственность уголовных дел: дис. ... канд. юрид. наук. Ижевск, 2005; *Башинская И.Г.* Проблемы правовой регламентации института подследственности в российском уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар. 2007.

знаватель выносит постановление о направлении сообщения о преступлении по подследственности и передает его вместе с материалами проверки прокурору.

2. Прокурор проверяет законность и обоснованность постановления о направлении сообщения о преступлении по подследственности. При отсутствии нарушений федерального законодательства прокурор утверждает постановление и передает материалы проверки в надлежащий орган предварительного расследования. Установив, что постановление о направлении сообщения о преступлении направлено по подследственности является незаконным или необоснованным прокурор своим постановлением отменяет решение следователя или дознавателя и возвращает материалы проверки.

3. О принятых решениях прокурор уведомляет заинтересованных лиц»<sup>1</sup>.

Существенное значение для заинтересованных лиц имеет право на своевременное, в разумный срок, уведомление о принятых процессуальных решениях. Полагаем, что доведение до сведения заинтересованных лиц в разумный срок информации о результатах разрешения сообщения о преступлении способствует в целом ускорению уголовного судопроизводства.

Так, если заинтересованное лицо своевременно, в разумные сроки получило соответствующее уведомление, то получает возможность оперативно отреагировать на него, например, путем обращения к прокурору в порядке ст. 124 УПК РФ или в суд в порядке ст. 125 УПК РФ, для защиты своих интересов. Рассмотрение соответствующих обращений прокурором или судом дает, в свою очередь, возможность своевременно выявить какие-либо ошибки и нарушения федерального законодательства. И, наоборот, несвоевременность уведомления лишает заинтересованных лиц указанной возможности и снижает оперативность уголовного судопроизводства, ведет к волоките, нарушению его разумного срока.

Обобщение правоприменительной практики показало, что право на своевременное, в разумный срок, информирование о результатах рассмотрения сообщения о преступлении достаточно часто нарушается.

---

<sup>1</sup> См. Приложение 1.



Например, заявитель в своей жалобе в суд на постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в порядке ст. 125 УПК РФ указал на нарушение требований ч. 4 ст. 148 УПК РФ и ч. 2 ст. 24 Конституции РФ, поскольку копию постановления об отказе в возбуждении уголовного дела получил лишь через два месяца после его вынесения<sup>1</sup>.

В рамках охранительной деятельности прокурор ограничен в возможности предпринимать какие-либо действия в отношении обеспечения этого права. Для того, чтобы предпринять превентивные действия прокурор должен иметь оперативный доступ к материалам проверки сообщения о преступлении, которого у него в настоящее время нет. Кроме того, полагаем, что единым (для органов предварительного следствия и дознания) должен стать следующий механизм: при направлении прокурору копии постановлений, указанных в ст. 145 УПК РФ, прокурору также направляется справка о дате направления уведомления (копии процессуального решения) заинтересованным лицам.

Защита данного права состоит в выявлении фактов несвоевременного уведомления заинтересованных лиц об итогах разрешения сообщения о преступлении. Исходя из результатов обобщения материалов проверки сообщений о преступлениях, такого рода информация поступает прокурору посредством жалоб заинтересованных лиц (65 %), либо при судебном рассмотрении жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ (25 %). Оставшаяся часть (10%) выявляется прокурором самостоятельно при осуществлении надзорных полномочий. Однако суть этого права такова, что при отсутствии обращений заинтересованных лиц прокурор не принимает мер правообеспечительного характера, но вправе предпринять шаги по привлечению нарушителей к дисциплинарной ответственности, что играет превентивную роль и способствует поддержанию режима законности.

В качестве иллюстрации приведем следующий пример. Суд отказал Н. в удовлетворении жалобы на незаконность постановления следователя об отказе в

---

<sup>1</sup>Производство по жалобе на постановление об отказе в возбуждении уголовного дела признано незаконным и необоснованным. Алексеевский районный суд Белгородской области. 2013/04/29 // [http://alekseevsky.blg.sudrf.ru/modules.php?name=docum\\_sud&id=627](http://alekseevsky.blg.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=627)

возбуждении уголовного дела, на бездействие следователя и не проведение следственных действий в порядке ст. 144 УПК РФ, на *не уведомление потерпевшего и не разъяснение порядка обжалования*; на *нарушение сроков принятия постановления*, и внесение в постановление недостоверной информации. В апелляционной инстанции прокурор поддержала жалобу заявителя и апелляционный суд отменил решение суда первой инстанции, как не соответствующее требованиям законности, обоснованности и мотивированности<sup>1</sup>.

Восстановление процессуального права на своевременное, в разумный срок, информирование о результатах рассмотрения сообщения о преступлении уголовно-процессуальным законом не предусмотрено.

Для усиления механизмов правообеспечения в отношении права на своевременное, в разумный срок, информирование о результатах рассмотрения сообщения о преступлении, как имеющего существенное значение для защиты законных интересов участников уголовного судопроизводства, считаем необходимым предпринять некоторые шаги. В настоящее время это право должно подкрепляться законодателем *правом на компенсацию за нарушение права на получение информации в разумный срок*. Такого рода компенсационные механизмы уже предусматриваются федеральным законом от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»<sup>2</sup> (далее – закон о компенсации). В соответствии с его положениями граждане получили право на компенсацию *за нарушение разумного срока при судопроизводстве*.

Закон о компенсации предусматривает и определенные элементы компенсационных механизмов для стадии возбуждения уголовного дела. Так, ч. 7.1 ст. 3 закона о компенсации определяет порядок подачи заявления о присуждении компенсации за нарушение права на уголовное судопроизводство в разумный срок, если продолжительность досудебного производства по уголовному делу со дня

---

<sup>1</sup> Хабаровский краевой суд. 2015. Материал № 22К-4180.

<sup>2</sup> О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок: федеральный закон № 68-ФЗ от 30 апреля 2010 г. (ред. от 29 июня 2015 г.) // Собр. законодательства РФ. 2010. № 18. Ст. 2144.

подачи заявления, сообщения о преступлении до дня принятия решения о приостановлении предварительного расследования по уголовному делу в связи с неустановлением подозреваемого, обвиняемого, превысила четыре года и имеются данные, свидетельствующие о непринятии прокурором, руководителем следственного органа, следователем, органом дознания, начальником подразделения дознания, дознавателем мер, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством и необходимых в целях своевременного возбуждения уголовного дела, осуществления предварительного расследования по уголовному делу и установления лица, подлежащего привлечению в качестве подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления.

Полагаем, что в данной части можно предусмотреть и иные временные периоды, нарушение которых должны приводить к применению соответствующих компенсационных механизмов, в том числе, разумный срок для направления уведомления о результатах разрешения сообщения о преступлении. Соответственно необходимо предусмотреть срок для реализации права заинтересованных лиц на обращения за компенсацией вследствие нарушения указанного права. В частности, предлагаем установить следующий порядок обращения:

- 1) при неполучении информации о результатах разрешения сообщения о преступлении в течение 2 месячного срока заинтересованное лицо вправе обратиться к суду с исковым заявлением о получении соответствующей компенсации;
- 2) такого рода заявления допускается в течение 1 месяца после истечения предельного 2 месячного срока;
- 3) исковые заявления должны рассматриваться с участием прокурора, как должностного лица, уполномоченного направлять требования об устранении нарушений федерального законодательства.

При признании судом нарушения права заинтересованного лица на получение информации в разумный срок прокурор обязан направить требование в соответствующий орган предварительного расследования об устранении допущенных нарушений федерального закона и привлечении нарушителя к дисциплинарной ответственности. При этом предлагаемые правообеспечительные средства долж-

ны применяться и в том случае, если *информация до заинтересованного лица доведена не в полном объеме*, например, не было разъяснено право на обжалование процессуального решения или порядок его реализации.

Право на обжалование процессуального решения относится к числу непосредственно обеспечиваемых прокурором, в случаях, когда ему на рассмотрение поступила жалоба в порядке ст. 124 УПК РФ. Непосредственность обеспечения заключается в наличии у прокурора процессуальных полномочий, направленных как на охрану, так и на защиту и восстановление соответствующего права. При этом прокурор может действовать самостоятельно и независимо от органов предварительного расследования.

Порядок правообеспечения сформирован на основании ст. 123, 124 УПК РФ и состоит из следующих этапов: 1) подача жалобы; 2) ее рассмотрение; 3) принятие решения; 4) уведомление о принятом решении; 5) обжалование принятого решения (факультативный этап).

В рамках каждого из этапов могут совершаться довольно многочисленные действия.

Например, в ч. 1 ст. 124 УПК РФ законодатель использует выражение «для проверки жалобы», предполагая выполнение проверочных действий прокурором. Проблема заключается в том, что нет законодательного определения или даже указания на то, какого рода должны быть эти действия. Отметим также, что проверка жалобы не указывается в качестве элемента компетенции прокурора в ст. 37 УПК РФ. Мы считаем, что вся деятельность прокурора в рамках института, предусмотренного ст. 124 УПК РФ, носит уголовно-процессуальный характер. Ему не хватает детализации, придающей четкость и конкретность процессуальным действиям его субъектов.

Не вызывает возражений фрагментарность регулирования действий заявителей. Простота составления и процедуры подачи жалобы способствует реализации соответствующего права заинтересованными, но не профессиональными участниками уголовного судопроизводства. Однако деятельность профессиональных участников в отсутствие достаточного, конкретного процессуального регу-

лирования значительно усложняется, основывается на интерпретациях законодательства и нередко ошибочном его толковании. Поэтому на наш взгляд, процессуальная деятельность прокурора по приему и рассмотрению жалоб в стадии возбуждения уголовного дела должна отличаться конкретностью и однозначностью закона.

С этой позиции, на наш взгляд, нуждаются в уточнении действия прокурора по приему и рассмотрению жалобы.

Прием жалобы – юридический акт и с его осуществлением связано начало течения срока, установленного ст. 124 УПК РФ – 3 суток или 10 суток. Уголовно-процессуальный закон не предусматривает возвращения жалоб заявителю для пересоставления либо отказ в приеме жалобы. В то же время такая ситуация вполне может случиться, когда, например, содержит оскорбительные выражения или нечитаема. Если жалоба возвращается по тем или иным причинам, то должен предусматриваться порядок и ее повторной подачи и расчета сроков.

В уголовно-процессуальном законе отсутствует указание на ее (жалобы) обязательную регистрацию. Наличие отдельного ведомственного акта, регламентирующего порядок приема обращений граждан в органах прокуратуры<sup>1</sup>, которым предусматриваются отдельные элементы деятельности по регистрации обращения, не могут заменить законодательного регулирования, хотя бы уже потому, что положения ведомственного акта предусматривают недопустимые сроки: «2.3. Поступившие обращения подлежат обязательной регистрации в течение 3 дней с момента поступления в органы прокуратуры», тогда как ст. 124 УПК РФ определяет 3 суток как базовый срок производства по жалобе.

Для повышения степени правообеспечения полагаем необходимым внести соответствующие дополнения в ст. 124 УПК РФ:

– в названии ст. 124 УПК РФ после слова «Порядок» дополнить словами «получения и» и далее по тексту;

---

<sup>1</sup> Об утверждении и введении в действие Инструкции «О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 45 от 30 января 2013 г. // Законность. 2013. № 4.

– дополнить ч. 1 ст. 124 УПК РФ предложением «Лица, указанные в статье 123 настоящего Кодекса направляют жалобу прокурору, руководителю следственного органа. Регистрация жалобы осуществляется незамедлительно. Если содержание жалобы не может быть прочитано либо содержит оскорбительные выражения, то жалоба возвращается заявителю»<sup>1</sup>.

Порядок рассмотрения прокурором жалоб в порядке ст. 124 УПК РФ также не имеет достаточно понятного и однозначного законодательного регулирования. Так, отсутствуют положения закона, определяющие надлежащего субъекта разрешения жалобы. В результате в практике встречаются следующие случаи.

Заявитель обратился к прокурору с ходатайством о передаче материалов, содержащих данные о совершении преступления (ст. 111 УК РФ) по подследственности в следственный орган. Прокурор своим постановлением отказал в удовлетворении ходатайства, ввиду отсутствия необходимых оснований. Тогда заявитель обжаловал решение вышестоящему прокурору, который, будучи обязанным рассмотреть жалобу в порядке ст. 124 УПК РФ, уклонился от этого, поручив её рассмотрение своему заместителю. Заместитель прокурора в судебном заседании пояснил суду, что обжалуемое решение уже отменены и материал направлен для проведения дополнительной проверки и принятия законного и обоснованного решения<sup>2</sup>.

В данной части, полагаем, следует установить четкую иерархическую взаимосвязь процессуального и должностного положения субъекта, разрешающего жалобу и субъекта, на действия которого эта жалоба принесена, которая должна выражаться следующим правилом – жалобу всегда рассматривает вышестоящее, как в должностном, так и в процессуальном отношении, лицо.

Нет точного определения объемов и содержания процессуальной деятельности прокурора при проверке жалобы. Учитывая системный характер процессуального закона можно сделать вывод, что прокурору в данной части уголовного

---

<sup>1</sup> См.: Приложение 1.

<sup>2</sup> Зарайский городской суд Московской области. 2015. Постановление по делу 3/10-15.

судопроизводства доступны те процессуальные средства, которые предусмотрены ст. 37 УПК РФ, в числе которых можно назвать:

– проверка исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях

– истребование и проверка законности и обоснованности решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении.

Реализация указанных полномочий требует адаптации как к порядку рассмотрения и разрешения жалобы, так и к особенностям стадии возбуждения уголовного дела. Под сомнением находится возможность использования полномочия прокурора, предусмотренного ч. 2.1. ст. 37 УПК РФ, в соответствии с которым по мотивированному письменному запросу прокурора ему предоставляется возможность ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела. Сомнения вызывает тот факт, что законодатель четко определил стадию, на которой может быть реализовано данное полномочие – предварительное расследование.

Обобщение практики позволило установить, что прокурорами чаще всего используются для проверки доводов жалоб истребование материалов проверки сообщений о преступлениях, включая принятые решения, получение объяснений от заявителей путем их опроса. Эти способы встречаются в 95 % случаев обобщенных материалов прокурорских проверок.

Такая практика в современных условиях не имеет каких-либо законодательных оснований. Тогда как их наличие представляется чрезвычайно важным. Результаты прокурорской проверки могут стать основанием для привлечения должностного лица к дисциплинарной, а, в некоторых случаях, поводом и основанием для возбуждения уголовного дела за должностное преступление.

Представляется рациональным наделение прокурора таким полномочием как проведение процессуальной проверки по жалобам участников уголовного судопроизводства, используя потенциал надзорной деятельности. Для этого предлагаем дополнить ч. 2 ст. 37 УПК РФ новым пунктом 2.1:

«2.1.) проводить проверку доводов жалоб, поданных в порядке статьи 124 настоящего Кодекса, в том числе путем получения объяснений от заявителя, следователя, дознавателя, руководителя следственного органа, иных лиц, истребования материалов проверки сообщения о преступлении, материалов уголовного дела по мотивированному запросу»<sup>1</sup>.

Результатом рассмотрения и разрешения жалобы может стать отмена прокурором обжалуемого процессуального решения органа предварительного расследования.

В соответствии с ч. 4 ст. 146 УПК РФ прокурор вправе по собственной инициативе принять решение о незаконности или необоснованности постановления о возбуждении уголовного дела. Это полномочие прокурора можно рассматривать как процессуальное средство обеспечения права заинтересованных лиц на законное и обоснованное процессуальное решение в стадии возбуждения уголовного дела. Законом предусмотрено, что в этом случае прокурор в течение 24 часов с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, отменяет постановление о возбуждении уголовного дела, о чем выносит соответствующее мотивированное постановление, копию которого незамедлительно направляет должностному лицу, возбудившему уголовное дело.

В ч. 6 ст. 148 УПК РФ говорится, что прокурор вправе отменить постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, принятое руководителем следственного органа или следователем в течение 5 суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении. Интересен тот факт, что УПК РФ не предусматривает отмену прокурором решения о передаче сообщения по подследственности.

Отметим и следующее обстоятельство – прокурор проверяет *законность и обоснованность* процессуальных решений. Требования же к процессуальным решениям, закрепленные в ст. 7 УПК РФ, включают еще и мотивированность. Отсутствие мотивированности как требования, в отношении которого прокурор

---

<sup>1</sup> См.: Приложение № 1.



осуществляет надзор, полагаем, следует расценивать, как пробел уголовно-процессуального закона. Тем более, что правоприменительная деятельность свидетельствует о том, что прокуроры правильно обращают внимание на выполнение требования мотивированности органами предварительного расследования применительно к процессуальным решениям в стадии возбуждения уголовного дела.

Так, прокурор отменил постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, как необоснованное, поскольку в рамках проверочных действий не было опрошено ни одно лицо, в том числе заявитель, несмотря на объективную необходимость уточнения доводов заявления. К материалам проверки не были приобщены документы административного расследования по предыдущим фактам изъятия компьютеров, решение о направлении копий материалов для привлечения к административной ответственности организаторов незаконной азартной деятельности не принято. Постановление принято в нарушение ст. 7 УПК РФ, поскольку не содержало описания мотивов принимаемого решения<sup>1</sup>.

Отметим, что в данном процессуальном решении прокурор проверил как обоснованность, так и мотивированность отказа в возбуждении уголовного дела.

В другом случае прокурор принял решение об отмене постановления о возбуждении уголовного дела, в связи с отсутствием в материалах проверки сведений, подтверждающих преступный характер события:

– указывающих на отнесение учетных форм № 063/У к официальным документам, поскольку не описано, какими свойствами по предоставлению прав и (или) освобождению от обязанностей, обладают данные формы;

– не приведены сведения об обладании осведомительным свойством данных документов;

– отсутствуют документы, подтверждающие выполнение Г. своих профессиональных обязанностей (копия приказа о приеме на работу);

---

<sup>1</sup> Архив Новопокровского МРСО СУ СК РФ по Краснодарскому краю. 2014. Материал проверки КУСП № 18342.

– не выяснен вопрос о местонахождении вышеуказанных учетных форм № 063/У на А. и др. (всего 10 лиц) и не принято мер к осмотру данных документов;

– не выяснено наличие корыстного мотива от совершенных действий, фактов доплат за выполненную работу;

– неверно указаны сведения о лице, в отношении которого возбуждено уголовное дело<sup>1</sup>.

Указанные недостатки свидетельствуют: во-первых, о комплексном характере проведенного прокурором изучения материалов проверки сообщения о преступлении; во-вторых, имеются масштабные нарушения, приведшие к необоснованному возбуждению уголовного дела и как результат, нарушению права на законное и обоснованное решение; в-третьих, отмена незаконных и необоснованных решений выступает средством восстановления законности и прав участников уголовного судопроизводства.

По вопросу о значении незаконного и необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела существуют достаточно многочисленные и весьма схожие точки зрения.

В частности, В. С. Шадрин и А. В. Чубыкин пишут: «Незаконное, необоснованное решение об отказе в возбуждении уголовного дела, наоборот, создает угрозу для осуществления прав и законных интересов личности, прежде всего лица, которому причинен вред совершенным в отношении его преступлением, тогда как первоочередное назначение уголовного судопроизводства – защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений. Подобное решение лишает потерпевшего от преступления защиты и помощи государства, более того, порождает в обществе устойчивое недоверие к правоохранительным органам»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Архив ОМВД России по Новопокровскому району Краснодарского края. 2014. Материалы уголовного дела № 14490298.

<sup>2</sup> Шадрин В.С., Чубыкин А.В. Проблемы прокурорского надзора за законностью отказа в возбуждении уголовного дела // Криминалист. 2014. № 1. С. 28.

По мнению А. В. Петрова, «имеющимися у прокурора средствами надзора необходимо не допустить принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела без собирания достаточных фактических данных, указывающих на отсутствие основания для возбуждения уголовного дела, а также на наличие обстоятельств, исключающих производство по уголовному делу. Задача прокурора заключается в том, чтобы своевременно отреагировать на принятие преждевременного решения об отказе в возбуждении уголовного дела, которое является наиболее распространенным в условиях нежелания либо поверхностного подхода должностного лица при проведении доследственной проверки»<sup>1</sup>.

Полагаем, что мнение А. В. Петрова с полным основанием можно распространить и на постановление о возбуждении уголовного дела, поскольку несвоевременное возбуждение уголовного дела наносит существенный вред законным интересам и правам граждан.

Средствами реагирования в данном случае должны выступать оперативно реализуемые полномочия прокурора, посредством которых выявляются допущенные нарушения и обнаруживаются нарушения закона. Мы разделяем точку зрения С. П. Зайцева по вопросу о том, что «прокурору должна быть предоставлена возможность не только фиксировать нарушения, но и добиваться оперативного и реального их устранения»<sup>2</sup>.

Если рассматривать нормативное регулирование соответствующих полномочий прокурора, то в части оперативности существуют серьезные пробелы. Прокурор вправе реализовать свое право на отмену постановления о возбуждении уголовного дела в течение 24 часов вне зависимости от того, кем – следователем или дознавателем возбуждено уголовное дело. Полномочие об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела реализуется прокурором в разном порядке, в зависимости от субъекта, принявшего соответствующее процессуальное решение. Так, если постановление об отказе в возбуждении уголовного дела

---

<sup>1</sup> *Петров А.В.* Надзор за законностью отказа в возбуждении уголовного дела // Законность. 2013. № 7. С. 17.

<sup>2</sup> *Зайцев С.П.* Актуальные проблемы защиты прав граждан в уголовном судопроизводстве // Законность. 2012. № 8. С. 3.

принято дознавателем, то законодатель не устанавливает срок для реализации указанного полномочия прокурором, а если постановление вынесено следователем, руководителем следственного органа, то прокурор реализует свое право в течение 5 суток с момента получения соответствующих материалов.

Получается, что при проверке органом дознания или дознавателем срок может быть *и менее, и более длительный*, чем 5 суток. Для тех же граждан, для которых проверку осуществлял следователь или руководитель следственного органа этот срок не может быть *больше* 5 суток. Данное нормативное регулирование одного и того же полномочия прокурора, рассматриваемое как средство обеспечения права на законное и обоснованное процессуальное решение, на наш взгляд, нарушает принцип равенства граждан перед законом.

Более правильным, полагаем, установить единый порядок, признав, что отмена прокурором постановления об отказе в возбуждении уголовного дела осуществляется в разумный срок, но не более 5 суток с момента получения соответствующих материалов проверки. Предлагаем изменить редакцию ч. 6 ст. 148 УПК РФ, исключив из ее содержания первое и второе предложение, заменив их новым предложением в следующей редакции:

«6. Признав отказ руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, дознавателя в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор в разумный срок, но не позднее 5 суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении, отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного органа. ...» и далее по тексту<sup>1</sup>.

В современной науке уголовного процесса предлагается совершенствовать процессуальный статус прокурора на этапе разрешения сообщения о преступле-

---

<sup>1</sup> См.: Приложение 1.

нии за счет расширения его процессуальных полномочий. Приведем некоторые позиции по данному вопросу.

Т. Н. Самойлова считает, что для эффективного выполнения правозащитной деятельности прокурора необходимо «совершенствовать механизм правового регулирования стадии возбуждения уголовного дела, предоставив прокурору право:

- установить процессуальные сроки предоставления прокурору материалов проверки с принятым по ним решениям и сроки рассмотрения их прокурором;
- принимать решение о возбуждении уголовного дела по результатам проверки отказных материалов, отменяя незаконные и необоснованные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела;
- при установлении факта совершенного преступления в процессе судебного разбирательства возбуждать уголовное дело»<sup>1</sup>.

По мнению М. В. Серебрянникова, повышению эффективности прокурорского надзора «за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование, будет способствовать предоставление прокурору права на: истребование и ознакомление с материалами проверки сообщения о преступлении; передачу в органы предварительного расследования поступившего к прокурору сообщения (заявления) о преступлении равно как мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства; направление требования по устранению нарушений федерального законодательства; отмену незаконных и необоснованных постановлений следователя и руководителя следственного органа; освобождение лиц, задержанных с нарушением требований ст. 91 УПК РФ»<sup>2</sup>.

А. Ю. Чурикова полагает целесообразным «разрешать поступившие материалы проверки по факту проведения дознания, принимая решение о возбуждении

---

<sup>1</sup> Самойлова Т.Н. Проблемные аспекты правозащитной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. Ижевск, 2009. С. 12.

<sup>2</sup> Серебрянникова М.В. Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 8.

уголовного преследования, либо о прекращении дознания в установленном настоящим Кодексом порядке; прокурорское дознание выделяется в качестве самостоятельной первой стадии уголовного процесса, которая начинается с момента поступления сообщения о преступлении и завершается сбором достаточных сведений, подтверждающих наличие события, состава преступления и лица, предположительно совершившего преступление. По результатам дознания прокурор либо возбуждает уголовное преследование и поручает производство расследования соответствующему следователю, либо формулирует по указанным материалам обвинение и направляет их в суд, либо прекращает начатое производство»<sup>1</sup>.

По мнению Д. Г. Пичугина необходимо «Предоставить прокурору право при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, возбуждать уголовное дело»<sup>2</sup>.

Масштабные предложения по изменению процессуального положения прокурора в стадии возбуждения уголовного дела сделаны А. В. Чубыкиным, который предлагает:

- 1) предоставить прокурору, и предусмотреть в ст. 37 УПК РФ, право в императивной форме истребовать материалы проверки сообщения о преступлении;
- 2) принадлежащее в настоящее время прокурору право требовать от органов предварительного следствия и дознания устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия, необходимо распространить на нарушения федерального законодательства, допускаемые в стадии возбуждения уголовного дела. К подобным нарушениям следует относить, в том числе, случаи необоснованного ограничения или игнорирования прав личности при производстве следственных и иных процессуальных действий в ходе проверки сообщения о преступлении;

---

<sup>1</sup> Чурикова А.Ю. Правовая модель деятельности прокурора в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 212.

<sup>2</sup> Пичугин Д.Г. Процессуальные полномочия прокурора и особенности их реализации при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности пограничными органами федеральной службы безопасности (по материалам Дальневосточного федерального округа): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2012. С. 8.

3) прокурор должен обладать полномочием возбуждения уголовного дела в случаях выявления органами прокуратуры нарушений уголовного законодательства (обнаружения признаков преступления) непосредственно при осуществлении надзора за исполнением законов, а также в случаях отмены незаконного и необоснованного постановления органов дознания и предварительного следствия об отказе в возбуждении уголовного дела<sup>1</sup>.

В. С. Калашников считает необходимым для повышения эффективности прокурорского надзора, а также обжалования решения об отказе в возбуждении уголовного дела, наделить прокурора полномочием на возбуждение уголовных дел<sup>2</sup>.

З. Гатаулин пишет: «На наш взгляд, отстранение прокурора от непосредственного принятия решения о возбуждении и об отказе возбуждения уголовного дела может привести к возрастанию роли узковедомственных интересов в расследовании преступлений, росту коррупции в следственных органах, поскольку внешний (прокурорский) надзор за расследованием, достаточно эффективно играющий сдерживающую роль в новых условиях может оказаться существенно ослабленным»<sup>3</sup>.

Т. Н. Самойлова также критически оценивает исключение из полномочий прокурора права принимать решение о возбуждении уголовного дела. Обосновывает вывод о необходимости предоставления прокурору права возбуждать уголовное дело только в двух случаях: 1) при отмене незаконного и необоснованного постановления о возбуждении уголовного дела; 2) при возбуждении уголовного дела в судебном заседании<sup>4</sup>.

С. П. Зайцевым высказывается следующая точка зрения: «возвращение прокурору права своим постановлением возбудить уголовное дело было бы серьезной

---

<sup>1</sup> Чубыкин А.В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 12–13.

<sup>2</sup> Калашников В.С. Правовые последствия отказа в возбуждении уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2010. С. 9.

<sup>3</sup> Гатауллин З. Уголовное преследование как функция прокурора // Законность. 2010. № 2. С. 9.

<sup>4</sup> Самойлова Т.Н. Указ. соч. С. 7.

гарантией соблюдения прав потерпевших на судебную защиту и доступ к правосудию, а также пресечения фактов превышения полномочий в отношении подозреваемых (обвиняемых). Подобное право прокурора сведет на нет практику доминирования внутриведомственных интересов над реализацией задач уголовного судопроизводства, когда осуществление правозащитной функции нередко рассматривается следственными и оперативными подразделениями не как обязательное условие, а как помеха реализации функции уголовного преследования»<sup>1</sup>.

Отметим часто встречающееся в ряду предлагаемых дополнений восстановление полномочия прокурора возбуждать уголовные дела. При этом в качестве аргументации используются ссылки на снижение уровня эффективности прокурорского надзора вследствие отсутствия полномочия прокурора самостоятельно возбуждать уголовные дела.

На наш взгляд, в данном вопросе присутствует методологическая ошибка. Возбуждение уголовного дела – полномочие, которое реализуется в рамках функции уголовного преследования. Тогда как правообеспечительная деятельность реализуется в рамках надзорной деятельности. Нельзя рассматривать полномочие, которое имеет характер уголовного преследования, как правообеспечительное. Поэтому используемое обоснование представляется не корректным.

Проведенным анкетированием выявлено достаточно осторожное мнение практиков. На вопрос «Если прокурору предоставить право возбуждения уголовного дела, то будет ли это способствовать обеспечению прав участников уголовного судопроизводства?» почти 61 % респондентов ответили отрицательно.

Существует несколько законопроектов, которые представлены в законодательные органы. Остановимся на некоторых.

Так, Госсовет Татарстана в 2012 г. обратился с законодательным предложением восстановить существовавшие ранее полномочия прокурора по возбуждению уголовного дела и направлению его для расследования в уполномоченный орган. В качестве аргументов в поддержку внесенного предложения, авторы зако-

---

<sup>1</sup> Зайцев С.П. Актуальные проблемы защиты прав граждан в уголовном судопроизводстве // Законность. 2012. № 8. С. 4.



нопроекта указывали, что «это послужит определенной гарантией необходимого реагирования в случаях вынесения незаконных и необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, а также в случаях, когда в результате проверки исполнения законов, выявлены нарушения, имеющие признаки состава преступления»<sup>1</sup>. Однако законопроект не нашел поддержки в Правительстве Российской Федерации.

В интервью Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Чайки газете «Коммерсант» глава ведомства сказал: «Можно только сожалеть, что этот законопроект не нашел поддержки в правительстве. Для нас необходимость внесения соответствующих изменений в уголовно-процессуальное законодательство очевидна. Принятые в 2007 году поправки в УПК и закон о прокуратуре существенно сократили полномочия прокуроров по надзору за следствием. В результате прокурор оказался лишен ряда надзорных полномочий. Отсутствие у прокурора таких полномочий (по возбуждению уголовного дела. – Н.Б.) не способствует укреплению законности и не отвечает принципам международного права. Достаточно сказать, что в рекомендации комитета министров Совета Европы 2000 года «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» указывается, что прокуроры не только поддерживают обвинение в суде, но и во всех системах уголовного правосудия решают вопрос о возбуждении или продолжении уголовного преследования»<sup>2</sup>.

Еще один законопроект с аналогичными законодательными предложениями внесен Председателем Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам А. Лысковым, где, в частности, предлагается наделить прокуроров правом

---

<sup>1</sup> Госсовет Татарстана предложил Госдуме законопроект о расширении полномочий прокуратуры // <http://www.qwas.ru/russia/edinros/Gossovet-Tatarstana-predlozhil-Gosdume-zakonoproekt-o-rasshirenii-polnomochii-prokuratury/>. 1 июня 2012.

<sup>2</sup> Интервью Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Чайки газете «Коммерсант»// Доступ: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/interview/document-76585/>.

возбуждать и расследовать уголовные дела в отношении следователей и руководителей следственных органов Следственного комитета Российской Федерации<sup>1</sup>.

В пояснительной записке к законопроекту отмечается, что проведенный в Совете Федерации мониторинг подтвердил необходимость возврата прокурору «полномочий возбуждать уголовное дело в случаях отмены незаконных и необоснованных постановлений следователя (дознвателя) об отказе в возбуждении уголовного дела, а также по результатам проверки исполнения законов, когда прокурором выявляются нарушения, имеющие признаки состава преступления». Кроме того, автор документа «для обеспечения системы сдержек и противовесов» предлагает предоставить прокурору право проводить проверку сообщений о преступлениях, совершенных следователями и руководителями следственных органов Следственного комитета России, а также возбуждать и расследовать уголовные дела в отношении указанных должностных лиц<sup>2</sup>.

Мы разделяем позицию О. В. Гладышевой по этому вопросу: «важно, чтобы процесс создания и совершенствования правил производства по уголовным делам основывался на наиболее значимых и объективных факторах, в качестве которых можно увидеть общественные потребности и обязательства государства»<sup>3</sup>.

С данной точки зрения восстановление полномочия возбуждать уголовные дела видится нецелесообразным. Возбуждая уголовное дело, прокурор выполняет функцию уголовного преследования и попадает в число поднадзорных субъектов. Кроме того, наделение прокурора указанным полномочием сильно усложнит процесс правообеспечения участников уголовного судопроизводства, интересы которых затронет процессуальное решение прокурора.

Считаем, что прокурор, как должностное лицо, призванное обеспечивать законность, права и свободы участников уголовного судопроизводства обязан контролировать ход и результаты процессуальной деятельности органов предвари-

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: проект федерального закона № 644381-5 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Пояснительная записка к проекту федерального закона № 644381-5 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> *Гладышева О.В.* Теоретические основы обеспечения законных интересов личности в уголовном судопроизводстве. М.: Юрлитинформ, 2012. С. 106.

тельного расследования, не дублируя эту деятельность. Наделение прокурора полномочием возбуждать уголовные дела снизит процессуальную самостоятельность следователя, навязет органам предварительного расследования мнение прокурора относительно оценки событий и обстоятельств.

Следует учитывать и следующие аспекты. Наделение прокурора указанным полномочием должно повлечь восстановление в органах прокуратуры следственных функций и соответствующих структурных подразделений, хотя бы и для проведения проверочных процессуальных действий, в числе которых сегодня законодатель допускает производство и следственных действий<sup>1</sup>. Потребуется введение сопутствующих процессуальных механизмов: полномочие прокурора проводить проверку сообщений о преступлении, участвовать и производить следственные действия вызывать и опрашивать граждан и др. Это отвлечет прокурора от выполнения основной функции – надзора в уголовном судопроизводстве.

Возникает необходимость контроля за законностью решений прокурора, поскольку нельзя исключать возможность ошибочного принятия им процессуального решения. Понадобится создание дополнительных процессуальных инструментов и их систематизация с имеющимися уголовно-процессуальными институтами.

На наш взгляд, оптимальным было бы решение о предоставлении прокурору права возбуждать уголовные дела в отношении специальных субъектов, перечень которых дан в гл. 52 УПК РФ, в том числе следователей следственных подразделений Следственного Комитета Российской Федерации и иных ведомств, что способствовало бы:

- 1) обеспечению объективности возбуждения уголовного дела в отношении должностных лиц;
- 2) создавало необходимые гарантии законности их привлечения к уголовной ответственности.

Достаточно простым видится и механизм реализации этого полномочия: сообщения о преступлениях специальных субъектов должны поступать на рассмот-

---

<sup>1</sup> См. об этом: *Борозенец Н.Н.* Полномочия прокурора при разрешении сообщений о преступлении // *Austrian Journal of Humanities and Social Sciences*. 2014. Вып. № 9–10. С. 349–354.

рение прокурора, который поручает их проверку органу предварительного расследования, а затем на основе полученных материалов проверки принимает процессуальное решение в порядке, предусмотренном УПК РФ.

Подводя итог, сформулируем основные выводы.

1. Проблемы законодательного регулирования правообеспечительной деятельности прокурора на этапе разрешения сообщения о преступлении можно в целом определить как отсутствие необходимых процессуальных полномочий у прокурора.

2. Объектом правообеспечительной деятельности прокурора на данном этапе уголовного судопроизводства выступают следующие субъективные права:

– право на вынесение процессуального решения по существу сообщения о преступлении в разумный срок;

– право знать о сущности принятых процессуальных решений;

– право получить необходимую информацию для защиты своих законных интересов, в том числе о результатах рассмотрения и разрешения сообщения о преступлении и порядке обжалования процессуальных решений в разумный срок;

– право на обжалование процессуальных решений;

– право на принятие законного и обоснованного процессуального решения.

3. Произошедшие изменения в процессуальных полномочиях прокурора при разрешении сообщений о преступлении имеют положительный конструктивный характер и направлены к усилению его правообеспечительной деятельности в уголовном судопроизводстве.

4. Прокурор имеет возможность активного и непосредственного влияния на законность и обоснованность решений, принимаемых руководителем следственного органа, следователем, органом дознания, дознавателем в результате проверки сообщений о преступлении;

5. Целесообразно наделить прокурора дополнительными полномочиями, в том числе по проверке доводов жалоб, по контролю всей совокупности процессуальных решений, принимаемых в стадии возбуждения уголовного дела, а также по разрешению сообщений о преступлениях специальных субъектов, указанных в

гл. 52 УПК РФ, предоставив прокурору право возбуждать соответствующие уголовные дела и др.

6. Выявленные пробелы законодательного регулирования стали основанием для предложений по внесению изменений и дополнений в содержание УПК РФ<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Приложение 1.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Определяющим для формирования правообеспечительного направления в уголовном судопроизводстве в целом и для деятельности прокурора, в частности, стало назначение уголовного судопроизводства, закрепленное как его принцип в ст. 6 УПК РФ. Назначение уголовного судопроизводства обусловило постановку задачи по обеспечению прокурором прав его участников и определило сущность соответствующей процессуальной деятельности, ее содержание и направления.

Правообеспечение в уголовном судопроизводстве осуществляется в следующих направлениях: 1) осуществление (реализация) субъективных прав; 2) охрана; 3) защита; 4) восстановление; 5) компенсация. Каждое из направлений имеет свои этапы, в рамках которых могут действовать только определенные субъекты уголовно-процессуальных правоотношений, используя специфические процессуальные средства.

Компенсация прав участников уголовного судопроизводства является развивающимся направлением и предусматривается в действующем уголовно-процессуальном законе лишь применительно к отдельным стадиям и их формам (например, сокращенная форма дознания). Стадия возбуждения уголовного дела на законодательном уровне такого направления правообеспечения пока не имеет, что можно рассматривать как потенциальную перспективу совершенствования уголовно-процессуального закона.

2. Правообеспечение в уголовном судопроизводстве имеет свой механизм реализации, характеризующийся наличием нормативной основы, комплексным характером, многоуровневой структурой и внутренней системой.

Основными элементами механизма правообеспечения выступают:

1) цель и задачи;

2) средства, определяющие субъективное правовое положение участников уголовного судопроизводства (законодательное закрепление процессуального статуса, совокупность прав, их содержание);

3) средства, определяющие порядок деятельности (процессуальные правила деятельности носителей прав и должностных лиц, уполномоченных обеспечивать права).

Каждый субъект правообеспечения обладает законодательно определенными и только ему присущими особенностями реализации правообеспечительного механизма, которые выражаются в совокупности доступных средств обеспечения, характере правообеспечительной деятельности, ее результатах.

3. Правообеспечительная деятельность – необходимый и обязательный элемент процессуальной компетенции прокурора в уголовном судопроизводстве. В силу объективного совпадения предмета, объекта, цели, задач и средств прокурорского надзора и правообеспечительной деятельности нецелесообразно и практически невозможно выделение правообеспечения в виде самостоятельной функции прокурора.

Формой осуществления прокурором правообеспечения является прокурорский надзор.

Прокурор в уголовном судопроизводстве осуществляет такие направления правообеспечительной деятельности как соблюдение (реализация), охрана, защита и восстановление прав участников уголовного судопроизводства.

В стадии возбуждения уголовного дела соблюдение (реализация) прав участников уголовного судопроизводства как направление правообеспечительной деятельности прокурором не осуществляется.

4. Механизм правообеспечительной деятельности прокурора подвержен дифференциации, основанием которой выступают существенные отличия в совокупности, содержании и характере правообеспечительных возможностей прокурора, а также в порядке их осуществления в зависимости от должностного лица (следователь или дознаватель), осуществляющего процессуальную деятельность в стадии возбуждения уголовного дела.

5. Проведение комплексного исследования показало наличие многочисленных законодательных пробелов в регулировании механизма правообеспечения в стадии возбуждения уголовного дела, в целом, и для прокурора, в частности. В то же время значимость стадии возбуждения уголовного дела для обеспечения прав граждан, в том числе конституционных (например, на доступ к правосудию) признается большинством ученых и практиков. Правообеспечительное значение стадии возбуждения уголовного дела обуславливает потребность в законодательном совершенствовании необходимых средств.

6. Для приведения действующего уголовно-процессуального закона в соответствие с современными потребностями в правообеспечении на этапе возбуждения уголовного дела необходимо предпринять следующие шаги:

- восстановить категоричность указаний и требований прокурора, обращенных к следователю и дознавателю;
- урегулировать процедуру приема и регистрации сообщения о преступлении;
- законодательно определить участников стадии возбуждения уголовного дела и их процессуальный статус;
- установить средства выявления прокурором и устранения нарушений федерального законодательства в процессуальной деятельности органов досудебного производства, в том числе предусмотреть его полномочия получать объяснения от заинтересованных лиц, пояснения от следователя, дознавателя по поступившей жалобе, истребовать дополнительные материалы для разрешения жалобы по существу.

7. Фундаментальной проблемой в правообеспечении считаем неопределенность круга участников и их процессуального положения в стадии возбуждения уголовного дела, что ведет к появлению таких проблем, как отсутствие законодательной основы определения их прав, средств реализации охраны, защиты, восстановления и компенсации этих прав, объема процессуальных полномочий прокурора. Для решения этой проблемы недостаточно правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и следует пересмотреть содержание одно-



го из принципов – назначения уголовного судопроизводства и признать, что уголовное судопроизводство имеет своим назначением защиту прав и законных интересов лиц и организаций, *участвующих в уголовном судопроизводстве*, а не только лиц, потерпевших от преступлений.

8. Структурирование стадии возбуждения уголовного дела позволяет применять различные методы научного исследования и выявлять самые различные детали в законодательном регулировании и его пробелы.

Для совершенствования процессуальной деятельности прокурора и достижения необходимого уровня правообеспечения *на этапе приема и регистрации сообщения о преступлении* предлагаем законодательно установить полномочие прокурора:

– требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе приема, регистрации сообщения о преступлении;

– проверять регистрационные и учетные материалы в стадии возбуждения уголовного дела;

– получать объяснения от заинтересованных лиц, обращающихся к нему с жалобами на процессуальные действия (бездействие) и решения органов предварительного расследования.

Придать категоричность и обязательность для следователя и дознавателя требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных при приеме и регистрации сообщения о преступлении.

9. *На этапе проверки сообщения о преступлении* основным законодательным пробелом считаем отсутствие в числе процессуальных полномочий прокурора, полномочия на оперативный доступ к материалам проверки, в связи с чем предлагаем предусмотреть следующие правила:

1) прокурор вправе обращаться к органу дознания и руководителю следственного органа с требованием о представлении материалов проверки сообщений о преступлении;

2) основаниями такого обращения могут быть:

– жалобы и иные обращения участников уголовного судопроизводства с указанием в них на допускаемые следователем или дознавателем (органом дознания, руководителем следственного органа) нарушения их прав либо прав представляемых ими лиц;

– иные источники сведений о допускаемых указанными должностными лицами нарушениях прав участников уголовного судопроизводства в ходе проведения проверки сообщения о преступлении;

3) форма обращения прокурора – требование о представлении материалов проверки в полном объеме или выборочно, в последнем случае – с перечислением необходимых документов;

4) характер обращения – обоснованное и мотивированное требование прокурора должно быть обязательным для следователя и дознавателя (равно и иных должностных лиц);

5) срок выполнения – требование прокурора подлежит незамедлительному выполнению.

6) срок прокурорской проверки – прокурор обязан провести проверку представленных материалов и не позднее чем через 24 часа направить полученные материалы обратно со своим заключением. Представление или требование прокурора об устранении и (или) недопущении правонарушений должно быть представлено в тот же срок.

10. Совокупность проверочных процессуальных действий в стадии возбуждения уголовного дела включает и некоторые следственные действия. Вовлечение участников уголовного судопроизводства в их (следственных действий) производство сопровождается дополнительными правоограничениями, в связи с чем производство следственных действий должно:

– предусматривать специфическую цель для их производства в стадии возбуждения уголовного дела;

– обязательно контролироваться со стороны прокурора в части правомерности их производства в стадии возбуждения уголовного дела. Следственные действия в стадии возбуждения уголовного дела должны иметь исключительный ха-

ракти, основанный на их производстве только в целях получения фактических данных, необходимых для вынесения обоснованного решения, предусмотренного в ст. 145 УПК РФ.

На этапе проведения проверки сообщения о преступлении следует выделить такие направления правообеспечительной деятельности прокурора как:

- оценка целесообразности производства следственных действий в стадии возбуждения уголовного дела;
- обеспечение прокурором прав лиц вовлекаемых в производство процессуальных, в том числе следственных, действий;
- оценка сроков производства процессуальных действий.

11. Действующее уголовно-процессуальное законодательство не содержит необходимых прокурору для эффективного правообеспечения процессуальных средств. Существенно снижают эффективность правообеспечительной деятельности прокурора следующие факторы:

- ограниченность компетенции прокурора в части получения материалов проверки случаями вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела;
- предусмотренное в ч. 2 ст. 144 УПК РФ полномочие прокурора об истребовании материалов, имеющих отношение к распространенному сообщению о преступлении, из реакции СМИ не обеспечивается необходимыми средствами реализации;
- отсутствие законодательного определения сроков:
  - 1) принятия сообщения;
  - 2) регистрации сообщения;
  - 3) выдачи заявителю документа о принятии сообщения о преступлении;
  - 4) вручения заявителю копии постановления о возбуждении уголовного дела;
- отсутствие законодательного закрепления подавляющего большинства, доступных прокурору в рамках проверки сообщения о преступлении полномочий – 10 из 12 выявленных полномочий прокурора на этапе проверки сообщений о

преступлении, в том числе имеющие выраженный правообеспечительный характер, закреплены только в ведомственных актах.

Полностью отсутствуют в уголовно-процессуальном законодательстве превентивные средства, необходимые прокурору для охраны прав участников уголовного судопроизводства при проведении проверки сообщения о преступлении.

12. Проблемы законодательного регулирования правообеспечительной деятельности прокурора *на этапе разрешения сообщения о преступлении* заключаются в отсутствии надлежащих и необходимых процессуальных полномочий, подкрепленных средствами их осуществления.

На этапе разрешения сообщения о преступлении объектом правообеспечительной деятельности прокурора на данном этапе уголовного судопроизводства выступают следующие субъективные права:

- право на вынесение процессуального решения по существу сообщения о преступлении в разумный срок;
- право знать о сущности принятых процессуальных решений;
- право получить необходимую информацию для защиты своих законных интересов, в том числе о результатах рассмотрения и разрешения сообщения о преступлении и порядке обжалования процессуальных решений в разумный срок;
- право на обжалование процессуальных решений;
- право на принятие законного и обоснованного процессуального решения.

Объемность этого перечня требует масштабности процессуальной деятельности прокурора, практически при полном отсутствии законодательного регулирования по обеспечению указанных прав.

Считаем необходимым унифицировать процессуальный порядок принятия прокурором процессуального решения по отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Полагаем, что данное полномочие должно осуществляться прокурором вне зависимости того, следователь или дознаватель проводили проверку сообщения о преступлении и приняли решение об отказе в возбуждении уголовного дела, *в разумный срок, но не более 5 суток с момента получения соответствующих материалов проверки.*

Целесообразно наделить прокурора дополнительными полномочиями, в том числе по проверке доводов жалоб, по контролю всей совокупности процессуальных решений, принимаемых в стадии возбуждения уголовного дела, а также по разрешению сообщений о преступлениях специальных субъектов, указанных в гл. 52 УПК РФ, предоставив прокурору право возбуждать соответствующие уголовные дела и др.

13. Выявленные пробелы законодательного регулирования стали основанием для формулирования и обоснования предложений по внесению изменений и дополнений в содержание УПК РФ<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Приложение 1.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### Нормативные акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с изм. и доп. от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 15. – Ст. 1691.
2. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. М.: Омега-Л, 2016.
3. О прокуратуре Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
4. О Следственном комитете Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. №403-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 15.
5. О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок [Текст]: Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства РФ. – 2010. – № 18. – Ст. 2144.
6. О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 29 мая 2002 № 58-ФЗ (ред. от 29 декабря 2010 г.). Документ опубликован не был // СПС «Консультант-Плюс».
7. О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 04 июля 2003 № 92-ФЗ (ред. от 29 декабря 2010 г.). Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

8. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 12 апреля 2007 г. № 47-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2007. – № 16. – Ст. 1827.

9. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [Текст]: Федеральный закон от 05 июня 2007 г. № 87-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства РФ. – 2007. – № 24. – Ст. 2830.

10. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 02 декабря 2008 г. № 226-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2008. – № 49. – Ст. 5724.

11. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 09 марта 2010 г. № 19-ФЗ // Рос. газ. – 2010. – 12 марта.

12. О внесении изменений в статьи 140 и 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 06 декабря 2011 г. № 407-ФЗ (с изм. и доп.) // Рос. газ. – 2011. – 9 декабря.

13. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия [Текст]: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ (с изм. и доп.) // Собр. законодательства РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 16.

14. О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 04 марта 2013 г. № 23-ФЗм (с изм. и доп.) // Собр. законодательства РФ. – 2013. – № 9. – Ст. 875.

15. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве [Текст]: Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2013. – № 52 (часть I). – Ст. 6997.

16. О едином учете преступлений [Текст]: приказ Генеральной прокуратуры РФ, Министерства внутренних дел РФ, Министерства РФ по делам граждан-

ской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерства юстиции РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Министерства экономического развития и торговли РФ, Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 // Рос. газ. – 2006. – 25 января.

17. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания [Текст]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 6 сентября 2007 г. № 137 // Законность. – 2007. – № 10.

18. Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве [Текст]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 27 ноября 2007 г. № 189 // Законность. – 2008. – № 2.

19. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия [Текст]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 2 июня 2011 г. № 162 // Законность. – 2011. – № 11.

20. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия [Текст]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 5 сентября 2011 г. № 277. Документ опубликован не был // ИПП «ГАРАНТ».

21. Об утверждении и введении в действие Инструкции «О порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» [Текст]: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 45 // Законность. – 2013. – № 4.

22. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве дознания в сокращенной форме [Текст]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 3 июля 2013 г. № 262 // Законность. – 2013. – № 9.

23. 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 [Текст]: приказ Генеральной прокуратуры РФ, Министерства внутренних дел РФ, Федеральной службы безопасности РФ, Следственного комитета РФ, Федеральной



службы РФ по контролю за оборотом наркотиков, Федеральной таможенной службы, Федеральной службы исполнения наказаний, министерства обороны РФ, Федеральной службы судебных приставов, Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 26 марта 2014 г. № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 // Рос. газ. – 2014. – 13 августа.

24. Об организации работы по рассмотрению уведомлений о распространении в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, и направлению требований о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим такую информацию [Текст]: приказ Генеральной прокуратуры России от 05 июня 2014 г. № 301. Документ опубликован не был // ИПП «ГАРАНТ».

25. Основные результаты прокурорской деятельности за январь – май 2014 г. // [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1007532/>.

26. Основные результаты прокурорской деятельности за январь – декабрь 2014 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1007532/>.

27. Основные результаты прокурорской деятельности за январь – ноябрь 2015 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1007532/>.

28. Основные результаты прокурорской деятельности за январь–декабрь 2015 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1106960/>.

29. Основные результаты прокурорской деятельности за январь–июнь 2016 г. [Электронный ресурс]. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1007532/>.

30. Основные статистические показатели судов общей юрисдикции за 1 полугодие 2016 г. // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=3541>.

31. Госсовет Татарстана предложил Госдуме законопроект о расширении полномочий прокуратуры [Электронный ресурс] // Официальный сайт Госсовета Республики Татарстан: <http://www.qwas.ru/russia/edinros/Gossovet-Tatarstana-predlozhil-Gosdume-zakonoproekt-o-rasshirenii-polnomochii-prokuratury/> 1 июня 2012.

32. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: проект № 644381-5 федерального закона [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

---

33. Сборник основных организационно-распорядительных документов Генпрокуратуры РФ [Текст] / под ред. С.Г. Кехлерова – Тула: Автограф, 2004. – Т. 1. – 321 с.

---

**Комментарии законодательства, учебники,  
учебные пособия, справочная литература, энциклопедии**

---

34. Ашиткова, Т.В. Организация прокурорского надзора за исполнением законодательства об экспертной деятельности [Текст]: методические рекомендации / Т.В. Ашиткова, Д.Г. Добрецов, Е.Р. Надыршин, Ж.А. Николаева, М.В. Парфенова, С.Г. Хусяйнова, О.В. Янчуркин. – М.: Акад. Ген. прокуратуры РФ, 2015. – 54 с.

35. Волколуп, О.В. Гарантии прав участников уголовного судопроизводства Российской Федерации [Текст]: учеб. пособие. / О.В. Волколуп, Ю.Б. Чупилкин. – 2-е изд., испр. и доп. – Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2005. – 160 с.

36. Выдря, М.М. Уголовно-процессуальные гарантии в суде [Текст]: учеб. пособие / М.М. Выдря. – Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 1980. – 94 с.

37. Выдря, М. М. Участники судебного разбирательства и гарантии их прав [Текст]: учеб. пособие / М.М. Выдря. – Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 1979. – 101 с.
38. Гриненко, А.В. Уголовный процесс[Текст]: учеб. для вузов / А.В. Гриненко. – Изд. 2-е перераб. и доп.– М.: Юрайт, 2013. – 334 с.
39. Даль, В. Толковый словарь живого великорусского языка [Текст] / В. Даль. В 4 т. – М.: Русский язык, 1981. – Т. 1. – 862 с.
40. Лазарева, В.А. Прокурор в уголовном процессе [Текст]: учеб. пособие / В.А. Лазарева. – М.: Юрайт, 2011. – 296 с.
41. Прокурорский надзор в Российской Федерации [Текст]: учеб. / под общ. ред. А.Н. Савенкова. – 3-е изд. – М.: Дашков и К, 2012. – 456 с.
42. Случевский, В. Учебник русского уголовного процесса. Судостроительство – судопроизводство [Текст] / В. Случевский. – Изд. 4-е, доп. и испр. – СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1913. – 683 с.
43. Строгович, М. С. Курс советского уголовного процесса [Текст] / под ред. Н.Н. Полянского. – М.: Академия наук СССР, 1955. – 702 с.
44. Строгович, М.С. Курс советского уголовного процесса [Текст] / М.С. Строгович. – В 2 т. – М.: Наука, 1968. – Т. 1 – 470 с.
45. Уголовно-процессуальное право РФ [Текст]: учеб. / под ред П.А. Лупинской. – М.: Юрист, 2003. – 797 с.
46. Уголовный процесс [Текст]: учеб. / под ред. К.Ф. Гуценко. – М.: Зерцало, 2005. – 736 с.
47. Фойницкий, И. Я. Курс уголовного судопроизводства [Текст] / И.Я. Фойницкий. – В 2 т. – СПб.: Альфа, 1996. – Т. 1. – 552 с.
48. Францифоров В.Ю., Манова Н.С. Уголовный процесс: учебник и практикум [Текст] / В.Ю. Францифоров, Н.С. Манова. – М.: Юрайт, 2015. – 337 с.
49. Яшин, В.Н. Возбуждение уголовного дела: теория, практика, перспективы [Текст]: учеб. пособие / А.В. Победкин, В.Н. Яшин. – М.: Юнити-Дана, 2002. – 184 с.

**Монографии, научные статьи, тезисы выступлений**

50. Абдулаев, М.И. Права человека Историко-сравнительный анализ [Текст] / М.И. Абдулаев. – СПб: Юридический центр Пресс, 2004. – 322 с.
51. Абдул-Кадыров, Ш.М. Прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль на предварительном следствии [Текст] / Ш.М. Абдул-Кадыров // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 4. – С. 152–154.
52. Агутин, А.В. Теоретические и нравственные основания принципов в современном отечественном уголовном судопроизводстве : монография [Текст] / А. А. Агутин, Н. В. Агутина. – М.: Моск. гуманит. ун-т, 2009. – 106 с.
53. Агутин, А.В. К вопросу о полномочиях должностных лиц, осуществляющих производство по уголовному делу, как факторе обеспечения должной мотивации в уголовно-процессуальной сфере [Текст] / А.В. Агутин, Ф.И. Кравцов // Актуальные вопросы российского права: сб. науч. ст. – М.: Моск. гуманит. ун-т, 2011. – Вып. 23. – С. 55–61.
54. Агутин, А.В. Мотивация уголовно-процессуальной деятельности [Текст]: монография / А.В.Агутин, Е.З. Трошкин, Д.Т. Рязанов. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 152 с.
55. Агутин, А.В. К вопросу о парадигме организации прокурорского надзора [Текст] / А.В. Агутин // Бизнес в законе. – 2013. – Вып. № 3. – С. 75–78.
56. Агутин, А.В. Организационно-правовой механизм реализации концепции «должной правовой процедуры» и нравственные основы уголовно-процессуальной деятельности в отечественном уголовном судопроизводстве: монография [Текст] / А.В.Агутин, Е.З. Трошкин, Р.Х. Губжоков. – М.: Юрлитинформ, 2016. – 240 с.
57. Азаров, В.А. Юридические лица в уголовном процессе России: теоретические основы, законодательство и практика [Текст] / В.А. Азаров, М.Х. Абдрахманов, М.Р. Сафаралеев. – Омск: Омский гос. ун-т, 2010. – 400 с.

58. Александров, А. С. Стадия возбуждения уголовного дела: ликвидировать нельзя оставить [Текст] / А.С. Александров, С.А. Грачев // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2015. – № 1(31). – С. 101–108.
59. Анисимов, П.В. Теоретико-правовые и организационные основы правозащитной системы в Российской Федерации: монография [Текст] / П.В. Анисимов, Л.В. Медведицкова. – Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2007. – 152 с.
60. Арзиани, С. Надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования [Текст] / С. Арзиани // Законность. – 2011. – № 1. – С. 42–44.
61. Арсенова, Т.Б. Процессуальная самостоятельность лиц, осуществляющих досудебное производство по уголовным делам [Текст] / Т.Б. Арсенова // Российский следователь. – 2009. – № 18. – С. 2–4.
62. Багаутдинов, Ф.М. Обеспечение публичных и личных интересов при расследовании преступлений [Текст] / Ф.М. Багаутдинов. – М.: Юрлитинформ, 2004. – 544 с.
63. Багмет, А.М. К вопросу о процессуальной самостоятельности следователя [Текст] / А.М. Багмет // Российская юстиция. – 2013. – № 9. – С. 54–56.
64. Балакшин, В.С. Суд как субъект доказывания и обеспечения прав участников уголовного процесса [Текст] / В.С. Балакшин // Механизм реализации и защиты прав личности: материалы VIII Межрегион. науч.-практ. конф. – Екатеринбург: Уральская гос. юрид. академия», 2010. – С. 25–31.
65. Баршев, Я.И. О преимуществе следственного процесса перед обвинительным [Текст] / Я.И. Баршев // Юридические записки. – 1842. – Т. 2. – С. 120–148.
66. Баршев, Я.И. Основания уголовного судопроизводства [Текст] / Я.И. Баршев. – СПб.: Типография II отделения собственной Е.И.В. канцелярии, 1841. – 297 с.

67. Безруков, С.С. Информирование заинтересованных лиц как принцип уголовного процесса [Текст] / С.С. Безруков // Библиотека криминалиста. – 2014. – № 5 (16). – С. 114–123.
68. Борозенец, Н.Н. Полномочия прокурора при разрешении сообщений о преступлении [Текст] / Н.Н. Борозенец // Austrian Journal of Humanities and Social Sciences. – 2014. – Вып. № 9–10. – С. 349–354.
69. Борозенец, Н.Н. Надзор и правообеспечительная деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве: проблема соотношения [Текст] / Н.Н. Борозенец // Общество и право. – 2015. – Вып. № 4 (54). – С. 222–227.
70. Борозенец, Н.Н. Сущность, средства и пределы правообеспечительной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве [Текст] / Н.Н. Борозенец // Право и политика. – 2015. – № 12. – С. 1682–1687.
71. Борозенец, Н.Н. О некоторых проблемах процессуального положения прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства [Текст] / Н.Н. Борозенец // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016. – № 2. (109). – С. 220–229.
72. Борозенец, Н.Н. Проблемы законодательного регулирования правообеспечения при разрешении сообщений о преступлении [Текст] / Н.Н. Борозенец // Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности: материалы Всерос. науч-практ. конф. с междунар. участием / под общ. и науч. ред. О.В. Гладышевой, В.А. Семенцова. – Краснодар: Просвещение–Юг, 2016. – С. 131–139.
73. Буланова, Н.В. Прокурор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства Российской Федерации: монография / Н.В. Буланова. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 216 с.
74. Бутылин, В.Н. Государственно-правовой механизм охраны конституционных прав и свобод граждан [Текст] / В.Н. Бутылин. – М.: Академия управления МВД России, 2001. – 177 с.

75. Бутылин, В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод граждан [Текст] / В.Н. Бутылин // Право и власть. – 2002. – № 2. – С. 35–45.
76. Бутылин, В.Н. Институт государственно-правовой охраны конституционных прав и свобод [Текст] / В.Н. Бутылин // Журнал российского права. – 2001. – № 12. – С. 80–91.
77. Быков, В.М. Права прокурора на стадии возбуждения уголовного дела [Текст] / В.М. Быков // Законность. – 2013. – № 4. – С. 49–53.
78. Воеводин, Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан [Текст] / Л.Д. Воеводин. – М.: Моск. ун-т, 1972. – 300 с.
79. Володина, Л.М. Механизм защиты прав личности в уголовном процессе [Текст] / Л.М. Володина. – Тюмень: Тюменский гос. ун-т, 1999. – 172 с.
80. Володина, Л.М. Публичность и защита прав человека в уголовном судопроизводстве [Текст] / Л.М. Володина // Материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Уфа: БашГУ, 2009. – С. 254–261.
81. Воронин, С.Э. Прокурор как участник уголовного судопроизводства [Текст]: монография / С.Э. Воронин, Н.А. Кириенко. – Биробиджан: Биробиджанский филиал ФГБОУ ВПО «Амурский государственный университет», 2012. – 232 с.
82. Воскобитова, Л.А. Кризис уголовного судопроизводства и некоторые предложения к концепции реформирования досудебного производства [Текст] / Л.А. Воскобитова // Обвинение и защита по уголовным делам: исторический опыт и современность: сб. ст. по материалам Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. Н.Г. Стойко. – СПб.: Юридический центр. – 2015. – С. 89–101.
83. Гаврилов, Б.Я. Современное досудебное производство: способно ли оно обеспечить эффективность следственной деятельности? [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.iuaj.net/node/1867> (дата обращения – 20 января 2016 г.).
84. Гатауллин, З. Уголовное преследование как функция прокурора [Текст] / З. Гатауллин // Законность. – 2010. – № 2. – С. 221–225.

85. Гладышева, О.В. Теоретические основы обеспечения законных интересов личности в уголовном судопроизводстве [Текст]: монография. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 192 с.
86. Голованцев, И.В. Административно-правовые средства формирования правового порядка при реализации конституционных прав и свобод [Текст] / И.В. Голованцев // Административное право и процесс. – 2007. – № 4. – С. 6–9.
87. Гриненко, А.В. Правовые и организационные аспекты поступления и регистрации сообщений о преступлениях [Текст] / А.В. Гриненко // Библиотека криминалиста. – 2016. – № 2 (25). – С. 67–73.
88. Гриненко, А.В. Потерпевший должен иметь не меньше процессуальных прав, чем обвиняемый [Текст] / А.В. Гриненко // Российская юстиция. – 2002. – № 9. – С. 51–52.
89. Гриненко, А.В. Потерпевший должен иметь не меньше процессуальных прав, чем обвиняемый [Текст] / А.В. Гриненко // Российская юстиция. – 2002. – № 9. – С. 51–52.
90. Гриненко, А.В. Постановление прокурора как повод к возбуждению уголовного дела [Текст] / А.В. Гриненко // Законность. – 2012. – № 11. – С. 22–24.
91. Гуляев, А.П. Процессуальные функции следователя [Текст]: монография / А.П. Гуляев. – М.: Юрид. лит-ра. – 1981. – 191 с.
92. Гуськова, А.П. Проблемные вопросы механизма защиты прав личности в уголовном судопроизводстве [Текст] / А.П. Гуськова // Вестник Оренбургского гос. ун-та. – 2002. – № 2. – С. 16–22.
93. Даев, В.Г. Современные проблемы гражданского иска в уголовном процессе [Текст] / В.Г. Даев. – Л.: Ленингр. ун-т, 1972. – 71 с.
94. Даев, В.Г. Процессуальные функции и принцип состязательности в уголовном судопроизводстве [Текст] / В.Г. Даев // Правоведение. – 1974. – № 1. – С. 64–73.
95. Денисов, Ю. Практика была неправильной [Текст] / Ю. Денисов // Законность. – 2009. – № 9. – С. 12–13.



96. Добровольская, Т.Н. Гарантии прав граждан в уголовном судопроизводстве [Текст] / Т.Н. Добровольская // Советское государство и право. – 1980. – № 2. – С. 128–135.
97. Дореволюционные юристы о прокуратуре [Текст]: сб. ст. / под ред. С.М. Казанцева. – С.-Пб.: Юрид. центр Пресс, 2001. – 287 с.
98. Ергашев, Е.Р. Проблемы правового статуса прокурора в досудебном производстве по уголовному делу [Текст] / Е.Р. Ергашев // Уголовное право. – 2010. – № 4. – С. 88–91.
99. Ефимичев, С.П. Функции в уголовном судопроизводстве: понятие, сущность, значение [Текст] / С.П. Ефимичев, П.С. Ефимичев // Журнал российского права. – 2005. – № 7. – С. 56–61.
100. Жадан, В.Н. О развитии и значении проверки сообщения о преступлении в досудебном производстве [Текст] / В. Н. Жадан // Молодой ученый. – 2013. – № 6. – С. 553–558.
101. Жук, О.Д. Уголовное преследование по уголовным делам об организации преступных сообществ (преступных организаций) [Текст]: монография / О.Д. Жук. – М.: Инфра-М, 2004. – 272 с.
102. Зайцев, О.А. Подозреваемый в уголовном процессе [Текст] / О.А. Зайцев, П.А. Смирнов. – М.: Экзамен, 2005. – 320 с.
103. Зайцев, С.П. Актуальные проблемы защиты прав граждан в уголовном судопроизводстве [Текст] / С.П. Зайцев // Законность. – 2012. – № 8. – С. 3–6.
104. Ильюхов, А.А. Актуальные вопросы возбуждения уголовных дел, рассмотренных судами с участием присяжных заседателей [Текст] / А.А. Ильюхов // Вестник Южно-Уральского гос. ун-та: сер. Право. – 2012. – № 20. – С. 35–39.
105. Исаенко, В. Защита прокурором прав и законных интересов потерпевших в досудебном производстве по уголовным делам [Текст] / В. Исаенко // Законность. – 2010. – № 8. – С. 7–12.
106. Калиновский, К.Б. Защита прав потерпевших от преступлений в стадии возбуждения уголовного дела российского уголовного процесса [Текст] /

К.Б. Калиновский, А.Е. Чечетин // Российский следователь. – 2015. – № 9. – С. 10–14.

107. Кириллова, Н.П. Процессуальные функции профессиональных участников состязательного судебного разбирательства уголовных дел [Текст]: монография / Н.П. Кириллова. – СПб.: С.-Пб. гос. ун-т, 2007. – 408 с.

108. Кожевников, О.А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства [Текст] / О.А. Кожевников. – М.: Волтерс Клувер, 2011 – 208 с.

109. Колударова, О.П. Принудительные меры воспитательного характера как альтернатива уголовной ответственности и обеспечение прав, свобод безнадзорных и беспризорных несовершеннолетних [Текст] / О.П. Колударова // Диалектика современных инновационных механизмов по разрешению правовых конфликтов: материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Оренбург: Оренбургский гос. ун-т, 2011. – С. 171–176.

110. Корнуков, В.М. Об уголовно-процессуальных гарантиях и интересах личности и правосудия [Текст] / В.М. Корнуков // Реализация уголовной ответственности: уголовно-правовые и процессуальные проблемы: межвузов. сб. ст. – Куйбышев: Куйбышев. ун-т, 1987. – С. 117–124.

111. Корнакова, С.В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела [Текст]: монография / С.В. Корнакова, А.В. Чубыкин. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 200 с.

112. Кругликов, А.П. Полномочия прокурора по возбуждению уголовного дела и осуществлению уголовного преследования [Текст] / А.П. Кругликов // Законность. – 2012. – № 1. – С. 12–16.

113. Куцова, Э.Ф. Гарантии прав личности в советском уголовном процессе [Текст] / Э.Ф. Куцова. – М.: Юрид. лит-ра, 1973. – 200 с.

114. Лазарева, В.А. Судебная власть и ее реализация в уголовном процессе [Текст] / В.А. Лазарева. – Самара: Самарский ун-т, 1999. – 136 с.

115. Ларин, А.М. Защита прав человека и гражданина в уголовном судопроизводстве [Текст] / А.М. Ларин // Общая теория прав человека. – М.: Норма, 1996. – 520 с.
116. Ларин, А.М. Презумпция невиновности [Текст] / отв. ред. М.С. Строгович / А.М. Ларин. – М.: Наука, 1982. – 152 с.
117. Ларин, А.М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции [Текст] / А.М. Ларин. – М.: Юрид. лит-ра, 1986. – 166 с.
118. Леви, А. УПК РФ и вопросы адвокатской деятельности [Текст] / А. Леви // Уголовное право. – 2005. – № 2. – С. 4–6.
119. Линовский, В. Опыт исторических разысканий о следственном уголовном судопроизводстве в России [Текст] / В. Линовский. – Одесса: Тип. Л. Нитче, 1849. – 264 с.
120. Лукашевич, В.З. Уголовно-процессуальные правоотношения [Текст] / В.З. Лукашевич, П.С. Элькинд, В.П. Божьев. – М.: Юрид. лит-ра, 1975. – 175 с.
121. Лятифова, Т.С. Обеспечение прав и свобод человека в ходе исполнения правоохранительными органами государственных функций [Текст] / Т.С. Лятифова // Конституция Российской Федерации как гарант прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений: материалы Междунар. науч.-практ. конф. – В 3 ч. – М.: Институт повышения квалификации Следственного комитета Российской Федерации, 2013. – Ч. 2. – С. 258–263.
122. Макаров, Ю.Я. Судебная защита прав личности в уголовном процессе [Текст] / Ю.Я. Макаров // Российский судья. – 2008. – № 3. – С. 26–28.
123. Марковичева, Е.В. Ускорение уголовного судопроизводства как гарантия обеспечения прав лиц, вовлеченных в сферу уголовной юстиции [Текст] / Е.В. Марковичева // Российская юстиция. – 2009. – № 9. – С. 65–66.
124. Мархгейм, М.В. Правозащитная деятельность публичных структур в Российской Федерации [Текст]: монография / М.В. Мархгейм. – Ростов н/Д.: Ростиздат, 2006. – 111 с.
125. Мельников, В.Ю. Обеспечение прав граждан в ходе досудебного производства [Текст] / В.Ю. Мельников. – М.: Юриспруденция, 2006. – 592 с.

126. Мельников, В.Ю. Структурная характеристика механизма обеспечения и реализации защиты прав личности в уголовном судопроизводстве [Текст] / В.Ю. Мельников // Российский судья. – 2012. – № 7. – С. 27–32.
127. Мельников, В.Ю. Защита и охрана прав и свобод участников уголовного судопроизводства [Текст] / В.Ю. Мельников // Российский судья. – 2010. – № 1. – С. 17–20.
128. Мельников, В.Ю. Необходимость создания механизма обеспечения, реализации и защиты прав человека в уголовном судопроизводстве [Текст] / В.Ю. Мельников // Адвокатская практика. – 2013. – № 2. – С. 19–22.
129. Москалькова, Т.В. Этика уголовно-процессуального доказывания (стадия предварительного расследования) [Текст] / Т.В. Москалькова. – М.: Спарк, 1996. – 258 с.
130. Муратова, Н.Г. Концептуальные основы совершенствования статуса жертвы в уголовном судопроизводстве [Текст] / Н.Г. Муратова // Вестник экономики, права и социологии. – Казань, 2007. – С. 63–70.
131. Николюк, В.В. Конституционно-правовые проблемы возмещения вреда лицам, незаконно подвергнутым мерам уголовно-процессуального принуждения [Текст] / В.В. Николюк // Российский следователь. – 2010. – № 17. – С. 8–10.
132. Новое советское уголовно-процессуальное законодательство и адвокатура [Текст] / М. Выдря, Я. Киселев, И. Мухин, Т. Соколов и др. – М.: ИМО, 1960. – 166 с.
133. Общественные и личные интересы в уголовном судопроизводстве [Текст]: монография / под науч. ред. Л.Д. Кокорева / О.Я. Баев, З.Ф. Коврига, Л.Д. Кокорев, Д.П. Котов, и др. – Воронеж: Воронеж. ун-т, 1984. – 159 с.
134. Овсянников, И.В. Процессуальные сроки на стадии возбуждения уголовного дела [Текст] / И.В. Овсянников // Уголовный процесс. – 2008. – № 1. – С. 22–29.
135. Перепелкин, В.И. Некоторые проблемы нарушения конституционных прав граждан на предварительном следствии и возможные пути их устранения [Текст] / В.И. Перепелкин // Конституция Российской Федерации как гарант прав

и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений: материалы Междунар. науч.-практ. конф.. В 3 ч. – М.: Академия Следственного комитета РФ, 2013. – Ч. 2. – С. 301–304.

136. Петров, А. Соотношение прокурорского надзора с судебным и ведомственным контролем [Текст] / А. Петров // Законность. – 2013. – № 4. – С. 20–24.

137. Петров, А.В. Надзор за законностью отказа в возбуждении уголовного дела [Текст] / А.В. Петров // Законность. – 2013. – № 7. – С. 16–21.

138. Петрухин, И.Л. Неприкосновенность личности и принуждение в уголовном процессе [Текст] / отв. ред.: И.Б. Михайловская / И.Л. Петрухин – М.: Наука, 1989. – 256 с.

139. Петрухин, И.Л. Проблемы судебной власти в современной России [Текст] / И.Л. Петрухин // Государство и право. – 2000. – № 8. – С. 5–10.

140. Петухов, Ю.Е. К вопросу об эффективности досудебного производства как средства обеспечения конституционных прав граждан: Практическая значимость [Текст] / Ю.Е. Петухов // Конституция Российской Федерации как гарант прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений: материалы Междунар. науч.-практ. конф. В 3 ч. – М.: Институт повышения квалификации Следственного комитета Российской Федерации, 2013. – Ч. 2. – С. 305–309.

141. Пиюк, А. Процессуальный статус прокурора в уголовном судопроизводстве [Текст] / А. Пиюк // Законность. – 2012. – № 6. – С. 13–16.

142. Попов, И.А. Актуальные проблемы прокурорского надзора за предварительным следствием и меры по их разрешению [Текст] / И.А. Попов // Уголовное судопроизводство. – 2012. – № 1. – С. 18–23.

143. Рахунов, Р.Д. Участники уголовно-процессуальной деятельности по советскому праву [Текст] / Р.Д. Рахунов. – М.: Госюриздат, 1961. – 277 с.

144. Рябина, Т.К. Должны ли измениться полномочия прокурора в связи с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации [Текст] / Т.К. Рябина // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. – 2013. № 4. – С. 82–87.

145. Рябина, Т.К. Влияние нравственных ценностей на укрепление правового положения личности в уголовном судопроизводстве [Текст] / Т.К. Рябина // Проблемы отправления правосудия по уголовным делам в современной России: теория и практика: материалы V Междунар. науч.-практ. конф. / ред. кол.: Т.К. Рябина (отв. ред.), [и др.]. – Курск, Юго-Зап. гос. ун-т. – 2013. – С. 195–201.
146. Рябина, Т.К. Сохранение стадии возбуждения уголовного процесса: новые аргументы в старой дискуссии [Текст] / Т.К. Рябина, Я.П. Ряполова // Уголовный процесс: от прошлого к будущему: материалы Междунар. науч.-практ. конф. В 2-х ч. – М.: Академия Следственного комитета РФ, 2014, – Ч. 1. – С. 314–320.
147. Савицкий, В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве [Текст] / В.М. Савицкий. – М.: Наука, 1975. – 383 с.
148. Самойлова, Т.Н. Правозащитная функция прокурора в уголовном судопроизводстве [Текст] / Т.Н. Самойлова // Вестник Удмуртского университета. – 2008. – Вып. 2. – С. 178–182.
149. Семенцов, В.А. О формировании теории обеспечения законных интересов личности в уголовном судопроизводстве [Текст] / В.А. Семенцов, О.В. Гладышева // Библиотека криминалиста. – 2012. – № 1 (2). – С. 163–173.
150. Семенцов, В.А. Следственные действия в досудебном производстве (общие положения теории и практики) [Текст] / В.А. Семенцов. – Екатеринбург: Уральская гос. юрид. академия. – 2006. – 300 с.
151. Сероштан, В.В. Конструктивное взаимодействие следователя и защитника как гарантия соблюдения прав и интересов подозреваемых, обвиняемых и подсудимых [Текст] / В.В. Сероштан // Адвокатская практика. – 2010. – № 6. – С. 10–13.
152. Сильнов, М.А. Вопросы обеспечения допустимости доказательств в уголовном процессе (досудебные стадии) [Текст] / М.А. Сильнов. – М.: МЗ-Пресс, 2001. – 112 с.

153. Смирнов, Г.К. Проблемы совершенствования института участия прокурора в досудебном производстве [Текст] / Г.К. Смирнов // Российская юстиция. – 2008. – № 11. – С. 50–55.
154. Соколов, А. Проблемы и практика применения прокурором требования об устранении нарушений федерального законодательства в уголовном процессе [Текст] / А. Соколов // Уголовное право. – 2009. – № 2. – С. 122–126.
155. Соловьев, А. Необходимо восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства [Текст] / А. Соловьев, М. Токарева // Уголовное право. – 2011. – № 4. – С. 98–104.
156. Стремовский, В.А. Участники предварительного следствия в советском уголовном процессе [Текст] / В.А. Стремовский. – Ростов н/Д: Рост. ун-т, 1966. – 260 с.
157. Строгович, М.С. Природа советского уголовного процесса и принцип состязательности [Текст] / М.С. Строгович. – М.: Юрид. лит, 1939. – 152 с.
158. Стуконог, И.В. Соблюдение разумных сроков на стадии возбуждения уголовного дела [Текст] / И. В. Стуконог // Общество и право. – 2014. – № 2 (48). – С. 183–187.
159. Татьянанина, Л.Г. Уголовно-процессуальные правоотношения прокурора и руководителя следственного органа: проблемы и пути их решения [Текст] / Л.Г. Татьянанина // Уголовное судопроизводство: теория и практика: науч.-практ. пособие / под ред. Н.А. Колоколова. – М.: Юрайт, 2014. – С. 431–435.
160. Темираев, О. Реформа следствия нужна [Текст] / О. Темираев // Законность. – 2004. – № 1. – С. 33–35.
161. Терехин, В.В. Новеллы стадии возбуждения уголовного дела и допустимость материалов проверки как доказательств по УПК РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://corp-lguvd.lg.ua/d130502.html>.
162. Тушев, А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации [Текст] / А.А. Тушев. – СПб: Юридический центр Пресс, 2006. – 325 с.
163. Францифоров, Ю.В. Актуальные проблемы производства предварительного расследования в форме дознания [Текст] / Ю.В. Францифоров // Уголов-

ное судопроизводство: теория и практика: науч.-практ. пособие / под ред. Н.А. Колоколова. – М.: Юрайт, 2014. – С. 457–462.

164. Францифоров, Ю.В. Обеспечение прав и законных интересов участников процесса при производстве дознания в сокращенной форме [Текст] / Ю.В. Францифоров // Судебная власть и уголовный процесс. – 2015 – № 4. – С. 146–150.

165. Хасаншина, Р.Г. Проблемы совершенствования компенсационных механизмов защиты прав потерпевших от преступлений в свете общепризнанных норм и принципов международного права [Текст] / Р.Г. Хасаншина, Н.Г. Муратова // Вестник Удмуртского университета. – 2014. – Вып. 4. Т. 24 – С. 190–196.

166. Хрипченко, С.Н. О принципе охраны прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве [Текст] / С.Н. Хрипченко // Ученые записки: сб. науч. тр. юрид. фак-та ОГУ.– Оренбург: РИК ГОУ ОГУ, 2005. – Вып. 2. Т. 2. – С. 279.

167. Чечулин, И.В. Особенности процессуального взаимодействия руководителя следственного органа и прокурора в ходе досудебного производства [Текст] / И.В. Чечулин // Российский следователь. – 2010. – № 11. – С. 12–15.

168. Чуксина, В.В. Несудебная защита прав человека в системе национальной правозащитной деятельности Российской Федерации и зарубежных государств [Текст] / В.В. Чуксина // Конституционное и муниципальное право. – 2006. – № 6. – С. 29–33.

169. Чухонцев, С. Практика надзора за рассмотрением сообщений о преступлениях [Текст] / С. Чухонцев // Законность. – 2006. – № 3. – С. 2–6.

170. Шадрин, В.С. Обеспечение прав личности при расследовании преступлений [Текст] / В.С. Шадрин. – М. Юрлитинформ, 2000. – 232 с.

171. Шадрин, В.С. Проблемы прокурорского надзора за законностью отказа в возбуждении уголовного дела [Текст] / В.С. Шадрин, А.В. Чубыкин // Криминалист. – 2014. – № 1. – С. 28–33.



172. Щерба, С.П. Прокурор в досудебном производстве по уголовным делам: монография / С.П. Щерба, Д.И. Ережипалиев. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 168 с.

173. Ястребов, В.Б. Процессуальный статус прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства (нормативное правовое регулирование и перспективы развития) [Текст] / В.Б.Ястребов // Российский следователь. –2012. – № 6. – С.11–13.

### **Диссертации, авторефераты диссертаций**

174. Акперов, Р.С. Возбуждение уголовного дела в уголовно-процессуальном праве Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Акперов Рафик Салман оглы. – Самара, 2010. – 20 с.

175. Анюров, Ф.Ф. Регистрация и учет преступлений в органах внутренних дел (правовые и организационные аспекты) [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08./ Анюров Федор Федорович. – М., 2006. – 24 с.

176. Арбузова, С.А. Государственно-исполнительный механизм обеспечения прав и свобод человека и гражданина (на материалах РФ) [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Арбузова Светлана Анатольевна. – М., 2008. – 213 с.

177. Ашуров, В.К. Следственная и судебная практика и их роль в обеспечении правильного применения норм уголовно-процессуального права [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Ашуров Вели Кахриманович. – Волгоград, 2015. – 221 с.

178. Базюк, М.Л. Охрана прав и свобод человека и гражданина как принцип российского судопроизводства [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Базюк Мария Леонидовна. – Иркутск, 2009. – 226 с.

179. Башинская, И.Г. Проблемы правовой регламентации института подследственности в российском уголовном судопроизводстве [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Башинская Инна Геннадьевна. – Краснодар, 2007. – 32 с.

180. Боков, Д.К. Гражданский иск прокурора в уголовном процессе в защиту интересов государства [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Боков Дмитрий Константинович. – М., 2012. – 202 с.

181. Бородинова, Т.Г. Институт пересмотра приговоров в современном уголовно-процессуальном праве Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Бородинова Татьяна Геннадьевна. – Краснодар, 2016. – 76 с.

182. Веретенников, Н.В. Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела [Текст]: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Веретенников Николай Викторович. – Ростов-на-Дону, 2009 – 170 с.

183. Володина, Л.М. Механизм обеспечения прав личности в российском уголовном процессе [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Володина Людмила Мильтовна. – Екатеринбург, 1999. – 48 с.

184. Гаврилов, Б.Я. Правовое регулирование защиты конституционных прав и свобод участников уголовного судопроизводства [Текст]: автореф. дис.... д-ра. юрид. наук: 12.00.09 / Гаврилов Борис Яковлевич. – М., 2004. – 63 с.

185. Гладышева, О.В. Теоретическая модель механизмов обеспечения прав и законных интересов человека и гражданина в уголовном судопроизводстве [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Гладышева Ольга Владимировна. – М, 2013. – 478 с.

186. Калашников, В.С. Правовые последствия отказа в возбуждении уголовного дела [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Калашников Виктор Сергеевич. – Екатеринбург, 2010. – 26 с.

187. Калинина, М.Ю. Правозащитная деятельность государственных органов субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Калинина Марина Юрьевна. – М., 2009. – 197 с.

188. Камышов, В.Г. Прокурорский надзор как средство защиты личных прав и свобод человека и гражданина [Текст]: автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Камышов Владислав Геннадьевич. – М., 2012. – 27 с.

189. Кожин, И.Г. Уголовно-процессуальный механизм обеспечения возмещения вреда физическому лицу [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Кожин Илья Геннадьевич. – Тюмень, 2006. – 29 с.

190. Кольченко, В.П. Допрос как способ доказывания и средство обеспечения прав личности в уголовном судопроизводстве [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Кольченко Владимир Петрович. – Саратов, 2003. – 201 с.

191. Кондрат, И.Н. Охрана прав участников уголовного процесса в досудебном производстве: международные стандарты и механизм реализации в Российской Федерации [Текст]: автореферат дис. ... д-ра юридических наук: 12.00.09 / Кондрат Иван Николаевич. – М., 2013 – 58 с.

192. Константинов, В.В. особенности доказывания при возбуждении и расследовании уголовных дел о должностных преступлениях, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Константинов Владимир Владимирович. – Томск, 2013. – 23 с.

193. Крюков, В.Ф. Правовой статус прокурора в уголовном преследовании (досудебное и судебное производство) [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Крюков Виктор Федорович. – М., 2012. – 48 с.

194. Курочкина, Л.А. Проблема обеспечения прокурором прав участников судебного разбирательства [Текст]: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Курочкина Лариса Александровна. – М., 2003. – 160 с.

195. Лошкобанова, Я.В. Обеспечение прав и законных интересов подозреваемого, обвиняемого и потерпевшего при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Лошкобанова Яна Валерьевна. – Краснодар, 2015. – 216 с.

196. Мельников, В.Ю. Обеспечение и защита прав человека при применении мер процессуального принуждения в досудебном производстве Российской Федерации [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Мельников Виктор Юрьевич. – М., 2014. – 552 с.

197. Мифтахов, Р.Л. Подследственность уголовных дел [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Мифтахов Ренат Линарович. – Ижевск, 2005. – 215 с.

198. Михеев, А.В. Доказывание по уголовным делам о преступлениях экстремистской направленности на досудебных стадиях уголовного процесса [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Михеев Алексей Валерьевич. – М., 2015. – 32 с.

199. Османова, Н.В. Институт подследственности в досудебном уголовном производстве [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Османова Надежда Валерьевна. – М., 2013. – 28 с.

200. Пичугин, Д.Г. Процессуальные полномочия прокурора и особенности их реализации при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности пограничными органами федеральной службы безопасности: по материалам Дальневосточного федерального округа [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Пичугин Денис Геннадьевич. – Томск, 2012. – 23 с.

201. Романов, С.В. Понятие, система и взаимодействие процессуальных функций в российском уголовном судопроизводстве [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Романов Станислав Владимирович. – М., 2007. – 282 с.

202. Роцин, В. И. Обвиняемый на предварительном следствии в советском уголовном процессе [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Роцин Владимир Ильич. – М., 1955. – 28 с.

203. Ряполова, Я.П. Процессуальные действия, проводимые в стадии возбуждения уголовного дела: правовые, теоретические и организационные основы [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Ряполова Ярослава Петровна. – М., 2013. – 27 с.

204. Сазонова, Т.П. Иные процессуальные действия как способы собирания доказательств в досудебном производстве [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.09 / Сазонова Татьяна Павловна. – Челябинск, 2009. – 35 с.

205. Самойлова, Т.Н. Проблемные аспекты правозащитной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Самойлова Татьяна Николаевна. – Ижевск, 2009. – 227 с.

206. Самойлова, Т.Н. Проблемные аспекты правозащитной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Самойлова Татьяна Николаевна. – Ижевск, 2009. – 29 с.

207. Самсонов, В.В. Прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль в досудебном производстве [Текст]: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Самсонов Валентин Валентинович. – Ростов-н/Д., 2011. – 197 с.

208. Серебрянникова, М.В. Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Серебрянникова Мария Викторовна. – Москва, 2013. – 203 с.

209. Стройкова, А.С. Гарантии прав обвиняемого на предварительном следствии [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Стройкова Анастасия Сергеевна. – Краснодар, 2005. – 21 с.

210. Таова, Л.Ю. Принцип охраны прав и свобод человека и гражданина и его реализация в ходе предварительного расследования [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Таова Лариса Юрьевна. – Волгоград, 2008. – 28 с.

211. Тетерюк, А.Г. Прокурорский надзор за производством дознания: уголовно-процессуальный и организационный аспекты [Текст]: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Тетерюк Александр Григорьевич. – Н. Новгород, 2001. – 24 с.

212. Тихонова, Б.Ю. Субъективные права советских граждан, их охрана и защита [Текст]: автореф. дис. ... канд.юрид.наук: 12.00.01 / Тихонова Бронислава Юрьевна. – М., 1972. – 18 с.

213. Тугутов, Б.А. Функции прокурора на судебных стадиях уголовного процесса [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Тугутов Булат Анатольевич. – М., 2014. – 29 с.

214. Тушев, А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской федерации: система функций и полномочий [Текст]: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Тушев Александр Александрович. – Краснодар, 2006. – 46 с.

215. Чубыкин, А.В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Чубыкин Александр Викторович. – М., 2014. – 221 с.

216. Чубыкин, А.В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.09 / Чубыкин Александр Викторович. – М., 2014. – 31 с.

217. Чурикова, А.Ю. Правовая модель деятельности прокурора в досудебном производстве. Российский опыт и международная практика [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Чурикова Анна Юрьевна. – Саратов, 2010. – 251 с.

218. Шхагапсоев, З.Л. Механизм правового регулирования охранительных отношений в уголовном судопроизводстве [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Шхагапсоев Заурби Лелович. – СПб., 2006. – 45 с.

219. Юркевич, Н.А. Реализация правообеспечительной функции в стадии предания обвиняемого суду [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Юркевич Николай Алексеевич. – Л., 1989. – 23 с.

### **Судебная практика, практика органов прокуратуры, следственная практика**

220. По жалобе гражданки Семеновой Лилии Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью четвертой статьи 354 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2004 г. № 119-О [Электронный ресурс]. // СПС «КонсультантПлюс».

221. По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 уголовного-процессуального кодекса российской федерации в связи с запросом группы депутатов государственной: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 29 июня 2004 г. № 13-п // Собр. законодательства РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2804.

222. По запросу Волгоградского гарнизонного военного суда о проверке конституционности части восьмой статьи 42 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 2005 г. № 131 // Рос. газ. – 2005 – 15 июня.

223. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Смирновой Валентины Михайловны на нарушение ее конституционных прав положениями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2011 г. № 1555-О-О [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

224. По делу о проверке конституционности статьи 21 и статьи 21.1 закона Российской Федерации «О государственной тайне» в связи с жалобой гражданина О.А. Лаптева: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 ноября 2014 г. № 27-П // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 46. – Ст. 6425.

225. По делу о проверке конституционности положений ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и ч. 3 ст. 6.1 УПК РФ в связи с жалобами граждан В.В. Курочкина, А.Б. Михайлова и А.С. Русинова: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2014 г. № 28-П // Рос. газ. – 2014. – 21 ноября.

226. Архив суда Алексеевского района Белгородской области. 2012. Постановления от 20 апреля и 17 сентября // ГАС «Правосудие».

227. Архив суда Тимашевского района Краснодарского края. 2012. Постановление от 12 октября // ГАС «Правосудие».

228. Архив суда Алексеевского района Белгородской области. 2013. Постановления от 12 и 29 апреля // ГАС «Правосудие».

229. Архив суда г. Новошахтинск Ростовской области. 2013. Уголовное дело № 1-45.

230. Архив Хабаровского краевого суда. 2015. Материал № 22К-4180/2015.

231. Архив Зарайского городского суда Московской области. 2015. Постановление по делу 3/10-15/2015.

232. Архив суда г. Владивостока. 2016. Уголовное дело № 22-505/2016.
233. Архив прокуратуры Кавказского района Краснодарского края. 2014. Надзорные производство по уголовным делам №№ 341132; 14230402.
234. Архив прокуратуры Новопокровского района Краснодарского края. 2014. Материалы проверки: № 18342; № 43921; № 178/219.
235. Архив прокуратуры Тихорецкого района Краснодарского края. 2014. Материалы проверки КУСП: №№ 2661; 9315; 10661; 13333; 13440; 14574; 14833; 18263; 20639.
236. ОМВД России по Новопокровскому району Краснодарского края. 2014. Уголовное дело № 14490298.
237. СО ОМВД по Кавказскому району Краснодарского края. 2013. Материалы проверки по КУСП №№ 17118/2439, 97/134.
238. СЧ СУ МВД России по Удмуртской республике. 2014 г. Уголовное дело № 19283767.



**Проект Федерального закона**  
**«О внесении изменений и дополнений**  
**в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»**

Проведенное комплексное исследование проблем обеспечения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства средствами прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела позволило сформулировать и обосновать следующие предложения по совершенствованию **Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.**

Предлагаем:

**1) изложить в новой редакции**

– пункт 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ: «1) проверять исполнение требований федерального закона в процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия в порядке гл.гл. 19 и 20 настоящего Кодекса»;

– часть 5 ст. 144 УПК РФ: «5. Отказ в приеме сообщения о преступлении оформляется мотивированным постановлением, которое незамедлительно вручается заявителю, прокурору и может быть обжаловано в порядке, установленном статьями 124 и 125 настоящего Кодекса в течение 10 суток со дня получения»

– часть 2 ст. 145 УПК РФ: «2. О принятом решении сообщается заинтересованным лицам, с разъяснением права и порядка его обжалования, а также права получать информацию, содержащуюся в материалах проверки сообщений о преступлении, необходимую для защиты их прав».

**2) дополнить:**

– часть 3 ст. 6.1 УПК РФ после слов «период с момента» словами «принятия и регистрации сообщения о преступлении до момента прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора либо иного судебного решения», одновременно исключив из текста слова «начала осуществления уго-

ловного преследования до момента прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора», и далее по тексту.

– часть 2 ст. 37 УПК РФ новыми пунктами 1.1 и 2.1:

«1.1) проверять учетные и регистрационные документы;

2.1.) проводить проверку доводов жалоб, поданных в порядке статьи 124 настоящего Кодекса, в том числе путем получения объяснений от заявителя, следователя, дознавателя, руководителя следственного органа, иных лиц, истребования материалов проверки сообщения о преступлении, материалов уголовного дела путем направления мотивированного запроса»;

– пункт 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ после слов «допущенных в ходе» словами «приема, регистрации сообщения о преступлении» и далее по тексту;

– часть 3 ст. 38 УПК РФ после слов «информирует об этом прокурора» новым предложением: «Требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенные при приеме и регистрации сообщения о преступлении, являются обязательными и подлежат исполнению следователем»;

– часть 1 ст. 123 УПК РФ после слов «затрагивают их интересы» словами «в том числе в стадии возбуждения уголовного дела»;

– статью 123 УПК РФ частью 3:

«3. При нарушении федерального закона при приеме и регистрации сообщений о преступлении участники уголовного судопроизводства, а также иные лица, интересы которых затрагиваются, могут обратиться к прокурору или руководителю следственного органа с жалобой, которая должна быть рассмотрена в порядке и в сроки, установленные статьей 124 настоящего Кодекса».

– в названии ст. 124 УПК РФ после слова «Порядок» дополнить словами «получения и» и далее по тексту;

– часть 1 ст. 124 УПК РФ после слов «о чем извещается заявитель» новым предложением: «Для проверки жалобы прокурор вправе: получить объяснения заинтересованных лиц; пояснения следователя, дознавателя по поступившей жалобе; истребовать дополнительные материалы для разрешения жалобы по существу».

– часть 1 ст. 124 УПК РФ предложением «Лица, указанные в статье 123 настоящего Кодекса направляют жалобу прокурору, руководителю следственного органа. Регистрация жалобы осуществляется незамедлительно. Если содержание жалобы не может быть прочитано либо содержит оскорбительные выражения, то жалоба возвращается заявителю»;

– новой ст. 144 УПК РФ «Порядок приема и регистрации сообщений о преступлении» следующего содержания:

«1. Принятие сообщения о преступлении осуществляется уполномоченными должностными лицами. О принятии сообщения о преступлении незамедлительно составляется процессуальный акт, предусмотренный настоящим Кодексом. Отказ в принятии сообщения о преступлении оформляется постановлением, копия которого вручается заявителю.

2. Регистрация принятого сообщения о преступлении производится незамедлительно, о чем сообщается заявителю с указанием должности лица, принявшего сообщение о преступлении, времени и даты принятия. Заявитель, лично явившийся для подачи сообщения о преступлении, получает талон-уведомление.

3. Отказ в принятии сообщения или в его регистрации может быть обжалован заинтересованными лицами, в порядке, установленном главой 16 настоящего Кодекса»;

– статью 144 УПК РФ в действующей редакции считать статьей 144.1;

– часть 9 ст. 144 и ч. 2 ст. 148 УПК РФ предложением: «Копия постановления направляется заинтересованным лицам»;

– часть 6 ст. 148 УПК РФ предложением: «О принятых решениях уведомляются заинтересованные лица»

– новой ст. 148.1 УПК РФ «Передача сообщения о преступлении по подследственности» следующего содержания:

«1. Если в ходе проверки сообщения о преступлении будут установлены обстоятельства, свидетельствующие о том, что проверяемое событие относится к компетенции иного органа предварительного расследования, то следователь, до-

знаватель выносит постановление о направлении сообщения о преступлении по подследственности и передает его вместе с материалами проверки прокурору.

2. Прокурор проверяет законность и обоснованность постановления о направлении сообщения о преступлении по подследственности. При отсутствии нарушений федерального законодательства прокурор утверждает постановление и передает материалы проверки в надлежащий орган предварительного расследования. Установив, что постановление о направлении сообщения о преступлении направлено по подследственности является незаконным или необоснованным прокурор своим постановлением отменяет решение следователя или дознавателя и возвращает материалы проверки.

3. О принятых решениях прокурор уведомляет заинтересованных лиц»;

3) **изменить редакцию:**

– пункта 1 ч. 1 ст. 6 УПК РФ исключив из его содержания слова «потерпевших от преступлений», с заменой словами «участвующих в уголовном судопроизводстве»;

– пункта 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, заменив слова «при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях» словами «в процессуальной деятельности органов дознания и следственных органов, осуществляемой в порядке, установленном главами 19 и 20 настоящего Кодекса»;

– части 1 ст. 124 УПК РФ, заменить слова «проверка жалобы» на слова «проверка доводов жалобы»;

– части 6 ст. 148 УПК РФ, исключив из ее содержания первое и второе предложение, и заменив их новым предложением в следующей редакции:

«6. Признав отказ руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, дознавателя в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор в разумный срок, но не позднее 5 суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении, отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной про-

верке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного органа... » и далее по тексту.

– части 1.1. ст. 319 УПК РФ, заменив слова «руководителю следственного органа или начальнику органа дознания» словом «прокурору»;

– части 1.2 ст. 319 УПК РФ, заменив слова «руководителю следственного органа» словом «прокурору»;

**4) исключить:**

– из статей 146 и 148 УПК РФ порядок уведомления заявителя о принятых решениях.

**Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего профессионального образования  
«Кубанский государственный университет»  
Кафедра уголовного процесса**

**Анкета  
для опроса судей, прокуроров,  
следователей, дознавателей и адвокатов**

**Уважаемые коллеги!**

В науке уголовного процесса активно обсуждаются проблемы обеспечения прав участников уголовного судопроизводства, в том числе средствами прокурорского надзора. Однако в последние годы полномочия прокурора в досудебном производстве существенно изменились, что неоднозначно оценивается учеными и практиками. По-прежнему актуальны и требуют своего исследования вопросы о сущности и содержании полномочий прокурора по обеспечению прав участников уголовного судопроизводства, об особенностях их реализации в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования, о возможных направлениях совершенствования процессуальных полномочий прокурора по надзору за законностью деятельности органов досудебного производства.

В связи с недостаточной теоретической разработанностью и пробелами в нормативном регулировании различных аспектов обеспечения прав участников досудебного производства, весьма дискуссионными являются вопросы эффективного прокурорского надзора в этой сфере.

Учитывая, что именно практика определяет теорию, Ваше мнение является для нас чрезвычайно важным. Мы будем признательны, если Вы внимательно прочитаете вопросы анкеты и ответите на них.

**Порядок заполнения:**

1. Анкета заполняется лицами, являющимися участником уголовно-процессуальной деятельности.
2. Указание фамилии не требуется, что позволит надеяться на достоверность и объективность ответов.
3. К каждому вопросу даны варианты ответов, выбрав один или более из них, обведите его (их) кружком.
4. Незаполненная строка предполагает возможность формулирования Вашего варианта ответа по некоторым вопросам анкеты.

**Вопрос 1.** По Вашему мнению, достаточно ли имеющихся у прокурора полномочий для обеспечения прав участников уголовного судопроизводства?

1. Да, достаточно

2. Нет, недостаточно

3. Иное \_\_\_\_\_

**Вопрос 2.** Поддерживаете ли Вы позицию законодателя по вопросу ограничения процессуальных полномочий прокурора с одновременным увеличением объема процессуальной компетенции руководителя следственного органа.

1. Да

2. Нет

**Вопрос 3.** Требуется ли усиление процессуального статуса прокурора в досудебном производстве за счет возвращения ему большей части принадлежавших ранее полномочий?

1. Да, требуется

2. Нет, не требуется

3. Иное \_\_\_\_\_

**Вопрос 4.** Укажите обязательные элементы правообеспечения в уголовном судопроизводстве:

1. Соблюдение 2. Защита 3. Охрана 4. Восстановление 5. Компенсация

**Вопрос 5.** Согласны ли Вы с утверждением, что правообеспечительная деятельность прокурора в досудебном производстве не имеет достаточных средств для ее эффективной реализации?

1. Да

2. Нет

**Вопрос 6.** Можно ли рассматривать правообеспечительное направление деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве как утверждение законности?

1. Да

2. Нет

**Вопрос 7.** Если прокурору предоставить право возбуждения уголовного дела, то будет ли это способствовать обеспечению прав участников уголовного судопроизводства?

1. Да

2. Нет

**Вопрос 8.** Считаете ли Вы необходимым предусмотреть в УПК РФ обязанность органов предварительного расследования представлять материалы проверки сообщений о преступлениях, уголовных дел при получении письменного мотивированного запроса прокурора?

1. Да

2. Нет

**Вопрос 9.** Разделяете ли Вы наше мнение о необходимости разработки механизма оперативной взаимосвязи прокурора с органами предварительного расследования при разрешении жалоб участников уголовного судопроизводства.

1. Да

2. Нет

**Вопрос 10.** Будет ли способствовать повышению качества предварительного следствия и поддержания государственного обвинения в суде согласование следователем с прокурором фабулы обвинения на этапе привлечения в качестве обвиняемого?

1. Да

2. Нет

**Вопрос 11.** Считаете ли Вы необходимым наделить прокурора правом при утверждении обвинительного заключения исключать отдельные пункты обвинения либо пере kvalифицировать его на менее тяжкое?

1. Да

2. Нет

**Вопрос 12.** Следует ли наделить прокурора правом отменять незаконные или необоснованные постановления следователя?

1. Да

2. Нет

**Вопрос 13.** Встречались ли в Вашей практике случаи обжалования решений прокурора участниками досудебного производства?

1. Да

2. Нет

**Вопрос 14.** Укажите личностные качества, которыми должен обладать прокурор:

1. Высокая профессиональная компетенция

2. Чувство ответственности

3. Гуманизм

4. Стремление к справедливости

5. Иное \_\_\_\_\_

**В заключении сообщите, пожалуйста, о себе:**

Место работы \_\_\_\_\_

Должность \_\_\_\_\_

Дата \_\_\_\_\_

Благодарим Вас за участие в исследовании!



**Сводные данные анкетирования 268 респондентов  
(31 судья, 52 прокурора, 75 следователей, 54 дознавателя и 56 адвокатов)  
в абсолютных цифрах и процентах**

№ п/п	Место проведения анкетирования	Количество участников	
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	
<i>Судьи (31)</i>			
1	Районные суды Краснодарского края	19	
2	Районный суд г. Саратова	12	
<i>Прокуроры (52)</i>			
3	Прокуратура г. Краснодара	21	
4	Прокуратура Краснодарского края	11	
5	Прокуратура Саратовской области	3	
6	Прокуратура Волгоградской области	7	
7	Прокуратура Республики Адыгея	10	
<i>Следователи, дознаватели (129)</i>			
		Следователи СО СК	Дознаватели
8	г. Краснодар	24	20
9	Кавказский район Краснодарского края	16	6
10	г. Майкоп (республика Адыгея)	19	15
11	г. Ростова-на-Дону и область	10	8
12	г. Саратов и Саратовской область	6	5
<i>Адвокаты (56)</i>			
13	Адвокатские образования г. Краснодара и края	31	
14	Адвокатские образования г. Саратова	6	
15	Адвокатские образования г. Майкопа	19	
<i>Всего</i>		268	

Вопросы анкеты	Варианты ответов				
	1	2	3	4	5
1. По Вашему мнению, достаточно ли имеющихся у прокурора полномочий для обеспечения прав уголовного судопроизводства?	200 (74,5 %)	59 (22%)	9 (3,5%)	–	–
2. Поддерживаете ли Вы позицию законодателя по вопросу ограничения процессуальных полномочий прокурора с одновременным увеличением объема процессуальной компетенции руководителя следственного органа	110 (41%)	159 (59%)	–	–	–
3. Требуется ли усиление процессуального статуса прокурора в досудебном производстве за счет возвращения ему большей части принадлежащих ранее полномочий?	150 (55,9%)	118 (44,1%)	–	–	–
4. Укажите обязательные элементы правообеспечения в уголовном судопроизводстве	84 (25,9%)	82 (25,4%)	61 (18,8%)	54 (16,7%)	43 (13,2%)
5. Согласны ли Вы с утверждением, что правообеспечительная деятельность прокурора в досудебном производстве не имеет достаточных средств для ее эффективной реализации?	131 (48,8%)	137 (51,2%)	–	–	–
6. Можно ли рассматривать правообеспечительное направление деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве как утверждение законности?	196 (73,1%)	72 (26,9%)	–	–	–
7. Если прокурору предоставить право возбуждения уголовного дела, то будет ли это способствовать обеспечению прав участников уголовного судопроизводства?	166 (61,9%)	102 (38,1%)	–	–	–
8. Считаете ли Вы необходимым предусмотреть в УПК РФ обязанность органов предварительного расследования представлять материалы проверки сообщений о преступлениях, уголовных дел при получении письменного мотивированного запроса прокурора?	210 (78,4%)	58 (21,6%)	–	–	–
9. Разделяете ли Вы наше мнение о необходимости разработки механизма оперативной взаимосвязи прокурора с органами предварительного расследования при разрешении жалоб участников уголовного судопроизводства?	246 (91,7%)	22 (7,3%)	–	–	–
10. Будет ли способствовать повышению качества предварительного следствия и поддержания государственного обвинения в суде согласование следователем с	217 (80,9%)	51 (19,1%)	–	–	–

прокурором фанбулы обвинения на этапе привлечения в качестве обвиняемого?					
11. Считаете ли Вы необходимым наделить прокурора правом при утверждении обвинительного заключения исключать отдельные пункты обвинения либо пере-квалифицировать его на менее тяжкое?	198 (73,8%)	70 (26,2%)	–	–	–
12. Следует ли наделить прокурора правом отменять незаконные или необоснованные постановления следователя?	194 (72,5%)	74 (27,5%)	–	–	–
13. Встречались ли в Вашей практике случаи обжалования решений прокурора участниками досудебного производства?	118 (44%)	150 (56%)	–	–	–
14. Укажите личностные качества, которыми должен обладать прокурор	93 (32,9%)	64 (22,7%)	49 (17,4%)	70 (24,9%)	Установление истины – 3 Вся совокупность должна присутствовать – 3 (2,1%)

*Примечание.* Общая сумма в строке таблицы может превышать 100 % от количества респондентов, поскольку вопросы анкеты предусматривают от 1 до 5 вариантов ответов.

**Сводные данные изучения 1106 материалов проверки  
сообщений о преступлении и материалов уголовных дел  
(в том числе в электронной версии)**

№ п/п	Место хранения уголовного дела	Количество дел
1	Верховный Суд Российской Федерации	11
2	Верховный суд Республики Саха-Якутия	9
3	Краснодарский краевой суд	43
4	Пермский краевой суд	15
5	Липецкий областной суд	11
6	Новгородский областной суд	14
7	Новосибирский областной суд	7
8	Оренбургский областной суд	8
9	Орловский областной суд	14
10	Ростовский областной суд	21
11	Свердловский областной суд	24
12	Смоленский областной суд	18
13	Хабаровский областной суд	12
14	Зарайский городской суд (Московская область)	19
15	Суд г. Владивостока	22
16	суд г. Новошахтинск (Ростовская область)	5
17	Суд Железнодорожного района г. Читы	12
18	Задонский районный суд (Липецкая область)	29
19	Суд Алексеевского района (Белгородская область)	9
20	Суд Тахтамукайского района (Республика Адыгея)	31
21	Суд г. Черкесска (Карачаево-Черкесская республика)	17
22	Целинный районный суд (Республика Калмыкия)	29
23	Ленинский районный суд г. Краснодара	45

24	Октябрьский районный суд г. Краснодара	21
25	Советский районный суд г. Краснодара	8
26	Абинский районный суд (Краснодарский край)	33
27	Северский районный суд (Краснодарский край)	45
28	Суд г. Горячий Ключ (Краснодарский край)	18
29	Суд Кавказского района (Краснодарский край)	67
30	суда Тимашевского района (Краснодарский край)	23
31	СЧ СУ МВД России по Удмуртской респу- блике	5
32	Прокуратура Тахтамукайского района (Республика Адыгея)	25
33	ГУВД Краснодарского края	8
34	СО ОМВД по Кавказскому району (Краснодарский край)	78
35	ОМВД России по Новопокровскому району Краснодарского края (Краснодарский край)	51
36	прокуратура Кавказского района (Краснодарский край)	221
37	прокуратура Новопокровского района (Краснодарский край)	29
38	прокуратура Тихорецкого района (Краснодарский край)	49
<i>Всего</i>		1106

### Результаты обобщения материалов уголовных дел (в %)

<i>Сроки проверки сообщения о преступлении</i>	
до 3 суток	до 38 %
продление до 10 суток	до 41%
продление более 10 суток	до 12 %
более 30 суток	до 9 %
<i>Источники получения прокурором информации о допущенных органами предварительного расследования нарушениях федерального законодательства</i>	
из жалоб заинтересованных лиц	до 65 %
при участии прокурора в судебном рассмотрении жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ	до 25 %
при осуществлении прокурором общенадзорных полномочий	до 10%

<i>Средства проверки прокурорами доводов жалоб<sup>1</sup></i>		
истребование материалов проверки сообщений о преступлениях	почти 50%	
опросы заявителей	до 95 %	
иные (сверки документов, запросы и т.д.)	до 25 %	
<i>Нарушения федерального законодательства при принятии процессуальных решений</i>		
	<i>Органы предварительного следствия</i>	<i>Органы дознания</i>
незаконность/необоснованность постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел	до 25%	до 30 %
незаконность/необоснованность постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел	до 25 %	до 35%
незаконность/необоснованность постановлений о направлении материалов проверки по подследственности	до 16 %	от 5 % до 25 %
<i>Нарушения прав участников стадии возбуждения уголовного дела</i>		
При приеме и регистрации сообщений о преступлении	до 40 %	
При проверке сообщений о преступлении	25-35 %	
При разрешении сообщений о преступлении	от 5 до 35 %	
<i>Нарушения отдельных прав участников стадии возбуждения уголовного дела</i>		
отказ в приеме сообщения о преступлении	до 15 %	
Необоснованное производство следственных действий	до 10 %	
Необоснованный отказ от производства следственных действий	до 25 %	
Неуведомление/неразъяснение прав	до 40 %	
Невручение копий процессуальных документов	до 35 %	

<sup>1</sup> Средства проверки применяются комплексно, поэтому общая цифра в столбце больше 100 %.