

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южный федеральный университет»

На правах рукописи

Малиненко Михаил Константинович

**ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОКУРОРОМ
ЗАКОННОСТИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ**

Специальность: 12.00.09 – Уголовный процесс

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
доктор юридических наук, профессор
Юрий Алексеевич Ляхов

Ростов-на-Дону – 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
Глава 1 МЕСТО И РОЛЬ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАКОННОСТИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ.....	17
1.1. Законность как базовый правовой принцип и ее значение в обеспечении качества предварительного следствия, прав и свобод личности.....	17
1.2. Понятие, задачи, значение и направления деятельности прокурора на предварительном следствии.....	32
Глава 2 СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОКУРОРОМ ЗАКОННОСТИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ, ЕГО РОЛЬ В ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ.....	53
2.1. Становление и развитие института обеспечения прокурором законности предварительного следствия.....	53
2.2. Оптимальное соотношение процессуальных полномочий следователя, руководителя следственного органа, прокурора и суда как условие обеспечения законности предварительного следствия.....	66
2.3. Обеспечение прокурором прав личности на предварительном следствии.....	84
Глава 3 ПРАКТИЧЕСКИЕ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВООБЕСПЕЧИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА НА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОМ СЛЕДСТВИИ.....	95
3.1. Проблемы обеспечения прокурором законности производства следственных и иных процессуальных действий.....	95
3.2. Проблемы обеспечения прокурором законности процессуальных решений следователя о приостановлении и прекращении предварительного следствия.....	108

3.3. Проблемы обеспечения законности предварительного следствия при рассмотрении прокурором уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением.....	119
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	133
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	137
ПРИЛОЖЕНИЕ 1 Проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»..	159
ПРИЛОЖЕНИЕ 2 Анкета для опроса судей, прокуроров, руководителей следственных органов, следователей и адвокатов.....	163
ПРИЛОЖЕНИЕ 3 Общие данные о результатах анкетирования в абсолютных цифрах и процентах.....	169
ПРИЛОЖЕНИЕ 4 Общие данные об изучении уголовных дел.....	172

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Состоявшиеся еще 10 лет назад изменения уголовно-процессуального законодательства значительно сократили полномочия прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, изменили характер его правоотношений с лицами, осуществляющими предварительное следствие, обусловили наличие определенных особенностей в его правовом статусе и деятельности.

Вместе с тем, как показывает статистика, прокуроры ежегодно выявляют более миллиона нарушений закона, совершаемых на стадии предварительного следствия. Это свидетельствует о низком качестве предварительного следствия, ненадлежащем осуществлении руководителями следственных органов ведомственного контроля за расследованием уголовных дел. При этом выявление прокурорами все большего количества нарушений закона не приводит к обеспечению законности и обоснованности предварительного следствия, прав участников уголовного процесса на доступ к эффективному правосудию в разумный срок. Указанные факты во многом обусловлены отсутствием у прокурора возможностей по оперативному устранению выявленных нарушений закона.

Все это вызывает настоятельную необходимость проанализировать роль прокурора на предварительном следствии, рассмотреть осуществляемые им уголовно-процессуальные функции в соотношении с функциями других участников процесса, определить степень эффективности его процессуальной деятельности и выявить пути и средства увеличения вклада прокурора в выполнение назначения уголовного судопроизводства на предварительном следствии.

Иначе говоря, требуется создание доктрины, на основании которой будет принята необходимая правовая база, в закон внесены соответствующие коррективы, дающие возможность органам прокуратуры Российской Федерации обес-

печить законность и обоснованность предварительного следствия по уголовным делам.

Надлежащее выполнение прокурором указанных важнейших задач во взаимодействии с руководителем следственного органа, осуществляющим ведомственный контроль за работой следователя, и судом, который осуществляет судебный контроль, позволит поднять современное российское уголовное судопроизводство на качественно новый уровень, обеспечить соблюдение прав его участников.

Вместе с тем лишение прокурора некоторых полномочий на предварительном следствии привело к волоките при устранении выявленных им нарушений законности. Так, прокурор сегодня не имеет возможности при рассмотрении уголовного дела, поступившего к нему с обвинительным заключением в соответствии с ч. 6 ст. 220 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ), изменить объем предъявленного обвинения, квалификацию действий обвиняемого, пересоставить обвинительное заключение. Он также лишен права дополнить список лиц, подлежащих вызову в суд, прекратить уголовное дело либо уголовное преследование в отношении отдельных обвиняемых. И хотя действующее уголовно-процессуальное законодательство позволяет прокурору как государственному обвинителю отказаться в суде от поддержания государственного обвинения, все же представляется, что позиция законодателя в данном случае недостаточно последовательна и логична.

Лишен прокурор и права на возбуждение уголовного дела, что ведет к нарушению прав участников уголовного процесса на доступ к правосудию в разумный срок и принятию следователями многочисленных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, которые прокурор вынужден отменять в связи с их незаконностью.

Анализ уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации и постоянно возникающих проблем в правоприменительной практике при осуществлении прокурором надзора за предварительным следствием показывает, что назрела необходимость определить оптимальную систему полномочий

прокурора по воздействию на предварительное следствие для обеспечения его законности.

В связи с этим предлагается авторская концепция уголовно-процессуального института обеспечения прокурором законности предварительного следствия, в рамках которой обоснованы оптимальные пределы воздействия прокурора на предварительное следствие. Усовершенствованный и дополненный объем полномочий позволит прокурору эффективно выявлять допущенные следователем нарушения закона, оперативно их устранять, а также обеспечить законность предварительного следствия, приоритетность прав участников уголовного процесса, своевременное и эффективное расследование уголовных дел во исполнение назначения уголовного судопроизводства. Только в таком случае может быть выполнено требование Президента Российской Федерации В.В. Путина, который подчеркивал: «Реакция прокуроров всех уровней на несоблюдение закона, на нарушения прав и свобод людей должна быть незамедлительной и действенной»¹.

Кроме того, ввиду отсутствия в науке уголовного процесса концептуального изложения истории развития института обеспечения прокурором законности предварительного следствия было целесообразным выявить этапы его становления и развития в России, показать специфику данного института на каждом из этапов.

Недостаточная разработанность в теоретическом и прикладном плане вопросов процессуального обеспечения прокурором законности предварительного следствия, а также изложенные выше обстоятельства и предопределили выбор темы настоящего диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. Проблемы предварительного следствия и обеспечения его законности нашли отражение в трудах выдающихся юристов второй половины XIX в., которые заложили основы новой правовой идеологии, воплощенной в Судебной реформе 1864 г.: Н.А. Буцковского, М.Н. Гернета, В.П. Даневского, А.Ф. Кони, А.А. Ква-

¹ Путин В.В. Право, честь, закон и порядок // Рос. газ. 2017. 12 янв.

чевского, П.И. Люблинского, Н.А. Неклюдова, В.К. Случевского, С.М. Соловьева, Н.С. Таганцева, Д.Т. Тальберга и И.Я. Фойницкого.

Некоторые аспекты деятельности прокурора на предварительном следствии, ее назначение и порядок осуществления подвергались анализу такими известными учеными-процессуалистами советского, а также современного периодов, как А.С. Александров, Ф.Н. Багаутдинов, А.Н. Балашов, Я.И. Баршев, В.И. Басков, В.М. Бозров, К.Д. Бурмистров, Л.А. Воскобитова, Б.Я. Гаврилов, О.В. Гладышева, Л.В. Головкин, И.С. Дикарев, Н.В. Жогин, А.В. Капранов, В.В. Ключков, О.А. Кожевников, А.Ф. Козусев, Б.А. Комлев, Ю.В. Кореневский, В.М. Корнуков, Р.В. Костенко, А.В. Кудрявцева, А.А. Курбанов, А.Б. Ломидзе, П.А. Лупинская, Ю.А. Ляхов, В.Ю. Мельников, С.Н. Назаров, А.В. Наумов, Т.Г. Николаева, В.Н. Осипкин, В.А. Семенцов, А.Б. Соловьев, М.С. Строгович, А.А. Тушев, В.Г. Ульянов, Ф.Н. Фаткуллин, М.Н. Филиппов, А.А. Чувилев, В.С. Шадрин, Т.О. Шандирова, С.А. Шейфер, Н.А. Якубович и др.

Отдельные уголовно-процессуальные аспекты обеспечения прокурором законности предварительного следствия рассмотрены в диссертационных работах В.С. Шадрина (Обеспечение прав личности при расследовании преступлений: дис. ... д-ра юрид. наук. – Волгоград, 1997), Г.П. Химичевой (Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: дис. д-ра юрид. наук. – М., 2003), А.А. Тушева (Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации: система функций и полномочий: дис. д-ра юрид. наук. – Краснодар, 2006), В.Ф. Крюкова (Правовой статус прокурора в уголовном преследовании (досудебное и судебное производство): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2012), О.В. Гладышевой (Теоретическая модель механизмов обеспечения прав и законных интересов человека и гражданина в уголовном судопроизводстве: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2013), Д.И. Ережипалиева (Прокурор как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения на досудебных стадиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013), В.Ю. Мельникова (Обеспечение и защита прав человека при применении мер процессуального принуждения в досудебном производ-

стве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2014), Ш.М. Абдул-Кадырова (Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015), Х.Б. Бегиева (Реализация в современном уголовном судопроизводстве России норм процессуальной самостоятельности следователя: дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2015), М.А. Кочкиной (Оценка достаточности доказательств на этапе окончания предварительного расследования по уголовному делу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015), Д.А. Сычева (Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2016).

Однако комплексного исследования теоретических, организационных и процессуально-правовых основ обеспечения прокурором законности следствия в свете изменений уголовно-процессуального закона в 2007 г. до сих пор не проводилось. Анализ доктрины позволяет сделать вывод о том, что явно недостаточно теоретически разработаны процессуальные полномочия прокурора по обеспечению законности предварительного следствия и эффективность их использования при производстве по уголовному делу.

Цели и задачи исследования. Цели данной работы – формирование авторской концепции уголовно-процессуального института обеспечения прокурором законности предварительного следствия, обоснование оптимальных пределов воздействия на него прокурора, который осуществляет здесь единственную – правообеспечительную – функцию.

Для достижения указанной цели были поставлены и решались следующие задачи:

1. Дать понятие, определить содержание и раскрыть механизм обеспечения прокурором законности предварительного следствия.
2. Установить этапы становления и развития института обеспечения прокурором законности предварительного следствия в России с момента воз-

никновения данного уголовно-процессуального института по настоящее время.

3. Обосновать, что деятельность прокурора на предварительном следствии представляет собой реализацию самостоятельной правообеспечительной функции.

4. Предложить усовершенствованный и дополненный объем полномочий прокурора, которые позволят ему своевременно выявлять и оперативно устранять нарушения закона на предварительном следствии.

5. Сформулировать критерии эффективного воздействия прокурора на предварительное следствие в целях обеспечения его законности и реальной защиты прав и законных интересов участников уголовного процесса.

6. Выработать комплекс процессуальных полномочий прокурора, позволяющих при их эффективном использовании обеспечить прокурору действенный надзор за законностью предварительного следствия.

7. Обосновать, что важнейшим условием обеспечения законности предварительного следствия выступает баланс надзорной деятельности прокурора, ведомственного контроля и судебного контроля.

8. Предложить меры по совершенствованию процессуальной деятельности прокурора на предварительном следствии в целях сокращения допускаемых нарушений закона в деятельности следователей.

Объектом исследования стали уголовно-процессуальные отношения, складывающиеся между участниками уголовного процесса при обеспечении прокурором законности предварительного следствия.

Предметом исследования являются теоретические, процессуально-правовые аспекты деятельности прокурора на предварительном следствии, осуществляемой в целях обеспечения его законности, которые связаны с объектом исследования, а также учебная литература, научные источники, судебная практика.

Методологическую основу диссертационного исследования составили такие общие методы познания, как диалектический, а также анализ и синтез

(системный, юридический, логический), абстрагирование, обобщение, описание. В качестве частных методов использовались сравнительно-правовой, системно-структурный, формально-логический, социологический и др.

Общенаучный диалектический метод познания позволил выявить существенные характеристики обеспечения прокурором законности предварительного следствия, установить пределы вмешательства прокурора в процесс его осуществления, сформулировать предложения о расширении необходимых полномочий прокурора, определить сущность категорий «законность предварительного следствия», «эффективность прокурорского надзора», «оперативное устранение выявленных нарушений закона».

Метод абстрагирования позволил сформулировать отличающиеся теоретической и практической значимостью выводы и предложения по совершенствованию действующего уголовно-процессуального законодательства России в части процессуальных полномочий прокурора в сфере надзора за законностью предварительного следствия.

С помощью аналитического метода выявлены, подвергнуты исследованию отдельные элементы предварительного следствия и прокурорского надзора за ним, сопоставлены пределы осуществления прокурорского надзора, ведомственного контроля и судебного контроля.

Применение метода обобщения помогло раскрыть проблемы правоприменительной практики, определить существующие тенденции в сфере законности предварительного следствия и осуществления прокурорского надзора за ним.

Метод синтеза позволил сформулировать концепцию оптимального вмешательства прокурора в осуществление предварительного следствия.

Методом системно-структурного анализа получены новые знания о сущности и содержании прокурорского надзора за предварительным следствием, обоснована необходимость расширения соответствующей компетенции прокурора.

С помощью сравнительно-правового метода выявлены закономерности становления и развития института надзора прокурора за предварительным следствием в России в течение более 150 лет, сделаны выводы о необходимости дальнейшего его совершенствования.

Метод статистического анализа позволил получить практические сведения, необходимые для проверки обоснованности теоретических выводов.

С помощью социологического метода (анкетирования) было определено отношение практических работников к действующему правовому регулированию порядка осуществления предварительного следствия и надзора за ним, допускаемые нарушения закона.

Формально-логический метод привел к установлению смысла действующих нормативных правовых положений, регулирующих порядок осуществления прокурором надзора за предварительным следствием, с точки зрения их буквального содержания.

Теоретической базой исследования послужили научные положения логики, философии, теории и истории государства и права, конституционного, уголовно-процессуального и уголовного права.

Правовую и информационную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, ранее действовавшее и современное уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты, решения Конституционного Суда Российской Федерации, Европейского суда по правам человека, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, обзоры и обобщения следственной и судебной практики.

Эмпирическую основу исследования определили материалы обобщения следственной и судебной практики, официальные статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации о результатах следственной работы за период 2007 – 2015 гг. По специально разработанной методике в течение 2008 – 2016 гг. изучено 879 уголовных дел в 8 ре-

гионах Российской Федерации. По ряду актуальных и спорных вопросов проведено интервьюирование 432 респондентов, в том числе 34 судей, 127 прокуроров, 69 руководителей следственных органов, 128 следователей и 74 адвокатов. При подготовке диссертации использовался личный одиннадцатилетний опыт практической работы автора в органах прокуратуры Российской Федерации.

Эмпирический материал собран в г. Москва, Забайкальском, Краснодарском и Ставропольском краях, Воронежской, Калужской, Московской и Ростовской областях (в том числе материалы, размещенные на официальных сайтах судов Российской Федерации).

Научная новизна исследования. Впервые сформулирована авторская концепция оптимального воздействия прокурора на предварительное следствие – наделение прокурора такими процессуальными полномочиями, которые достаточны для эффективного выявления допущенных следователями нарушений закона и оперативного их устранения. Повышению эффективности прокурорского надзора за законностью предварительного следствия способствует и исключение прокурора из числа участников уголовного процесса, осуществляющих уголовное преследование на предварительном следствии. В ходе исследования выработан исчерпывающий перечень правомочий прокурора, которые позволят обеспечить законность предварительного следствия, существенно сократить число допускаемых следователями нарушений прав участников уголовного процесса и повысить эффективность расследования уголовных дел целом.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Обеспечение законности предварительного следствия – отдельное, самостоятельное направление деятельности прокурора, характеризующее специфическим предметом, объектом и средствами осуществления. Его целью является обеспечение точного и неуклонного исполнения следователем требований закона в ходе расследования уголовного дела.

2. Своевременность выявления и оперативного устранения прокурором допускаемых следователями нарушений на предварительном следствии обеспе-

чивает его законность и эффективность деятельности прокурора. Своевременность означает, что допущенное нарушение выявлено и приняты меры к его устранению до наступления возможных негативных последствий. Для прокурора своевременность обуславливает оперативное применение специальных средств реагирования.

3. Для обеспечения своевременности реакции прокурора на допускаемые следователями нарушения необходимо исключить из п. 2.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ требование к прокурору о направлении мотивированного запроса о представлении уголовного дела для проверки законности проводимого предварительного следствия.

4. При формировании процессуального статуса прокурора должны учитываться два фактора:

своевременность его реагирования на допускаемые нарушения;

недопустимость ограничения прокурором процессуальной самостоятельности следователя.

Первый фактор определяет необходимость полномочий прокурора по быстрому реагированию на выявленные нарушения закона. Второй – устанавливает пределы вмешательства в процессуальную деятельность следователя. При этом процессуальный статус прокурора и совокупность имеющихся у него полномочий не должны давать ему возможность нарушать право следователя на самостоятельное направление хода расследования.

5. Требование законодателя о согласовании ходатайства следователя о получении судебного решения на производство следственных и иных процессуальных действий только с руководителем следственного органа сокращает гарантии законности данного института. В таком случае прокурор лишен возможности своевременно выявлять нарушения закона. В связи с этим необходимо дополнить ч. 2 ст. 37 УПК РФ правом прокурора утверждать ходатайство следователя об избрании, о продлении, об отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения.

6. В целях обеспечения прав потерпевших от преступных посягательств на доступ к правосудию в разумный срок, своевременного устранения выявленных прокурором нарушений законности в стадии возбуждения уголовного дела и исключения фактов длительного непринятия следственным органом решений о возбуждении уголовных дел ч. 2 ст. 37 УПК РФ следует дополнить правом прокурора возбуждать уголовное дело при наличии законных повода и оснований. Наделение прокурора таким правом, которое относится к уголовному преследованию, не меняет его основной функции – обеспечения законности предварительного следствия. Оно обусловлено необходимостью оперативного устранения выявленных прокурором нарушений закона.

7. В уголовно-процессуальном законодательстве отсутствует норма о том, что прокурор обеспечивает законность процессуальной деятельности руководителя следственного органа, что нарушает баланс процессуальных полномочий следователя, руководителя следственного органа и прокурора. Представляется нецелесообразным повышение самостоятельности руководителя следственного органа за счет сокращения гарантий законности предварительного следствия. В связи с этим в ч. 2 ст. 37 УПК РФ следует закрепить право прокурора проверять законность процессуальных действий руководителя следственного органа и при наличии к тому оснований выносить требование об устранении допущенных им нарушений федерального законодательства.

8. В истории становления и развития института обеспечения прокурором законности предварительного следствия можно выделить четыре этапа: первоначальный (дореволюционный) – с 1832 г. по 24 ноября 1917 г.; советский этап – с 20 мая 1922 г. по 1991 г.; этап становления российского законодательства – с 1991 г. по июнь 2007 г.; современный этап – с июня 2007 г. по настоящее время.

9. Полномочия прокурора на заключительном этапе предварительного следствия при рассмотрении вопроса об утверждении обвинительного заключения представляются недостаточными, не позволяют ему принять меры к своевременному устранению выявленных нарушений закона. В целях усиления гарантий законности и предоставления прокурору права оперативно устранять

выявленные нарушения закона необходимо в ст. 37 УПК РФ закрепить право прокурора выносить постановления об изменении объема обвинения, о квалификации действий обвиняемого, пересоставить обвинительное заключение, прекратить уголовное дело либо уголовное преследование в отношении обвиняемого.

Теоретическая значимость результатов исследования обусловлена тем, что в нем предложена оптимальная система полномочий прокурора по воздействию на предварительное следствие в целях обеспечения его законности и реальной защиты прав и законных интересов участников уголовного процесса. Также выработана концепция обеспечения прокурором законности осуществления предварительного следствия при недопустимости нарушения права следователя на самостоятельное направление хода расследования.

Практическая значимость исследования. Полученные результаты исследования могут быть использованы в законотворческом процессе при совершенствовании института обеспечения прокурором законности предварительного следствия, при подготовке ведомственных нормативных правовых актов. Выводы, в нем сделанные, могут применяться в правоприменительной деятельности прокуроров, в учебном процессе при изучении курсов «Уголовный процесс» и «Процессуальные аспекты деятельности прокурора на предварительном следствии». Реализация этих выводов и рекомендаций позволит повысить эффективность воздействия прокурора на осуществление следователем предварительного следствия и обеспечит предпосылки для существенного сокращения нарушений требований уголовно-процессуального законодательства и прав участников уголовного процесса в этой сфере.

Достоверность результатов исследования обеспечивается реализацией апробированной научно обоснованной методики (анализа и обобщения достаточно объемного и содержательного теоретического материала), широтой географии (8 регионов Российской Федерации) и длительностью периода (около 9 лет) исследования. Репрезентативность исследования и достоверность его результатов подтверждаются также их апробацией.

Апробация работы и внедрение результатов исследования. Диссертация выполнена и обсуждалась на кафедре уголовного процесса и криминалистики Южного федерального университета.

Основные результаты работы докладывались автором в ходе участия в четырех научно-практических конференциях.

Положения исследования внедрены в учебный процесс юридического факультета Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Южный федеральный университет» (акт внедрения от 17 апреля 2017 г.), Академии права и национальной безопасности Частного образовательного учреждения высшего образования «Южный университет (ИУБиП)» (акт внедрения от 17 апреля 2017 г.).

По результатам работы автором опубликовано 9 научных статей общим объемом 4 п. л., в том числе 4 статьи объемом 1,7 п. л. – в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации результатов научных исследований.

Структура и объем работы. Структура диссертации и ее содержание соответствуют целям и задачам исследования. Диссертация включает в себя введение, три главы, объединяющие восемь параграфов, заключение, список использованной литературы и приложения.

ГЛАВА 1. МЕСТО И РОЛЬ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАКОННОСТИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ

1.1. Законность как базовый правовой принцип и ее значение в обеспечении качества предварительного следствия, прав и свобод личности

Законность является важнейшей правовой категорией, которая постоянно подвергается изучению и оценке ведущих российских и зарубежных юристов, что обусловлено ее непреложным значением для любой правовой системы. Эта непреложность закреплена в известнейшей древнеримской формуле «*dura lex, sed lex*» (закон суров, но это закон). Из чего следует необходимость соблюдения требований закона всеми без исключения гражданами, юридическими лицами, государственными органами и прочими субъектами правоотношений, складывающихся на территории государства.

Никакие интересы, в том числе и государственные, не могут быть поставлены выше закона. Если же в государстве отсутствует действительное состояние законности, закон не превалирует над всем остальным, то нарушаются права личности, власть имущие злоупотребляют своими правами, безопасность личности, общества и государства находятся под угрозой, в том числе и в уголовно-процессуальной сфере.

Внутреннее содержание законности определяется не только ее неуклонным соблюдением, но и соответствием самих законов интересам каждой личности, обеспечением ее прав.

Еще выдающийся немецкий философ Гегель писал, что «демократическому государству, где главенствует закон и свобода личности, противопоставляется государство деспотичное – состояние беззакония, в котором особенная воля как таковая, будь то воля монарха или народа (охлократия), имеет силу закона или, вернее, заменяет собой закон»¹.

Однако же история России знает и периоды, когда соблюдение закона не всегда могло привести к обеспечению прав личности. В советской России понятие законности было размыто интересами власти, партии и государства, произошла подмена понятия закона целесообразностью. Воля некоторых государственных органов была возведена в закон.

Закон был поставлен на службу определенной, небольшой группе власть имущих, которые прикрывались интересами так называемого пролетариата. В этой связи следует вспомнить слова небезызвестного прокурора РСФСР А.Я. Вышинского, утверждавшего, что «пролетарская диктатура – высший закон, определяющий собой конкретное содержание всех и всяких законов, черпающий свой смысл и свою силу в пролетарской революции. Поэтому не может быть никакого противопоставления диктатуры пролетариата революционной законности»².

Советский период развития российской государственности характеризуется так называемой «социалистической законностью», под которой профессор М.С. Строгович понимал «строгое и неуклонное соблюдение и исполнение советских законов всеми органами Советского государства, всеми учреждениями и общественными организациями, должностными лицами и гражданами»³. При этом никто не соотносил законность с критериями разумности и обеспечения прав всех участников уголовного процесса.

Уголовно-процессуальное законодательство советской России, являющееся составной частью общегосударственной системы права, долгое время под-

¹ Гегель Г.В.Ф. Философия права. М.: Мысль. 1990. С. 302.

² Вышинский А.Я. Революционная законность на современном этапе. М.: Изд-во Наркомюста. 1939. С.55.

³ Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. М.: Наука. 1966. С. 11.

чинялось основному принципу – противодействию преступности, при этом права личности отодвигались на второй план, не обеспечивались в должной мере. Основной функцией прокурора того времени являлась не обеспечительная функция, а осуществление им уголовного преследования. После июня 2007 года обеспечительная функция прокурора на предварительном следствии имеет первостепенное значение.

При этом законность в части обеспечительной функции прокурора на предварительном следствии имеет двуединое значение: прокурор должен сам соблюдать закон, а также обеспечить его соблюдение следователем при расследовании уголовного дела.

Наиболее важные проблемы, связанные с обеспечением законности предварительного следствия прокурором, заключаются в определении законности предварительного следствия, выделении основных ее признаков, определении объема полномочий прокурора, достаточных для обеспечения законности расследования, в определении баланса публичных и частных начал в уголовно-процессуальном законодательстве, необходимой меры ограничения прав граждан в уголовном процессе.

Очень важным для науки уголовного процесса является положение, сформулированное в начале судебно-правовой реформы профессором Ю.А. Ляховым: «требование точного и неуклонного исполнения и соблюдения уголовно-процессуальных законов, обращенное ко всем участникам процесса, следует специально закрепить в новом уголовно-процессуальном законодательстве»¹. Также Ю.А. Ляховым отмечено, что «законность и есть реализация в уголовном процессе права, как нормативно закрепленной справедливости, законность должна распространяться и на сами законы»².

Профессорами О.В. Гладышевой и В.А. Семенцовым данное положение поддержано: «соблюдение закона в процессуальной деятельности есть обязан-

¹ Ляхов Ю.А. Новая уголовно-процессуальная политика. Ростов-н/Д: Изд-во Ростовского университета, 1992. С. 58.

² Ляхов Ю.А. Правовое регулирование стадии возбуждения уголовного дела. Разумности нет без разумных законов. М.: Приор-Издат, 2005. С.45.

ность не только властных субъектов уголовного судопроизводства, но и всех остальных его участников»¹.

Как отмечает О.В. Гладышева, «законность есть четкое и неуклонное выполнение предписаний, соблюдение установленных законом правил»².

Законность является общеправовым принципом, распространяющимся на все отрасли права, в том числе, уголовно-процессуальную (ст. 7 УПК РФ). В советский период термин законность наполнялся соответствующим тому времени и духу социализма содержанием. Наибольшее распространение в советский период получило понимание законности в качестве требования о соблюдении и исполнении законов и подзаконных актов всеми субъектами правоотношений³. В уголовно-процессуальной науке традиционно под законностью имелось в виду соответствие нормам права действий и решений участников правоотношений⁴.

В.В. Клочков, внесший большой вклад в разработку этой проблемы, обоснованно обратил внимание на ограниченность понятия законности как исполнения юридических норм. По его справедливому утверждению такой подход соответствует интересам и практике авторитарного государства, выводит из-под критики законы, неадекватные потребностям общества, игнорирует гуманитарное содержание законности, ограничивает представление о ее сущности и структуре. Представляется плодотворным его определение законности как совокупности «взаимосвязанных требований общества к государству и иным участникам общественных отношений; отражение и выражение этих требований в общественном, в том числе, политическом и юридическом сознании и в

¹ Гладышева О.В., Семенцов В.А. О взаимосвязи публичности, законности и справедливости в системе уголовного судопроизводства // Общество и право. 2011. № 1 (33). С. 157.

² Гладышева О.В. Справедливость и законность в уголовном судопроизводстве Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2009. С. 10–11.

³ Алексеев С.С. Общая теория права. М.: Юридическая литература, 1981. Т.1. С. 218–223.

⁴ Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности. М.: Наука, 1969. С. 431–432.

законодательстве; реализация этих требований в социальной практике – в деятельности участников общественных отношений»¹.

Для обеспечения режима законности на предварительном следствии необходимо, чтобы уголовно-процессуальное законодательство было правовым, то есть отвечало требованиям справедливости и обеспечивало неотъемлемые права участников уголовного процесса. Другим важнейшим составляющим режима законности является точное и неуклонное исполнение законов правоприменителем.

Как отмечал В.С. Афанасьев, «законность – это принцип, метод и режим строгого и неуклонного соблюдения и исполнения всеми участниками общественных отношений норм права, установленных законами и основанными на них другими нормативными актами»². Н.Л. Гранат отмечала, что законность «есть характеристика состояния законодательства, отвечающего потребности и интересам совершенствования общества, его реализации (претворению в жизнь). Она (законность) представляет собой одновременно процесс строгого и неуклонного соблюдения и исполнения принципов и норм права (правовых законов) и их результат – режим как особое состояние юридической правомерности правотворческой и правореализующей деятельности, всех общественных отношений»³.

Созвучна с этим трактовка понятия законности, данная академиком В.Н. Кудрявцевым: «законность – это определенный режим общественной жизни, метод государственного руководства, состоящий в организации общественных отношений посредством издания и неуклонного осуществления законов и иных правовых актов»⁴. Хотя встречается в уголовно-процессуальной литературе и понятие «правозаконности», под которым понимается «политико-

¹ Клочков В.В. Методология и методика изучения состояния законности // Состояние законности в Российской Федерации (1993 – 1995 годы). М. 1995. С. 9–10.

² Афанасьев В.С. Обеспечение законности: вопросы теории и практики: (По материалам органов внутренних дел): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 10.

³ Гранат Н.Л. Социалистическая законность в деятельности органов внутренних дел. М.: Академия МВД СССР, 1985. С. 28.

⁴ Кудрявцев В.Н. Законность: содержание и современное состояние // Законность в Российской Федерации. М., 1998. С. 4.

правовой режим, в рамках которого обеспечивается эффективная реализация законов, в которых воплощаются идеи справедливости, свободы, уважения прав человека и формального равенства, достигается реальный баланс между публичными интересами государства и частными, корпоративными интересами»¹.

В современной литературе под законностью понимается политико-правовой режим в обществе (государстве), выраженный в законах². Однако сохраняется и его традиционное понимание как принципа³. Как справедливо отмечалось, признаки законности как политико-правового режима присущи всем типам человеческого общежития⁴. Но на законодательном уровне, в нормах, посвященных законности термин «режим» не используется, и позиционируется лишь его правоприменительный аспект. Так, например, в Конституции Российской Федерации 1993 г. принцип законности получил закрепление в ч. 2 ст. 15, где указывается, что «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы»⁵.

Крайне важным является определение в науке уголовного процесса понятия режима законности на предварительном следствии. Под таким режимом следует понимать идеал права и справедливости, выраженные в законах государства, при которых обеспечивается верховенство законов, а сами законы являются разумными и справедливыми. Режим законности зависит от самих законов. Если законы не основаны на идеалах права и справедливости и высшие должностные лица государства позволяют себе делать отступления от норм закона, то режим законности в таком государстве отсутствует.

¹ *Бестужева Е.В.* Современное состояние и развитие правовой законности в российском государстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008. С. 16.

² *Фастов А.Г.* Законность в правовом государстве и ее гарантии в деятельности милиции: общетеоретические вопросы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Волгоград. С. 11; Законность в Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Тихомирова, А.Я. Сухарева, И.Ф. Демидова. М.: Спарк Год, 1998. С. 4.

³ *Алексеев С.С.* Право: азбука-теория-философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 38.

⁴ *Привезенцев Н.И.* Законность и правопорядок в условиях формирования гражданского общества и правового государства в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб, 1997. С. 8.

⁵ Конституция Российской Федерации // Собр. законодательства РФ. – 2014. – № 15. – Ст. 1691. С. 7.

Определение режима законности на предварительном следствии и его наличие в государстве позволит определить субъекты и объекты воздействия, правовую базу, основные идеи, руководящие начала и стадии, рассматривать ее и как метод регулирования уголовно-процессуальных отношений, и как идею права, выраженную в УПК РФ, обеспечить верховенство закона, обязанность всех соблюдать и исполнять законы.

Однако не менее важна другая сторона принципа законности: обеспечение прав, свобод, законных интересов каждого участника уголовного процесса: потерпевшего, обвиняемого и других. Особую актуальность в законодательной и правоприменительной деятельности это приобрело с провозглашением Конституцией Российской Федерации человека, его прав и свобод высшей ценностью, а их защиту – обязанностью государства.

Профессор П.А. Лупинская указывала на то, что «принцип законности уголовно-процессуальной деятельности предполагает четкое определение компетенции должностных лиц, в частности, кто и какие решения правомочен принимать, кто несет ответственность за неправильное решение или за непринятие решения, когда для него имелись необходимые основания. При этом следует исходить из того, что принятие решения не только право, предоставляемое должностному лицу, но и его должностная и процессуальная обязанность, определенная в законе в связи с его функциональным назначением (ст. 37, 38 УПК РФ)»¹.

В целом следует отметить, что за годы правовой реформы существенно расширились законодательные гарантии прав участников уголовного процесса. Подозреваемый и обвиняемый приобрели право на использование помощи адвоката с ранних этапов предварительного расследования, на обжалование в суд процессуальных действий и решений органа дознания, следователя и прокурора: о применении в качестве меры пресечения заключения под стражу, о прекращении дела и др.

¹ Лупинская П.А. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство, практика. М.: Норма-Инфра-М, 2010. С. 14.

Согласно ст. 7 УПК РФ:

1. Суд, прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель не вправе применять федеральный закон, противоречащий УПК РФ.

2. Суд, установив в ходе производства по уголовному делу несоответствие федерального закона или иного нормативного акта УПК РФ, принимает решение в соответствии с УПК РФ.

3. Нарушение норм УПК РФ судом, прокурором следователем, органом дознания или дознавателем влечет за собой признание недопустимыми полученных таким путем доказательств.

4. Определение суда, постановления судьи, прокурора, следователя, дознавателя должны быть законными, обоснованными и мотивированными.

Приведенные положения определяют приоритетное значение Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в области уголовного процесса над иными законами, а также необходимость принятия правоприменителем решений в соответствии с требованиями кодекса. Однако с научной точки зрения существует и третья составляющая законности предварительного расследования, которая выражается в том, что сам УПК РФ должен быть правовым, то есть обеспечивать права всех участников уголовного процесса и отвечать требованиям справедливости.

В уголовном процессе принцип законности распространяется на все стадии и этапы производства по уголовному делу, начиная с возбуждения; все действия и решения органа дознания, следователя, прокурора, суда детально регламентированы законом и должны полностью соответствовать ему.

Придание законности значения основополагающего принципа строго ограничивает уголовно-процессуальную деятельность рамками закона, обеспечивает направленность этой деятельности на достижение назначения уголовного судопроизводства: защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения и ограничения ее прав и свобод.

Для раскрытия содержания законности предварительного следствия большое значение имеет правильное представление о ее соотношении с целесообразностью. По результатам изучения причин «следственных ошибок», подтвержденных диссертационными исследованиями более раннего периода, у значительной части следователей, допускающих нарушения закона по уголовным делам, отмечается пренебрежительно нигилистическое отношение к выполнению его (закона) предписаний и противопоставление законности целесообразности в пользу последней¹.

Между тем целесообразность в праве является прерогативой законоотворчества: при поиске вариантов оптимальных законотворческих решений, определении способов и пределов правового регулирования. Кроме того, иногда в самом законе упоминается созвучное понятие усмотрение. «Именно при создании правового акта, – пишет А.Д. Бойков, – он оценивается с позиции целесообразности. Принятый закон подлежит исполнению, а целесообразность правоприменения возникает при выборе варианта решения, если закон допускает варианты»². Применительно к следственной деятельности это может быть выбор конкретного следственного действия для получения и проверки доказательств, выбор наиболее отвечающей личности обвиняемого и ситуации расследования меры пресечения и пр.

До июня 2007 г. несовершенство закона выражалось в установлении ответственности прокурора за результаты проведенного следователем расследования. Существовавший ранее закон ставил перед прокурором выбор: либо он выявляет нарушение закона и принимает принципиальное решение о его устранении и таким образом признает факт ненадлежащего расследования уголовного дела, за результаты которого он несет ответственность в полной мере, таким образом, признает собственные ошибки. Либо прокурор не должен реагировать на выявленное нарушение закона, тем самым, обезопасив себя от признания

¹ См. об этом: *Ширванов А.А.* Существенные нарушения уголовно-процессуального закона как основание возвращения уголовных дел для дополнительного расследования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 6.

² *Бойков А.Д.* Третья власть в России. Книга вторая - продолжение реформ. М.: Юрлитинформ, 2002. С. 265.

уже его действий или бездействия незаконными. Такая ситуация сложилась в России с момента возникновения института прокурорского надзора за предварительным расследованием с 1832 г. вплоть до 7 сентября 2007 г. В этот период прокурор должен был осуществлять две разнородные функции - процессуальное руководство предварительным следствием и надзор за его законностью. При таком положении, естественно, эффективность надзора за законностью существенно снижалась.

К субъективным причинам низкой эффективности надзора за законностью предварительного следствия относится неквалифицированность лиц, осуществляющих прокурорский надзор. Ярче всего это проявилось в России в период с 1917 по 1922 гг., когда государственное обвинение по уголовному делу поддерживалось не профессиональными юристами - прокурорами, а «неопороченными гражданами обоего пола, пользующимися гражданскими правами».

К субъективным причинам относятся также ведомственная конъюнктура, а именно нежелание надзирающего прокурора «испортить отношения» с руководителем поднадзорного следственного органа, а также желание прокурора приукрасить существующую ситуацию с законностью расследования уголовных дел, с целью улучшения статистических показателей, и, соответственно, оценки результатов его работы, хотя прокурор обязан выявлять и принимать меры к устранению любого нарушения закона.

Указанные выше факторы негативным образом отражаются на фактическом состоянии законности на стадии предварительного расследования.

Предварительное следствие предшествует рассмотрению уголовного дела в суде и является неотъемлемой и важной частью уголовного судопроизводства. Поэтому органы, его осуществляющие, обязаны руководствоваться в своей деятельности теми требованиями, которые предъявляются к делу в процессе судебного разбирательства. Ст. 120 Конституции Российской Федерации, провозглашая независимость судей и их подчинение «только Конституции Российской Федерации и федеральному закону», обязывает суд при наличии несоответствия любого акта государственного или иного органа закону принимать реше-

ние в соответствии с законом. Ст. 50 Конституции Российской Федерации связывает недопустимость использования по уголовному делу доказательств, полученных с нарушением только федерального закона, не упоминает при этом никаких других правовых актов. Эта норма основного закона страны имеет своим прямым адресатом не только суд, но и прокурора, и органы, осуществляющие предварительное расследование преступлений¹.

В своей деятельности наряду с законами органы расследования руководствуются предписаниями ведомственных нормативных актов. Эти акты должны полностью соответствовать законам, но по предмету регулирования, своей юридической природе и правовым последствиям существенно отличаются от них. Однако, как нам представляется, для оценки прокурором и судом законности действий и решений органов расследования имеет значение их соответствие только закону, а не ведомственным правовым актам. Последние, как это видно из анализа практики, далеко не всегда согласуются с ним. Основанием для отмены постановления следователя, возвращения уголовного дела для дополнительного расследования, признания доказательств не имеющими юридической силы, может служить нарушение только таких правовых актов как Конституция Российской Федерации и федеральный закон.

Очень важной проблемой законности является соответствие действующего законодательства требованиям законности и справедливости, так как сами законы должны являться разумными и являться составной частью режима законности. Причинами принятия законов, не отвечающих требованиям законности и справедливости, по нашему мнению, являются, во-первых, влияние незаконного ведомственного интереса определенного правоохранительного органа на законотворческий процесс, и, во-вторых, недостаточное качество правотворчества.

Примером несовершенства законодательства являлось возведение бланков процессуальных и следственных действий в ранг закона. Так, с 2003 г. по

¹ См.: *Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г.* Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. М.: Юрлитинформ, 2000. С. 11.

2007 г. в УПК РФ имелась гл. 57, в которой приводилась обязательная форма процессуальных документов, что крайне формализовывало уголовный процесс и давало возможность стороне защиты ставить под сомнение законность проведенных следственных действий в случае малейшего отступления следователями от закрепленной в бланке формы процессуального документа. По нашему мнению, конкретные нормы УПК РФ содержат достаточные требования к форме и содержанию следственного либо процессуального действия. При выполнении данных требований следователем определение законодателем формы процессуального документа и придание ей силы закона излишне.

Любые сведения, полученные следователем вопреки требованиям закона, в том числе якобы «в интересах следствия», являются неприемлемыми и подлежат безусловному исключению из числа доказательств и материалов уголовного дела.

При этом разделение нарушений закона в досудебном производстве на существенные и несущественные (устранимые) недопустимо, поскольку любое нарушение закона есть факт, влекущий неблагоприятные правовые последствия как для соответствующего процессуального решения, так и для самого нарушителя.

Кроме того, примером необоснованного влияния ведомственных интересов на законотворческий процесс является исключение Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 92-ФЗ из ч. 2 ст. 52 УПК РФ положения о том, что отказ от защитника во всех случаях не обязателен для дознавателя, следователя и суда¹.

Законодательство зачастую нуждается в совершенствовании его норм, в целях создания оптимального правового регулирования. В этом смысле уголовно-процессуальное законодательство – правовая материя, которая должна постоянно развиваться с учетом изменения реальных социальных отношений, возникающих в обществе и государстве.

¹ См. об этом подробно: *Ляхов Ю.А.* Приоритеты уголовно-процессуального законодательства // Государство и право. № 9. 2010. С. 43-48.

Важное значение для оценки состояния законности предварительного следствия, обеспечения в процессе его производства прав и законных интересов потерпевших, подозреваемых, обвиняемых, других участников уголовного процесса имеет анализ данных о поступивших в органы прокуратуры и удовлетворенных жалобах на действия и решения органов дознания, следователей, прокуроров, осуществляющих надзор по уголовным делам.

Роль прокуратуры в обеспечении законности на предварительном следствии определяется, прежде всего, ее местом в современном Российском государстве. Статья 129 Конституции Российской Федерации содержит лишь положения о том, что «прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации», а также определяет порядок назначения прокуроров различных уровней. О полномочиях, организации и порядке деятельности прокуратуры сказано лишь то, что они определяются федеральным законом. В статье 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указано, что прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов.

Также эта роль характеризуется, прежде всего, тем, что именно прокурор является участником процесса, основное назначение которого – осуществлять надзор за исполнением законов органами предварительного следствия, дознания, а также за законностью оперативно-розыскной деятельности. Вместе с тем, обязанность обеспечивать законность на предварительном следствии лежит, прежде всего, на следователе и руководителе следственного органа, в связи с чем иногда возникает вопрос: применим ли термин «обеспечение законности» к прокурору, осуществляющему надзор за исполнением законов. По нашему мнению, роль прокуратуры в обеспечении законности заключается именно в использовании предоставленных ей надзорных полномочий в целях выявления, устранения и предупреждения нарушений закона.

В досудебном производстве, в отличие от судебного разбирательства доминирующее положение занимает надзор прокурора за исполнением законов органами предварительного следствия. Это определяет специфику полномочий прокурора в досудебном производстве, которые носят применительно к поднадзорным органам властно-распорядительный характер.

Для надзирающего прокурора значение законности невозможно переоценить. Являясь должностным лицом, оценивающим процессуальную деятельность следователя с точки зрения законности, прокурор каждый раз проверяет соответствие того или иного решения следователя требованиям уголовно-процессуального законодательства. При этом ссылка следователя на допущенные им «технические» ошибки при составлении протоколов либо постановлений по уголовному делу, либо на их незначительность не может являться для прокурора основанием к признанию таких следственных действий законными. Любое несоответствие следственного действия нормам УПК РФ является основанием для признания недопустимыми доказательств, полученных таким образом.

Сложившаяся в настоящее время практика в сфере уголовного процесса в России – выявление прокурорами более миллиона нарушений закона на предварительном следствии ежегодно¹ свидетельствует о возросшем количестве допускаемых следователями нарушений закона, а также о более принципиальной позиции прокуроров по их выявлению, поскольку прокурор освобожден от обязанности процессуального руководства предварительным следствием.

Сущностью законности, ее внешним выражением, по нашему мнению, должна являться не только правовая форма, выраженная в действующем законодательстве, а соответствие законодательства требованиям разумности и справедливости регулирования правовых отношений, возникающих между участниками уголовного судопроизводства, в рамках которых существует режим законности.

¹ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2011-2016 годы. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Официальный сайт. <http://genproc.gov.ru/stat/data/80780>.

При этом сами законы должны отвечать требованиям законности и справедливости, а также интересам участников уголовного судопроизводства. Вместе с тем, действующее уголовно-процессуальное законодательство не всегда отвечает означенным требованиям.

Таким образом, можно сделать вывод, что под законностью на предварительном следствии следует понимать установленный Конституцией Российской Федерации и действующим Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации правовой порядок производства по уголовным делам и воплощение его требований следователями в следственных и иных процессуальных действиях, обеспечивающий достижение назначения уголовного судопроизводства, соблюдение прав участников уголовного судопроизводства и режим законности.

Огромное количество выявляемых прокурором нарушений закона на предварительном следствии свидетельствует о низком его качестве, о ненадлежащем осуществлении руководителями следственных органов ведомственного контроля за расследованием уголовных дел и о более принципиальной позиции прокуроров по выявлению нарушений. Однако выявление прокурорами все большего количества нарушений закона не приводит к достижению цели прокурорского надзора по обеспечению законности и обоснованности предварительного следствия, прав участников уголовного процесса на доступ к эффективному правосудию в разумный срок. Приведенные числа свидетельствуют о недостаточности у прокурора полномочий по оперативному устранению выявленных нарушений закона. Только сбалансированность обеспечительной функции прокурора, судебного и ведомственного контроля при надлежащем отношении следователя к исполнению своих профессиональных обязанностей позволит обеспечить законность и обоснованность предварительного следствия.

Освобождение прокурора от функции процессуального руководства предварительным следствием и ответственности за его результаты является положительным изменением закона. Вместе с тем, действующее уголовно-процессуальное законодательство нуждается в существенном изменении в части предоставления прокурору дополнительных полномочий.

1.2. Понятие, задачи, значение и направления деятельности прокурора на предварительном следствии

Предварительное следствие в Российской Федерации имеет важное значение для всего уголовного судопроизводства. Установленные следователем доказательства являются основой для привлечения лица в качестве обвиняемого и составления обвинительного заключения, в основном эти доказательства затем рассматриваются в судебном разбирательстве.

Не случайно поэтому еще выдающийся английский правовед Иеремия Бентам, подчеркивая значение доказательств в уголовном судопроизводстве, писал, что «искусство судопроизводства в сущности есть ничто иное как искусство пользоваться доказательствами»¹.

От законности, качества и полноты предварительного следствия зависит результат всего уголовного процесса, его соответствие назначению уголовного судопроизводства. Задачу обеспечения законности предварительного следствия уголовно-процессуальное законодательство РФ возлагает на прокурора, обязывая его осуществлять надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия (ч. 1 ст. 37 УПК РФ). На это же направлена и деятельность руководителя следственного органа (ст. 39 УПК РФ) и судебный контроль за законностью досудебного производства (ст. 29 УПК РФ).

Однако анализ реального положения дел на предварительном следствии показывает, что нарушения следователями требований УПК РФ при расследовании уголовных дел, укрытие от учета преступлений и системное нарушение прав участников уголовного судопроизводства встречаются довольно часто.

В связи с этим нарушаются права подозреваемых, обвиняемых и потерпевших, допускается волокита на предварительном следствии, о чем свидетельствует огромное число выявляемых прокурорами нарушений уголовно-

¹ Бентам И. О судебных доказательствах. Киев. Типография М.П. Фрица. 1876. С. 2.

процессуального законодательства, которые допускаются следователями – более одного миллиона ежегодно, такая статистика сохраняется и в течение последних пяти лет¹.

Массовый характер нарушений законности на предварительном следствии не нов – об этом заявлял еще Генеральный прокурор СССР Трубин Н.С. в феврале 1991 года: «Нарушения законности по прежнему носят массовый характер, особенно ... при производстве предварительного следствия ... многочисленны незаконные обыски, задержания и аресты»².

Такая плачевная статистика может свидетельствовать как о непринятии исчерпывающих мер компетентными лицами к соблюдению законности, так и о несовершенстве правовых норм, регулирующих порядок осуществления предварительного следствия.

Состояние законности предварительного следствия не дает возможности защитить многим гражданам Российской Федерации свои права на территории государства, что влечет за собой возросшее количество зарегистрированных в Европейском Суде по правам человека жалоб. В 2015 г. таких жалоб было более восьми тысяч, значительная часть из них удовлетворена³.

Сложившаяся в настоящее время практика осуществления уголовного преследования по уголовным делам не отвечает требованиям международного законодательства, в том числе ст.ст. 3, 5,13 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятой Советом Европы 4 ноября 1950 г. Так, в постановлениях Европейского Суда постоянно указывается на не интенсивность либо неэффективность расследования, волокиту, допущенную следственными органами при расследовании уголовных дел, что приводит к нару-

¹ См. об этом: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2011-2016 годы. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Официальный сайт. <http://genproc.gov.ru/stat/data/80780>.

² См. об этом: *Ляхов Ю.А.* Новая уголовно-процессуальная политика. Ростов-на-Дону. Изд-во Ростовского университета. 1992. С. 49.

³ См.: Постановления Европейского Суда по правам человека. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Официальный сайт. <http://genproc.gov.ru/documents/espch>.

шению разумных сроков предварительного следствия и содержания обвиняемых под стражей.

Изложенные обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что на современном этапе развития юридической науки и правоприменительной практики в Российской Федерации прокурором не в полной мере обеспечивается законное предварительное следствие, права обвиняемых, потерпевших и иных участников уголовного процесса на доступ к правосудию в разумные сроки.

К сожалению, до сих пор должным образом не исполняется принцип, приведенный в наставлении Петра I прокурорам «чтобы злодеям быть в страх, а добрым людям в покровительство»¹.

При этом сложности в экономике Российской Федерации, нерешенность многих социальных вопросов, низкий жизненный уровень значительной части населения, осложнение криминогенной обстановки, активизация криминальной деятельности организованных преступных групп, увеличение числа тяжких и особо тяжких преступлений создают угрозу национальной и общественной безопасности, значительно осложняют обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства.

Большая роль в решении задач противодействия преступности отводится органам, осуществляющим предварительное следствие, поэтому велико значение прокурора на предварительном следствии, который призван обеспечить его эффективность, проведение в кратчайшие сроки, при соблюдении прав участников уголовного процесса.

Из смысла положений УПК РФ о назначении, обязательном порядке уголовного судопроизводства, его принципах, а также полномочиях и компетенции прокурора вытекает, что прокурору полагается обеспечить законность предварительного следствия. Прокурор является первым указанным в законе и, по нашему мнению, главным участником уголовного судопроизводства со сторо-

¹ См. об этом: Доклад Ю.Я. Чайки на расширенной коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Официальный сайт. <http://genproc.gov.ru/special/smi/appearances/13702>.

ны обвинения, координирующим деятельность иных участников данной стороны уголовного судопроизводства.

Таким образом, на предварительном следствии прокурор осуществляет процессуальную деятельность в рамках имеющихся полномочий по обеспечению законности всех следственных и иных процессуальных действий, произведенных следователем, а также защите прав участников уголовного процесса.

Дискуссионным является вопрос о том, является ли задачей прокурора на предварительном следствии осуществление уголовного преследования. Понятие преследования в уголовном судопроизводстве используется в законодательстве России с момента принятия Судебных уставов 20 ноября 1864 г.

Ст. 4 Устава уголовного судопроизводства 1864 г. устанавливала, что «по уголовным делам, подведомственным общим судебным установлениям, обличение обвиняемых перед судом возлагается на прокуроров и их товарищей»¹. Также в Уставе уголовного судопроизводства использовался термин «преследование» аналогичного содержания.

Современное законодательство более подробно регламентирует круг субъектов, осуществляющих уголовное преследование. В п. 55 ст. 5 УПК РФ определено, что уголовным преследованием является процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления. Участником уголовного процесса со стороны обвинения, как и ранее, является прокурор. Ч. 1 ст. 37 УПК РФ устанавливает, что прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, установленной УПК РФ, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства.

В науке нет единого мнения относительно осуществления прокурором уголовного преследования на предварительном следствии, соотношении его с обеспечительной функцией прокурора. Вместо этого некоторые авторы говорят о «нахождении в состоянии пересечения и взаимопроникновения функции уго-

¹ Российское законодательства X-XX веков. Том 8. М.: Юридическая литература. С. 118.

ловного преследования и прокурорского надзора, осуществляемых в досудебных стадиях уголовного процесса»¹.

Как отмечает Цапаева Т.Ю., «все правовые формы прокурорского надзора за производством следствия можно рассматривать как конкретные способы реализации прокурором функции уголовного преследования. Эта функция осуществляется как в стадии судебного разбирательства, так и в досудебных стадиях процесса»².

Аналогичной позиции придерживаются Д.А. Сычев³, В.П. Рябцев и А.Г. Халиулин⁴.

Существует мнение о том, что «определение уголовного преследования как самостоятельной дополнительной функции, осуществляемой прокуратурой, означает, что надзорная деятельность не обуславливает уголовное преследование, хотя и может создавать в некоторых случаях для него предпосылки»⁵.

Вместе с тем, с введением в действие Федерального закона от 05 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»⁶ компетенция прокурора на предварительном следствии существенно ограничена. Так, прокурор с этого времени лишен права давать следователю обязательные для исполнения письменные указания, принимать уголовное дело к своему производству, то есть осуществлять предварительное следствие либо руководить им. Без этих полномочий не представляется возможным констатировать то, что имело место до июня 2007 г. – прокурор в

¹ *Абдул-Кадыров Ш.М.* Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 46.

² *Цапаева Т.Ю.* Участие прокурора в доказывании на предварительном следствии. Самара: Изд-во Самарского ун-та, 2003. С.

³ *Сычев Д.А.* Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 1.

⁴ *Халиулин А.Г., Рябцев В.П.* Полномочия прокурора и руководителя следственного органа // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2008. № 6 (8). С. 22.

⁵ *Воронин О.В.* Прокурорское уголовное преследование в различных стадиях и производствах отечественного уголовного процесса // Вестник Томского государственного университета. 2013. № 1 (7). С. 25.

⁶ См. Рос. газ. 2007. 8 июня.

настоящее время не осуществляет процессуальное руководство предварительным следствием, а в силу этого не осуществляет уголовное преследование на предварительном следствии.

В этой связи, весьма обоснованной представляется позиция профессора В.С. Шадрина о том, что «сейчас центр тяжести в полномочиях прокурора и, соответственно, в его процессуальной деятельности сместился в сторону надзора, что не без оснований расценивается как отстранение прокурора от осуществления уголовного преследования в досудебном производстве»¹.

Позиция законодателя по разделению функций уголовного преследования и обеспечения прокурором законности предварительного следствия, как представляется, является справедливой и позволяет прокурору принципиально и объективно реагировать на нарушения закона, допущенные на предварительном следствии.

В настоящее время прокурор не несет ответственности за качество и результаты предварительного следствия, так как он им не руководит и лично не осуществляет. Обязанности осуществлять уголовное преследование на предварительном следствии и надзор за ним как разнородные функции в уголовном процессе не могут быть возложены на одно и то же лицо.

Из смысла уголовно-процессуального законодательства следует, что должностное лицо, осуществляющее уголовное преследование, производит определенные действия, предусмотренные УПК РФ, которые изобличают виновного в инкриминируемом деянии. Такими процессуальными действиями могут быть лишь следственные действия либо иные процессуальные действия, так как именно по результатам их проведения могут быть установлены доказательства по делу либо инициировано уголовное преследование. Изобличить лицо в совершении преступления возможно лишь путем получения доказательств его вины. Действующее уголовно-процессуальное законодательство не предусматривает возможность прокурора на предварительном следствии устанавли-

¹ В.С. Шадрин Реалии и перспективы осуществления конституционных норм в уголовном судопроизводстве // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2013. № 6 (38). С. 7.

вать и приобщать к материалам уголовного дела какие-либо доказательства. Из этого можно сделать вывод о том, что только следователь, руководитель следственного органа, дознаватель либо руководитель органа дознания может изобличить виновного в совершении преступления путем проведения следственных действий, но никак не прокурор, в обязанности которого входит обеспечение законности расследования, а не руководство им или его производство.

При этом в настоящее время прокурор не может осуществлять никаких процессуальных действий, в том числе по возбуждению уголовного дела, предъявлению обвинения, которые влекут за собой уголовное преследование. В связи с этим можно сделать вывод о том, что прокурор на предварительном следствии не осуществляет уголовное преследование в настоящее время и не должен это делать впредь.

Исходя из изложенного, часть 1 статьи 21 УПК РФ необходимо изменить, изложив в следующей редакции: «уголовное преследование от имени государства по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения осуществляют следователь, руководитель следственного органа, дознаватель, начальник подразделения дознания и начальник органа дознания. Прокурор осуществляет уголовное преследование при производстве дознания и в судебных стадиях уголовного процесса».

При этом задачей прокурора не может являться «навязывание» следователю своего мнения. Освобождение прокурора от процессуального руководства следствием дало некоторые положительные результаты. С одной стороны, не являясь руководителем расследования, прокурор теперь объективно оценивает качество следствия, его эффективность, интенсивность проведенных следственных действий, обеспечение следователем прав участников уголовного процесса, в том числе и права на доступ к правосудию. В свою очередь, в настоящее время следователь не связан указаниями прокурора, который ранее мог принять к производству уголовное дело и самостоятельно его расследовать, отстранив неугодного следователя.

Таким образом, изменения уголовно-процессуального законодательства, несомненно, положительно отразились на обеспечении законности предварительного следствия и процессуальном статусе следователя. Так, следователь получил определенную самостоятельность и независимость от прокурора. В свою очередь, прокурор огражден от критики и ответственности за некачественное предварительное следствие. Законодатель, не возложив на прокурора ответственности за результаты расследования и его качество, создал условия для принципиального реагирования на все установленные нарушения закона. Ранее прокурор не был заинтересован в выявлении всех нарушений закона на заключительных этапах предварительного следствия, так как должен был обеспечить текущий надзор и законность расследования с момента возбуждения уголовного дела.

В этой связи представляется не соответствующим реалиям современного уголовного судопроизводства высказанное о прошлом состоянии прокурорского надзора мнение выдающегося ученого юриста М.С. Строговича, который писал: «надзор прокурора за расследованием преступлений выражается как в том, что прокурор следит за соблюдением при расследовании уголовных дел всех требований уголовно-процессуального и иных законов, так и в том, что прокурор обеспечивает правильность расследования дела по существу»¹.

В юридической литературе нет полемики относительно необходимости ограждения прокурора от ответственности за некачественно проведенное предварительное следствие, а также за его результаты.

Тем не менее, представляется целесообразным рассмотреть вопрос о том, должен ли прокурор нести ответственность за некачественно проведенное предварительное следствие.

Решение этого вопроса осложняется неопределенностью самого понятия «качество предварительного расследования». Нет полной ясности и по вопросу критериев оценки качества предварительного расследования.

¹ См: *Строгович М.С.* Курс советского уголовного процесса. 1968. Т. 1. С. 47.

Так, К.В. Степанов отмечает, что «оценка деятельности следователя, основанная на системе критериев, среди которых выделяются две группы: негативные (следственные ошибки) и позитивные (раскрытие преступлений и своевременность расследования), позволяет получить соответствующее действительности представление о качестве предварительного расследования»¹.

Представляется, что в определении К.В. Степанова отсутствует очень важный показатель качества предварительного расследования – критерий его законности.

Под критерием законности понимается соответствие всех следственных и иных процессуальных действий требованиям УПК РФ.

Кроме того, важна полнота расследования, которая характеризуется выполнением следователем всех необходимых следственных и иных процессуальных действий, в том числе по сбору оправдательных доказательств.

Еще одним критерием качества предварительного следствия является его эффективность, то есть соответствие предварительного следствия требованиям назначения уголовного судопроизводства, предусмотренным ст. 6 УПК РФ, привлечение виновных к справедливой ответственности и ограждение невиновных от нее.

И, последнее, качество предварительного следствия характеризуется отсутствием по уголовному делу волокиты, то есть фактов длительного безосновательного непроведения следственных и иных процессуальных действий, которые влекут за собой нарушение прав участников уголовного процесса на доступ к правосудию в разумный срок.

Таким образом, понятие качественного предварительного следствия много шире, чем понятие законности предварительного следствия. При этом нельзя каждую из составляющих отделить от общего понятия, поскольку только в совокупности они его образуют. При таких обстоятельствах, прокурор не должен

¹ *Степанов К.В.* Проблемы качества предварительного расследования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2004. С. 5.

нести ответственности за некачественно проведенное предварительное следствие, это прерогатива следователя и руководителя следственного органа.

Такой вывод представляется верным, поскольку прокурор не обладает присущими руководителю следственного органа механизмами для обеспечения качественного расследования – он не руководит действиями следователя, не дает ему обязательных для исполнения указаний, не может привлечь к ответственности следователя, нарушившего закон, и, в конечном счете, принять уголовное дело к своему производству и расследовать его самостоятельно, если другие средства исчерпаны. При этом отсутствие в компетенции прокурора на предварительном следствии указанных составляющих в целом не препятствует выполнению прокурором его основной задачи – обеспечение законности предварительного следствия.

Следует отметить, что обеспечение прокурором законности предварительного следствия – важный институт уголовного процесса, который включает в себя различные компоненты.

Тот факт, что законодатель выделил в качестве самостоятельного аспекта законность принимаемых решений, подчеркивает важность этой части деятельности прокурора. И это не случайно, поскольку процессуальные решения являются наиболее важным компонентом расследования, а итоговое решение завершает эту деятельность. Отсюда повышенное внимание прокурора к законности и обоснованности процессуальных решений по уголовному делу как промежуточных, так и итоговых.

Причем для уголовно-процессуальной деятельности такое деление не имеет принципиального значения. И дело не только в том, что законность и обоснованность промежуточных решений обуславливает законность и обоснованность итогового решения по делу. Чрезвычайно важны сами по себе промежуточные процессуальные решения: о возбуждении уголовного дела, задержании и привлечении в качестве обвиняемого, об избрании меры пресечения и т.д., поскольку они, как правило, существенно ограничивают права участников процесса, прежде всего, подозреваемых и обвиняемых. Совокупность указанных

процессуальных решений определяется законностью и обоснованностью процессуальных решений следователя, находящих отражение в соответствующих процессуальных актах.

Как известно, в каждом сложном виде деятельности результат зависит от разделения и кооперации труда, поскольку каждый участник наиболее эффективно выполняет возложенные на него функции, а согласованные усилия приводят к достижению поставленной цели. Основным принципом распределения обязанностей должностного лица сводится к тому, что определенное лицо целиком отвечает за проведение и результаты определенной работы. Сказанное находит свое полное подтверждение в процессе взаимоотношений прокурора и следователя при расследовании преступлений, каждый из которых выполняет присущие ему функции.

Их согласованная деятельность направлена на решение задач уголовного судопроизводства.

В уголовном судопроизводстве основные функции – обвинение, защита, разрешение уголовного дела, выполняются его участниками, однако они выполняют не только эти функции. Законодательством предусмотрены конкретные механизмы в виде систем функций участников уголовного судопроизводства, которые должны обеспечивать эффективную реализацию основных функций уголовного процесса. Отдельно взятый участник, помимо одной из основных функций уголовного процесса, может одновременно осуществлять и другие функции. Но он не вправе совмещать хотя бы две основные функции уголовного процесса. Все это вытекает из принципа состязательности уголовного процесса.

Термин «функция» использован в УПК РФ для обозначения основных составляющих частей, направлений деятельности уголовного процесса, существующих в целях установления истины по делу – обвинения, защиты и разрешения уголовного дела, осуществление которых обеспечивает реализацию принципа состязательности (ч. 2 ст. 15). Используется он и в тексте Закона о прокуратуре РФ (ч. 1 ст. 1, ст. 6, 22, 27, 46). Однако, как отмечал А.А. Тушев,

«легитимной расшифровки данного понятия в указанных нормативно-правовых актах не приводится»¹.

Согласно толковым словарям русского языка «функция» означает «явление, зависящее от другого ... роль, обязанность, круг деятельности»².

Регулирование деятельности субъектов уголовно-процессуальных правоотношений может осуществляться с помощью предоставления прав и возложения обязанностей. Это зависит от того, действуют ли субъекты в защиту личного или публичного интереса. Поведение участников уголовного процесса, имеющих личный интерес в исходе дела (подозреваемый, обвиняемый, потерпевший, гражданский истец, гражданский ответчик), в основном регулируется посредством предоставления им прав общего и конкретного характера. Поведение же участников, защищающих публичные интересы (следователь, руководитель следственного органа, дознаватель, органы дознания, прокурор, суд) регулируется преимущественно путем возложения на них обязанностей (полномочий) общего и конкретного характера.

Функции прокурора в уголовном процессе относительно самостоятельны, их можно отграничить друг от друга по виду закрепленной в законе обязанности общего характера, а также по сущности, целям и задачам, содержанию, пределам действия. Однако все выполняемые им функции тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены, так как представляют собой элементы единой системы, которая имеет свои цели, структуру, специфические связи между элементами, механизм реализации. Системообразующими факторами, позволяющими выделить в единую систему уголовно-процессуальные функции прокурора, являются единые задачи (назначение) уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ); принципы уголовного процесса (гл. 2 УПК РФ); обязательный порядок уголовного судопроизводства, установленный УПК РФ, основанном на Конституции Российской Федерации (ч. 1, 2 ст. 1 УПК РФ); обязанности общего характера,

¹ Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации: Система функций и полномочий: автореф. дис. д-ра юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 19.

² Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. 3-е изд., стереотип. М., 1996. С. 847; Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. 2-е изд. М., 1983. С. 1430.

возложенные на прокурора уголовно-процессуальным законодательством (ч. 1 ст. 37, ст. 21 УПК РФ и др.); единство и централизация органов прокуратуры (ст. 129 Конституции Российской Федерации, ч. 1 ст. 4 Закона о прокуратуре РФ). Прокурором функции могут осуществляться параллельно, одновременно или последовательно. Исполнение одной из функций может порождать другую.

В уголовно-процессуальной литературе существует множество точек зрения по вопросу объема функций прокурора. Это объясняется отсутствием общепринятого понятия «функция прокурора». Некоторые учёные кроме названных рассматривают также функции разрешения дела, исследования обстоятельств дела, правоохранительную; профилактическую, правовоспитательную, упорядочивающую и др.¹

Функция прокурора по обеспечению законности расследования – это деятельность прокурора и предусмотренные законом его полномочия, реализуемые на стадии предварительного расследования, по приведению следственных и иных процессуальных действий следователя в соответствие с законом.

При этом прокурор не подменяет следователя и не расследует параллельно с ним уголовное дело. Эти должностные лица выполняют хотя и взаимосвязанные, но различные функции. Следователь расследует преступления, а прокурор следит за их соответствием закону, без необходимости не вмешивается в работу следователя, который по закону наделен процессуальной самостоятельностью.

Содержание функции прокурорского надзора заключается в том, что она позволяет с позиций закона оценить то или иное процессуальное решение, вынесенное по делу. Если следователь в ходе производства следственных действий, общаясь со свидетелями, потерпевшими, обвиняемыми и подозреваемыми, как и любой иной человек, не может полностью отрешиться от эмоций, от симпатий и антипатий, и это обстоятельство, так или иначе, может повлиять на суть принимаемых решений, то прокурор в силу своего должностного положе-

¹ См.: Курочкина Л.А. Проблема обеспечения прокурором прав участников судебного разбирательства: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2003. С. 10.

ния, находясь как бы над деятельностью по расследованию, в состоянии объективно и непредвзято с позиций закона оценить действия и решения следователя.

Из сказанного со всей очевидностью вытекают задачи прокурора при осуществлении надзора за исполнением законов в ходе предварительного следствия вообще и при надзоре за процессуальными решениями и действиями следователя, в частности. Они заключаются в недопущении такого положения, при котором:

- будет привлечен к уголовной ответственности невиновный, а виновный избежит установленной законом ответственности;
- будут нарушены права участников процесса и иных граждан;
- не будут выявлены причины и условия совершения преступления и не будут приняты меры по их устранению;
- следственные и иные процессуальные действия будут проведены следователем с нарушением требований уголовно-процессуального законодательства;
- в ходе расследования будет допущена волокита.

Другим важным понятием, имеющим непосредственное отношение к рассматриваемой проблеме, являются формы прокурорского надзора, которому в теории придается различное значение. Отметим точку зрения В.М. Савицкого, который под формами надзора за законностью расследования понимал указанные в законе полномочия и порядок их реализации, которые предоставлены прокурору с целью обеспечения неуклонного соблюдения органами дознания и предварительного следствия установленных правил расследования преступлений и достижения задач уголовного судопроизводства¹. В.М. Савицкий высказывал мысль, что квалифицирующим признаком для каждой формы прокурорского надзора, позволяющим отграничить ее от других надзорных форм, является именно полномочие, т.е. обеспеченная законом возможность соответствующего поведения прокурора².

¹ Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. М.: Наука, 1975. С. 152.

² Савицкий В.М. Указ. Работа. С. 153.

По-нашему мнению, формой прокурорского надзора за предварительным следствием является правоприменительная деятельность прокурора по реализации возложенных на него функций, то есть претворение прокурором в жизнь возложенных на него законодателем целей и задач, для обеспечения назначения уголовного судопроизводства, законности и обоснованности расследования уголовного дела и прав участников уголовного процесса.

Таким образом, прокурор при осуществлении надзора за процессуальными решениями, принимаемыми следователем по уголовному делу, должен не просто формировать надзорное производство из основных процессуальных решений следователя, которые представляются прокурору. Такими процессуальными решениями являются постановления о возбуждении уголовного дела, о привлечении в качестве обвиняемых, о продлении предварительного следствия, направляемые в суд ходатайства о производстве следственных действий, об избрании, продлении мер пресечения.

Прокурор обязан упреждающими мерами обеспечить соблюдение следователем законности при производстве предварительного следствия.

1. Принять меры прокурорского реагирования (требования об устранении нарушений федерального законодательства, постановления о признании доказательств недопустимыми) в целях устранения нарушений закона, допущенных следователями при проведении следственных действий.

2. При выявлении фактов нарушения разумных сроков расследования, предусмотренных ст. 6.1 УПК РФ, допущенной следователями волокиты выносить акты прокурорского реагирования, в целях обеспечения

3. Направлять уголовное дело для рассмотрения в суд в порядке п. 1 ч. 1 ст. 221 УПК РФ только при наличии достаточных доказательств вины обвиняемых в инкриминируемых ему преступлениях, отсутствии нарушений требований УПК РФ в материалах уголовного дела.

При этом следует отметить, что эффективность обеспечения прокурором законности предварительного следствия, и, соответственно, реализация функ-

ций прокурора, должна определяться своевременностью, качеством и необходимостью принятия прокурором соответствующих мер реагирования.

Внесенные в УПК РФ новации связаны с существенным изменением статуса прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, лишением его полномочий по возбуждению уголовного дела, принятию уголовного дела к своему производству, продлению срока предварительного следствия, дачи согласия на обращение следователя в суд с ходатайством об избрании в отношении подозреваемых (обвиняемых) меры пресечения в виде заключения под стражу и прочее). Данными полномочиями в настоящее время наделен руководитель следственного органа (ст. 39 УПК РФ). Отменена необходимость получения следователем согласия прокурора на возбуждение уголовного дела, на прекращение дела за примирением сторон и в связи с деятельным раскаянием, в отношении несовершеннолетних, с применением по суду мер воспитательного воздействия и т.д. Теперь эти полномочия осуществляет руководитель следственного органа (кроме дачи согласия на возбуждение уголовного дела, упраздненного полностью).

Вместе с тем нельзя согласиться с теми авторами, которые считают, что «деятельность следователей выводится из-под прокурорского надзора»¹.

За прокурором сохранены полномочия, пользуясь которыми он выявляет и устраняет допущенные следователем нарушения закона и добивается эффективного расследования уголовного дела. Это следующие права:

а) проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (п. 1 ч. 2 ст. 38 УПК). Приказ Генерального прокурора РФ от 02.06.2011 № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» устанавливает, что такая проверка должна проводиться не реже 1 раза в месяц;

¹ См.: Соловьев А.Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора // Уголовное судопроизводство, 2007. № 3. С. 11.

б) изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи (п. 11 ч. 2 ст. 37 УПК);

в) передавать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому по правилам подследственности (п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК);

г) изымать любое уголовное дело у органа предварительного расследования и передавать его следователю Следственного комитета РФ (п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК);

д) отменять признанное им незаконным или необоснованным постановление следователя о возбуждении уголовного дела в срок не позднее 24 часов с момента получения копии постановления (ч. 4 ст. 146 УПК);

е) освобождать всякого незаконно задержанного или лишеного свободы или незаконно помещенного в медицинский или психиатрический стационар, или содержащегося под стражей свыше установленного срока (ч. 2 ст. 10 УПК РФ);

ж) применять меры к пресечению необоснованного и незаконного применения к подозреваемым и обвиняемым мер процессуального принуждения, в том числе задержания в порядке ст.ст. 91 и 100 УПК РФ;

з) отменять незаконные постановления следователей об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении, прекращении производства по уголовному делу.

Однако закон содержит и положение, которое затрудняет осуществление прокурором надлежащего надзора за процессуальной деятельностью следователя.

Так, ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ установлена обязанность прокурора направлять только мотивированный запрос о представлении для изучения материалов дела, находящегося в производстве следователя. Однако в чем должна выражаться эта «мотивированность» запроса законодатель не раскрывает. Основным и единственным мотивом истребования дела прокурором является реализация функции по обеспечению законности расследования и приведение следствен-

ных и иных процессуальных действий в соответствии с требованиями закона. Поэтому, мы считаем, что из ст. 37 УПК РФ следует исключить обязанность прокурора по направлению «мотивированного» запроса.

При производстве предварительного следствия по уголовному делу прокуроры участвуют в судебных заседаниях по рассмотрению ходатайств следователей об избрании в отношении подозреваемого и обвиняемого меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога и других ходатайств о даче согласия на производство следственных действий. Вывод прокурора об отсутствии оснований для поддержания такого ходатайства обязательно учитывается судом.

Также прокурорами проверяется законность и обоснованность вынесенных следователями постановлений о привлечении в качестве обвиняемого. В случае установления нарушений УПК РФ либо неправильной квалификации содеянного, прокурором вносится руководителю следственного органа соответствующий акт прокурорского реагирования. Прокурорами также проверяются материалы уголовного дела в случае поступления от подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего или иного участника уголовного процесса жалобы на действия и решения следователя, выносится соответствующее постановление в порядке ст. 124 УПК РФ, а в случае необходимости – требование об устранении нарушений федерального законодательства. Прокурор принимает участие в судебном заседании при рассмотрении судом жалоб на действия и решения следователя в порядке, установленном ст. 125 УПК РФ.

Эффективность обеспечительной функции прокурора на предварительном следствии должна определяться тем, насколько он обеспечивает реализацию назначения уголовного судопроизводства, права и законные интересы граждан в ходе его производства. Соблюдение правового порядка расследования уголовных дел является такой же важной задачей, как и раскрытие преступлений, изобличение виновных в его совершении лиц.

Уголовно-процессуальные гарантии правосудия и прав личности в уголовном процессе составляют единую систему. Нарушение любого элемента си-

стемы, в том числе прокурорского надзора за предварительным следствием, неизбежно отражается на всей системе, приводит к ущербности, искажению результата производства по уголовному делу. Результаты работы органов прокуратуры должны определяться показателями соблюдения законности при расследовании преступлений.

Таким образом, прокурор на предварительном следствии осуществляет 4 функции.

1. Надзорная функция – направление деятельности прокурора и совокупность предусмотренных законом полномочий по мониторингу уголовных дел, находящихся в производстве следователей, выявлению уголовных дел, по которым допущены нарушения закона.

2. Восстановительная функция – направление деятельности прокурора и совокупность предусмотренных законом полномочий по внесению актов прокурорского реагирования в целях восстановления нарушенных следователем прав участников уголовного процесса и приведению следственных и процессуальных действий в соответствие с требованиями Уголовно-процессуального кодекса РФ

3. Обеспечительная функция – направление деятельности прокурора и совокупность предусмотренных законом полномочий по предупреждению производства следователями незаконных следственных и иных процессуальных действий.

Предупреждение прокурором незаконных следственных и иных процессуальных действий происходит посредством проведения межведомственных, совещаний в рамках постоянно действующих рабочих групп либо рабочих групп, созданных для достижения определенной цели. На данных совещаниях рассматриваются типичные нарушения закона, допускаемые следователями при расследовании определенной категории уголовных дел либо конкретное уголовное дело о преступлении, совершенном в условиях неочевидности, по которому лицо, подлежащее привлечению в качестве обвиняемого, не установлено.

4. Координационная функция – направление деятельности прокурора и совокупность предусмотренных законом полномочий по координации работы всех правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с преступностью.

Прокурор, самостоятельно не осуществляющий борьбу с преступностью и не имеющий арсенала соответствующих репрессивных полномочий и средств – проведение оперативно-розыскных мероприятий, нарушающих на законных основаниях конституционные права граждан, расследование уголовных дел, проведение следственных и иных процессуальных действий, призван скоординировать надлежащим образом работу сложного механизма правоохранительных органов. При этом части этого единого механизма – сотрудники полиции, федеральной службы безопасности, наркоконтроля и других оперативных органов, следователи, руководители следственного органа должны работать слаженно и иметь конкретные цели и задачи по противодействию определенному виду преступлений или расследованию конкретного уголовного дела. Взаимодействие указанных органов должно быть налажено. Для этого в уголовном процессе и предусмотрена должность прокурора, который осуществляет координационную функцию, обеспечивает надлежащее взаимодействие правоохранительных органов.

Резюмируя изложенное, можно дать следующее определение понятию надзора прокурора за предварительным следствием – направление деятельности прокурора, осуществляемой в целях обеспечения законности и обоснованности предварительного следствия.

При этом такое направление деятельности прокурора предполагает любое основанное на нормах действующего уголовно-процессуального законодательства воздействие прокурора на деятельность следователя при расследовании уголовного дела.

Такое воздействие предполагает устранение нарушений закона, выявленных при изучении материалов уголовного дела в связи с поступившей жалобой участника уголовного процесса на действия следователя либо в связи с решени-

ем вопроса об утверждении обвинительного заключения по уголовному делу, при осуществлении текущего прокурорского надзора.

Вместе с тем, совокупность предоставленных в настоящее время законом прокурору полномочий не во всех случаях позволяет ему эффективно выявлять нарушения закона при производстве следствия и своевременно их устранять.

Поэтому действующее законодательство нуждается в совершенствовании. Прокурора следует наделить рядом прав для обеспечения эффективного и законного проведения предварительного следствия. В диссертации далее будут предложены дополнительные полномочия для прокурора, в том числе на заключительном этапе предварительного следствия, которые позволят не только выявлять нарушения законности, но и своевременно их устранять. Только таким образом можно добиться обеспечения прокурором законности предварительного следствия, эффективного выполнения прокурором своего уголовно-процессуального назначения.

ГЛАВА 2. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОКУРОРОМ ЗАКОННОСТИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ, ЕГО РОЛЬ В ЗАЩИТЕ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ

2.1. Становление и развитие института обеспечения прокурором законности предварительного следствия

Экскурс в историю становления и развития института обеспечения прокурором законности предварительного следствия позволяет определить, когда он появился в России, какие изменения претерпел со временем, каковы тенденции развития рассматриваемого института, каким он должен быть в настоящее время и нужен ли вообще для современного российского уголовного судопроизводства. Изучение развития этого уголовно-процессуального института, как представляется, позволит разработать предложения по совершенствованию деятельности прокурора.

Сначала обратимся к вопросу о возникновении прокуратуры и пути ее исторического развития в России. Слово «прокурор» имеет латинские корни и происходит от «procurare»¹ – управлять, заботиться. Изначально прокурор мыслился создателям как «человек короля, сей чин, яко око наше и стряпчий о делах государственных, того ради надлежит верно поступать, ибо перво на нем взыскано будет»². Таким образом, учрежденная впервые ордонансом от 25 марта 1302 г. короля Франции Филиппа IV и появившаяся в России впервые благодаря Указу Петра I от 12 января 1722 г. должность прокурора олицетворяла собой помощника монарха, обладающего широкими контрольными функциями в

¹ Юридическая энциклопедия. М., 1997. С. 370.

² Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1889. С. 412.

сфере законотворчества и управления государством. Прокурор изначально представлял интересы монарха и претворял в жизнь его волю в органах государственной власти, контролировал подданных короля, имеющих власть, чтобы их действия не противоречили интересам самодержца. В чем именно эти интересы выражались и какова была воля монарха определялось, по всей видимости, последним.

Таким образом, статус прокурора до судебных реформ второй половины XIX века существенно отличался от представляемого нами в настоящее время. Прокурор не наделялся интересующими нас полномочиями по надзору за расследованием уголовных дел, а их расследование осуществлялось лицами, располагающими административными либо судебными функциями.

Впервые о прокуроре как о лице, осуществляющем надзор за следствием, упомянуто в Своде законов Российской Империи 1832 г. Так, п. 6 ст. 2474 §1 названного свода определял, что на прокурора возлагались обязанности по «надзору за производством следствия и содействие к пресечению противозаконных действий и злоупотреблений»¹. Однако детально объем полномочий по осуществлению надзора за следствием в своде не раскрывался.

Указанные полномочия прокурора могли трактоваться расширенно и он имел возможность вмешиваться в сферу деятельности следователя, указывать ему направление хода расследования. Такой порядок отвечающим требованиям законности и справедливости признать нельзя. При этом в своде законов Российской Империи осуществление предварительного следствия возлагалось на органы полиции².

20 ноября 1864 г. императором Александром II утвержден Устав уголовного судопроизводства (далее – УУС), в котором определены такие формы предварительного расследования, как дознание и предварительное следствие, разграничены полномочия между прокурором, полицией и следственными органами, выделены виды следственных действий по собиранию и проверке дока-

¹ См.: Свод законов Российской империи 1832 года. Том 16. 2 книга. Издание Государственной Канцелярии. Санкт-Петербург. 1857. С. 412.

² См. об этом: *Серов Д.О.* Судебная реформа Петра I. М: Зерцало. 2005. С. 419.

зательств, подробно регламентированы процессуальный порядок их производства. Полномочия прокуроров сводились к наблюдению за различного рода должностными лицами и органами, осуществляющими административно-хозяйственные полномочия. Следственный аппарат был передан в распоряжение судов, а сами следователи стали именоваться судебными¹.

«Прокурорам поручено было общее наблюдение за всеми присутственными местами, служащими в них чиновниками, за производящимися там делами, надзор за торговлей, за соблюдением законов о подсудности»². Возложение на прокурора надзора за всеми делами в то время было возможно в связи с отсутствием различия между отраслями управления, неразвитостью общественных и правовых отношений.

Согласно ст. 278 УУС, «прокуроры и их товарищи предварительных следствий не производят, но дают только предложения о том судебным следователям и наблюдают постоянно за производством сих действий». Также прокурор обладал следующими полномочиями на досудебных стадиях: он давал предложения (выражаясь современным языком – указания) при производстве следствия, имел право присутствовать при всех следственных действиях и «рассматривал на месте подлинное производство, не останавливая, однако хода следствия», давал законные требования по «предметам, относящимся к исследованию преступления и к собиранию доказательств», давал предложения о задержании обвиняемого, «требовал дополнения предварительного следствия по сделанным им указаниям»³.

При этом следователь состоял в штате окружного суда, являлся судебным следователем, назначаемым по Указу Императора. В то время следователь не являлся лицом, подчиняющимся прокурору по должности, не состоял в штате прокуратуры как во времена СССР и Российской Федерации до 2007 г., то есть

¹ См. об этом: Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. Ч. 2. Санкт-Петербург. 1867. С. 99.

² Там же. С. 100.

³ См. об этом: Российское законодательство X-XX вв. В 10 т. Т.8. М.: Юридическая литература, 1994. С. 147-148.

не был подчинен в административном порядке прокурору. Вместе с тем, прокурор обладал исключительно большим объемом надзорных полномочий.

Таким образом, с выделением из предварительного расследования одной из его форм – предварительного следствия на прокурора возлагались полномочия по руководству предварительным следствием, осуществлению уголовного преследования на досудебных стадиях и надзора за предварительным следствием, которые хоть и имели другую природу, но в некотором смысле могут быть соотнесены с существовавшими полномочиями прокурора «советского периода», а также этапом становления российского законодательства.

Прокурором осуществлялось руководство предварительным следствием, давались указания о проведении следственных действий и инициировался вопрос о задержании виновных. Тем самым прокурор был включен в круг лиц, осуществляющих уголовное преследование на предварительном следствии. Вместе с тем, ст. 285 УУС предусматривала право следователя, не исполняя решение прокурора о задержании обвиняемого, направлять соответствующую жалобу на прокурора в суд¹.

Такого положения последующее уголовно-процессуальное законодательство России не содержит.

Первый этап становления института обеспечения прокурором законности предварительного следствия, который начался в 1832 г., окончился его полной ликвидацией 24 ноября 1917 г. на волне утверждения социалистической законности новой коммунистической властью. Ст. 3 Декрета о суде № 1 от 24 ноября 1917 г. устанавливала: «упразднить донныне существующие институты судебных следователей, прокурорского надзора, а равно институты присяжных и частной адвокатуры». В роли обвинителей теперь могли выступить все «неопороченные граждане обоего пола, пользующиеся гражданскими правами». Надзор за предварительным следствием фактически входил в функции многих органов и учреждений, начиная с ВЦИКа и его Президиума и кончая губернскими и уездными отделами юстиции. Из этого можно сделать вывод, что в понятие «состояние законности» в то время вкладывали не точное и единообразное применение законов на территории государства, а приведение в соответ-

¹ Там же. С. 148.

ствие существующих правовых отношений с социалистической целесообразностью и сложившейся конъюнктурой, смысл которой сводился к обеспечению безопасности и нормального функционирования новой советской власти. Безусловно, говорить о сколь-либо действенном и, выражаясь современным языком, эффективном прокурорском надзоре в то время не представлялось возможным. Граждане Советской России, не сведущие не только в юридических вопросах, но и зачастую не знающие закон, не могли обеспечить законность, в том числе предварительного следствия. К сожалению, в то время власть не нуждалась в законном расследовании, ей необходимо было лишь репрессивными мерами по сути дела расправиться с противниками нового строя.

В Советской России три года и шесть месяцев отсутствовали органы прокуратуры. В это время осуществлялся «красный террор», а, по сути дела, натуральное беззаконие. Новой властью был создан новый государственный орган советского государства, именуемый Наркомюст, в который были включены и органы прокуратуры. В первые дни Октябрьской революции декретом 2-го Всероссийского Съезда Советов от 26 октября 1917 г. «Об учреждении Совета Народных комиссаров» учрежден Народный комиссариат юстиции, которому передавались полномочия существовавших ранее Государственного совета Российской империи, его Особого Отдела и Сената. Такими широкими полномочиями в области уголовного судопроизводства не обладал ни один государственный орган в дореволюционной России и не обладает в современной Российской Федерации. Этот новый орган советского государства, выражаясь современным языком, включал в себя полномочия суда, прокуратуры и адвокатуры. При этом Народный комиссар юстиции РСФСР являлся Прокурором РСФСР. Верховный суд РСФСР, как и прокуратура, входил и в состав аппарата Наркомюста.

Однако после подавления политических оппонентов существующая тогда власть осознала насущную необходимость обеспечения единой законности на

территории государства, в связи, с чем В.И. Лениным была подготовлена 20 мая 1922 г. статья «О двойном подчинении и законности»¹.

С этого момента начинается второй – «советский» период становления и развития рассматриваемого нами института.

Видный политический деятель В.И. Ленин раскрыл сущность прокурорского надзора, обосновал необходимость воссоздания данного института и опроверг бытовавшее в то время мнение о необходимости подчинения прокурора не только вышестоящему прокурору, но и местной власти, а также о возможности существования не единой на территории государства законности. Благодаря политической воле В.И. Ленина 25 мая 1922 г. 3-й сессией ВЦИК IX созыва принято Положение о прокурорском надзоре и первый советский УПК РСФСР.

В УПК РСФСР 1922 г., первом кодифицированном акте в области уголовного судопроизводства Советского государства, в 101 статье раскрывается компетенция прокурора, что, несомненно, свидетельствует о придании законодателем значимости данному участнику уголовного судопроизводства. Вместе с тем, только в ст. 121 УПК РСФСР 1922 г. определен порядок надзора за производством предварительного следствия, который «осуществляется прокурором, который вправе знакомиться с актами предварительного следствия и давать указания следователю о направлении и дополнении следствия. Указания, сделанные прокурором, обязательны для следователя». Ст. 9 УПК РСФСР 1922 г. также предоставляла прокурору право возбуждать уголовные дела, подследственные следственным органам. Однако прокурор не наделялся правом изъятия уголовного дела из производства следователями либо следственного органа и его передачи другому следователю либо в другой следственный орган. Это являлось прерогативой суда – ст. 127 УПК РСФСР 1922 г.

Подчиненное положение прокуратуры не претерпело существенных изменений и после принятия постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 3 сентября 1928 г. «Об изменении Положения о судоустройстве РСФСР»². Народный ко-

¹ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. М.: Изд-во политической литературы. 1967. Т. 45. С. 198-200.

² См.: Собр. узаконений РСФСР. 1928. № 117. Ст. 733.

миссариат юстиции РСФСР получил широкие полномочия по руководству предварительным расследованием, используя которые, его сотрудники зачастую поручали органу дознания производство расследования уголовных дел, подследственных следственным органам. Между тем, по нашему мнению, объем предварительного следствия и уголовных дел, расследуемых следователями, имеет существенное значение для определения объема прокурорского надзора за предварительным следствием, компетенции и роли прокурора на стадии предварительного расследования. Поэтому на примере сложившейся практики 20-ых годов прошлого столетия обратимся к вопросу о соотношении следствия и дознания, что позволит сделать выводы о необходимом объеме предварительного следствия, дознания и полномочиях прокурора по руководству расследованием.

О своих наблюдениях того периода писал В. Громов: «В наших условиях недостаточности следственного аппарата почти все преступления проходят первоначально через органы дознания. Это, однако, не есть только результат случайных причин. Согласно общему духу нашего УПК, нет принципиальных различий между органами дознания и органами следствия, представляющими собой лишь две ступени одного и того же процесса расследования»¹. Таким образом, к концу 20-х годов грань между дознанием и предварительным следствием стала стираться, так как следователи и прокуроры начали широко пользоваться предоставленным им правом передавать органам дознания уголовные дела, по которым требовалось производство предварительного следствия. Органы дознания стали проводить расследование в полном объеме по делам, отнесенным к ведению следователей прокуратуры, то есть выполнять несвойственные им функции по производству предварительного следствия.

Анализируя практику тех лет, Н.В. Жогин отметил, что удельный вес дознания в производстве предварительного расследования был весьма существенным². В этой связи «во многих случаях дознание стало представлять собой предварительное расследование в полном объеме, а роль предварительного

¹ Громов В.И. Дознание и предварительное следствие. М., Издательство НКЮ РСФСР. 1928. С. 22.

² Жогин Н.В. История развития и совершенствования предварительного следствия в СССР // Социалистическая законность. 1967. № 1. С. 8.

следствия в расследовании преступлений стала постепенно сужаться»¹. Кроме того, на практике органы милиции, вопреки закону, по довольно значительной категории уголовных дел заменяли органы предварительного следствия. М.С. Строгович в этой связи, например, отмечал, что «в конце 30-х годов между дознанием и следствием не было различий и устойчивой грани... сведение их «в одну цепь» положило начало стиранию грани между ними... Дознание повсеместно превратилось в следствие, и все лица, расследующие преступления, стали следователями ... расследование в форме дознания необходимо сохранить только по простейшим делам и более четко разграничить его с предварительным следствием»². Мнение профессора М.С. Строговича разделяли М.А. Чельцов³, И.А. Гельфанд⁴, Р.Д. Рахунов⁵.

Анализ прокурорской и следственной практики тех лет свидетельствует, что прокуратура не стала, да, видимо, в тех условиях и не могла стать гарантией соблюдения законности в таких учреждениях, как НКВД и ГУЛАГ, а функционировала, как, впрочем, все остальные правоохранительные органы и суд, в тех формах и пределах, которые необходимы для поддержания правопорядка авторитарного государства. Исходя из указанного, надо признать, негативного опыта 20-ых годов прошлого века, следует сделать вывод о необходимости четкого отграничения предварительного следствия от дознания в современных условиях. По простейшим преступлениям, совершенным в условиях очевидности, следует производить упрощенную форму предварительного расследования - дознание, не задействуя следственный аппарат. Это позволит избежать волокиты в ходе расследования преступлений небольшой и средней тяжести, совершенных в условиях очевидности и не требующих затраты сил следственного аппарата. В свою очередь, снижение нагрузки на следователей позволит им

¹ *Басай Н.М.* Уголовно-процессуальная деятельность милиции общественной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. Спб., 2001. С. 95.

² *Строгович М.С.* Вопросы уголовного процесса и новая Конституция // Социалистическая законность. 1936. №7. С. 42–43.

³ *Чельцов М.А.* Уголовный процесс. М.: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. С. 364.

⁴ *Гельфанд И.А.* О некоторых вопросах предварительного расследования в общесоюзном уголовно-процессуальном законодательстве // Ученые записки Киевского Государственного Университета им. Т.Г. Шевченко. Т. 7. Вып. 2. Киев, 1948. С. 45.

⁵ *Рахунов Р.Д.* Предварительное расследование в советском уголовном процессе: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1953. С. 4–5.

надлежащим образом расследовать уголовные дела о тяжких и особо тяжких преступлениях, в том числе, совершенных в условиях неочевидности. В настоящее же время число преступлений, совершенных в условиях очевидности, по которым производится предварительное следствие вместо дознания довольно велико.

Важной вехой данного этапа является принятие 27 октября 1960 г. Уголовно-процессуального кодекса РСФСР (УПК РСФСР), который вступил в силу с 1 января 1961 года¹. Этому кодифицированному акту, несомненно, по праву принадлежит важное место в истории российского уголовно-процессуального права. Он действовал более 40 лет и зарекомендовал себя в целом положительно. В нем 11 статей посвящены надзору прокурора за предварительным расследованием.

Так, прокурору предоставлялись широкие полномочия по руководству расследованием, самостоятельному его производству, даче следователю обязательных для исполнения письменных указаний, изъятию уголовного дела из производства любого следственного органа или следователя и передаче другому. При этом прокурор нес ответственность за результаты расследования и осуществлял надзор за законностью его производства. Другими словами, законодательство допускало такое положение, когда одно должностное лицо производило предварительное следствие либо руководило его производством, и в то же время надзидало за правомерностью своих действий, за которые оно и так несло полную ответственность. При такой ситуации, безусловно, прокурор не был заинтересован в выявлении и устранении нарушений закона и неполноты расследования.

Таким образом, второй этап становления и развития института обеспечения прокурором законности предварительного следствия, существовавший с 1922 по 1991 гг., как и первый, не позволял в полной мере обеспечивать состояние законности досудебного производства, при котором бы соблюдались права всех участников уголовного процесса.

Третий этап развития института обеспечения прокурором законности предварительного следствия начался в 1991 г., когда государственное образо-

¹ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1960. № 40. Ст. 592.

вание, которое именовалось Союз Советских Социалистических Республик, перестало существовать.

Однако новый УПК РФ пришел на смену УПК РСФСР лишь в декабре 2001 года.

С момента вступления в силу УПК РФ до внесения в него соответствующих изменений в июне 2007 г., то есть в течение 5 лет, предварительное следствие осуществлялось в существенно схожих с дознанием формах.

При этом дознаватель обладал значительно меньшей процессуальной самостоятельностью, чем следователь. Дознаватель обязан был выполнять указания начальника подразделения дознания и прокурора, данные в соответствии с УПК РФ, а обжалование указаний начальника подразделения дознания прокурору, а прокурора – вышестоящему прокурору, не приостанавливало их исполнения (ч. 4 ст. 41 УПК РФ).

Процессуальная самостоятельность же следователя заключалась в следующем. Прокурор, согласно ст. 37 УПК РФ, был уполномочен давать следователю обязательные письменные указания. Однако, когда следователь не был согласен с указаниями прокурора о привлечении лица в качестве обвиняемого; о квалификации преступления; об объеме обвинения; об избрании меры пресечения либо отмене или изменении меры пресечения, избранной следователем; об отказе в даче согласия на возбуждение перед судом ходатайства об избрании меры пресечения или о производстве иных процессуальных действий; о направлении уголовного дела в суд или его прекращении; об отводе следователя или отстранения его от дальнейшего ведения следствия, о передаче уголовного дела другому следователю, он вправе был представить дело вышестоящему прокурору, письменно изложив свои возражения.

Исходя из положений ч. 3 ст. 37 УПК РФ, это приостанавливало исполнение любого из перечисленных указаний до рассмотрения жалобы. В свою очередь, вышестоящий прокурор или отменял указание нижестоящего, или поручал производство следствия по делу другому следователю.

Аналогичным образом обстояли дела с указаниями начальника следственного отдела. Только они обжаловались надзирающему, а не вышестоящему прокурору, и при этом приостанавливалось меньшее количество указаний.

Речь идет об указаниях, касающихся: привлечения лица в качестве обвиняемого; квалификации преступления; объема обвинения; избрания меры пресечения; производства следственных действий, которые допускаются только по судебному решению (ч. 4 ст. 39 УПК РФ).

Таким образом, согласно УПК РФ 2001 г. существенных изменений процессуальный статус прокурора по сравнению с УПК РСФСР 1960 г. не претерпел. Прокурор также осуществлял руководство расследованием, давал следователю обязательные для исполнения указания, самостоятельно расследовал уголовные дела и в этих случаях осуществлял надзор за своими действиями

Четвертый этап развития института обеспечения прокурором законности предварительного следствия начался с внесения законодателем в УПК РФ 2001 г. существенных изменений в процессуальный статус прокурора 05 июня 2007 г.

Указанные изменения сократили полномочия прокурора за предварительным следствием. Прокурор был лишен права давать следователю обязательные для исполнения указания о направлении хода расследования, отменять незаконные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении и прекращении расследования, возбуждении уголовных дел.

При этом, предоставление прокурору права вносить постановления о направлении материалов для решения руководителем следственного органа вопроса об отмене незаконных постановлений следователя породило вопиющую волокиту при расследовании уголовных дел и огромную никому не нужную переписку между прокурором и следователем, руководителем следственного органа.

Однако и в настоящее время объем полномочий прокурора на предварительном следствии изменяется. В июле 2010 г. прокурору были возвращены полномочия по отмене незаконных постановлений следователя о приостановлении и прекращении производства по уголовному делу, отмене незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела.

Таким образом, возможно выделить четыре этапа становления и развития института обеспечения прокурором законности предварительного следствия.

1. Первоначальный (дореволюционный) этап, который существовал с

1832 г. по 24 ноября 1917 г. На данном этапе впервые обеспечительная функция прокурора на предварительном следствии отделена от организационно-распорядительной и административной функций исполнительной власти. Данный этап характеризуется зарождением обеспечения законности следствия, определением его места в уголовном судопроизводстве.

В течение четырех с половиной лет – с 24 ноября 1917 г. по 20 мая 1922 г. прокуратуры в России как государственного института не существовало. Права по обеспечению законности предварительного следствия были делегированы многим органам и учреждениям, начиная с ВЦИКа и его Президиума и кончая губернскими и уездными отделами юстиции.

2. «Советский этап» существовал с 20 мая 1922 г. по 1991 г., когда перестал существовать Союз Советских Социалистических Республик. Данный этап характеризуется предоставлением прокурору избыточных полномочий по руководству предварительным следствием, возможностью его самостоятельного производства, тотальным надзором за ним и своими действиями, что лишало прокурора возможности принципиально выявлять и устранять нарушения закона на предварительном следствии.

3. Этап становления российского законодательства, существовавший с 1991 г. по июнь 2007 г.. На данном этапе каких-либо существенных изменений процессуальный статус прокурора по сравнению с советским этапом не претерпел. Однако в науке и законодательной власти назревал вопрос об освобождении прокурора от выполнения функции процессуального руководства предварительным следствием, чтобы он мог эффективно обеспечить законность предварительного следствия.

4. Современный этап, который существует с июня 2007 г. по настоящее время. Данный этап характеризуется обоснованным освобождением прокурора от обязанности процессуального руководства предварительным следствием. Однако при этом законодатель в ряде случаев необоснованно сократил полномочия прокурора по выявлению нарушений закона на предварительном след-

ствии и оперативному их устранению¹.

Возвращение прокурору в июле 2010 г. части имевшихся полномочий по отмене незаконных постановлений следователя о приостановлении и прекращении производства по уголовному делу, отмене незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела не привели к возможности осуществления прокурором эффективного надзора. В настоящее время прокурор лишен возможности оперативно устранять выявленные нарушения закона.

Проведенный обзор истории развития института обеспечения прокурором законности предварительного следствия свидетельствует о его последовательном совершенствовании и развитии с 1832 г. в течение последних 185 лет. Первые 85 лет характеризуются его зарождением и выделением из области административных правоотношений. В течение последующих четырех с половиной лет (1917 – 1922 гг.) данный институт был упразднен и обеспечительная функция прокурора на предварительном следствии была делегирована административным органам исполнительной власти.

Затем в течение 69 лет (1922 – 1991 гг.) институт развивался по пути предоставления прокурору максимально возможных полномочий по руководству расследованием, осуществлению надзорных полномочий, при этом на прокурора возлагалась персональная ответственность за результаты следствия.

С изменением государственного строя в 1991 г. и до существенных изменений уголовно-процессуального законодательства в июне 2007 г. рассматриваемый институт существенных изменений не претерпел. В течение 10 лет – с июня 2007 года по настоящее время рассматриваемый нами институт претерпел существенные изменения, которые, однако, не всегда позволяют прокурору оперативно выявлять и устранять нарушения закона.

¹ См. об этом подробнее: *Малиненко М.К.* Становление и развитие института прокурорского надзора на стадии предварительного расследования // *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление.* 2016. № 8. С. 126-131.

2.2. Оптимальное соотношение процессуальных полномочий следователя, руководителя следственного органа, прокурора и суда как условие обеспечения законности предварительного следствия

Система обеспечения законности предварительного следствия и контроля за законностью и обоснованностью процессуальных действий и решений, принимаемых на предварительном следствии, включает в себя деятельность следователя, руководителя следственного органа, прокурора и суда. Указанные четыре участника уголовного судопроизводства являются важнейшими фигурами на предварительном следствии, от законности, обоснованности и полноты их действий зависит судьба всех остальных участников уголовного процесса и уголовного дела в целом. В целях реализации назначения уголовного судопроизводства, обеспечительной функции на предварительном следствии, следует добиться баланса их процессуальных полномочий.

При этом разграничение процессуальных полномочий между четырьмя разными субъектами правоприменительной деятельности не случайно. Разграничение на предварительном следствии обвинительной функции, ведомственного, судебного контроля и правообеспечительной функции прокурора является гарантией придания этой стадии уголовного процесса большей состязательности.

Вместе с тем, конечно, актуально еще высказанное более ста лет назад замечание заслуженного ординарного профессора Санкт-Петербургского Императорского университета И.Я. Фойницкого: «розыскной элемент, и особенно при производстве предварительном, весьма заметен ... чем далее продвигается уголовное дело в своем последовательном движении, тем более розыск уступа-

ет место состязательности ... Равноправность достигается только на следствии судебном»¹.

Тем более важным представляется выработка такого баланса процессуальных полномочий указанных участников уголовного процесса, который приведет не только к установлению виновного, но и к достижению назначения уголовного процесса, обеспечению законности предварительного следствия и предусмотренных законом прав участников уголовного процесса.

В соответствии с требованиями п. 3 ч. 2 ст. 38 УПК РФ следователь самостоятельно направляет ход расследования, принимает решение о производстве следственных и иных процессуальных действий. Исключением из этого правила является предусмотренное п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК РФ право руководителя следственного органа давать следователю указания о направлении расследования.

Как совершенно справедливо отмечается профессорами О.В. Гладышевой и В.А. Семенцовым, «процессуальная самостоятельность следователя не признает никакого иного руководства расследованием, кроме как со стороны руководителя следственного органа, и в тех пределах, которые установлены законом. Деятельность руководителя следственного органа, не посягая на процессуальную самостоятельность следователя, призвана обеспечить высокое качество, всесторонность, полноту и объективность предварительного следствия»².

Под ведомственным контролем понимается деятельность руководителя следственного органа по принятию мер к наиболее полному, всестороннему и объективному производству предварительного следствия по уголовным делам. Ведомственный контроль за деятельностью следователя подразделялся на организационный и процессуальный контроль. «Организационный контроль осуществлялся начальником следственного отдела, а процессуальный – как прокурором, так и начальником следственного отдела»³.

¹ См. *И.Я. Фойницкий* Курс уголовного судопроизводства. В 2 т. Т. 2. С.-Петербург. 1912. С. 80–82.

² *Гладышева О.В., Семенцов В.А.* Полномочия руководителя следственного органа в досудебном производстве // Социум и власть. 2012. № 3 (35). С. 46.

³ *Григорьев В.Н., Победкин А.В., Калинин В.Н.* Процессуальная регламентация предварительного расследования в результате реформы 2007 г. // Государство и право. 2008. № 6. С. 48.

Роль руководителя следственного органа в осуществлении ведомственного контроля за процессуальной деятельностью подчиненных следователей существенно возросла, о чем свидетельствует ст. 39 УПК РФ, согласно которой руководитель следственного органа уполномочен проверять материалы уголовного дела, отменять незаконные или необоснованные постановления следователя, давать следователю указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, привлечении лица в качестве обвиняемого и др.

В научной литературе идет дискуссия относительно необходимости увеличения объема процессуальных полномочий у некоторых участников уголовного процесса и, соответственно, ограничения у других.

Некоторыми авторами предлагаются довольно радикальные меры в целях всеобъемлющего обеспечения процессуальной самостоятельности следователя. Так, А.М. Багмет и Ю.А. Цветков¹ (сотрудники Следственного комитета РФ) видят смысл в придании следователю статуса судьи на досудебных стадиях, ограждении его от чрезмерной, по их мнению, правообеспечительной деятельности прокурора.

Такие предложения не разделяет профессор Л.А. Воскобитова, которая считает, что, наоборот, «необходимо усиливать и процессуально укреплять надзорную функцию прокурора на стадии предварительного расследования, которая может служить гарантом всесторонности, полноты и объективности расследования»². Аналогичной точки зрения придерживаются известные ученые –

¹ См. Багмет А.М., Цветков Ю.А. Кому мешает следственная власть? // Российский следователь. 2016. № 23. С. 3–9; Багмет А.М. Следователь – судья на досудебной стадии // Российский следователь. 2014. № 14. С. 8–9.

² См. об этом: Воскобитова Л.А. Обвинение или обвинительный уклон? // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3 (40). С. 455–462.

юристы, профессора Ю.А. Ляхов¹, В.С. Шадрин², В.А. Семенцов и О.В. Гладышева³

Соглашаясь с именитыми учеными, необходимо отметить, что в настоящее время право следователя на самостоятельное направление хода расследование не ограничено правообеспечительной функцией прокурора, а также судебным контролем, осуществляемым на предварительном следствии. Процессуальные функции следователя, прокурора и суда разграничены. Ни следователь, ни руководитель следственного органа, вопреки утверждениям некоторых авторов, не нуждаются в дополнении их процессуальных полномочий.

Также в научной среде бытует мнение о необходимости использования опыта 1860-ых гг., в части нахождения следователя в судебной системе.

Профессор С.А. Шейфер предлагает вернуть в орбиту предварительного следствия судебного следователя, существовавшего в дореволюционный период: «целесообразно придать предварительному следствию характер предварительного судебного исследования и возложить эту функцию на судебного следователя, который в результате станет, как и в прежние времена, носителем следственно-судебной власти, в значительной мере отделенной от уголовного преследования»⁴.

Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин предлагает, «чтобы изначально вопрос о квалификации деяния решался бы представителем судебной власти»⁵.

А.В. Смирнов (советник Конституционного Суда РФ), Т.Г. Морщакова (заместитель Председателя Конституционного Суда РФ в отставке) утверждают о необходимости проводить «так называемые судебские следственные действия,

¹ Ляхов Ю.А. Стоит ли кардинально изменять российское уголовное судопроизводство? // Российская юстиция. 2015. № 10. С. 40.

² Шадрин В.С. Желаемое и действительное в досудебном производстве российского уголовного процесса // Уголовная юстиция. 2012. С. 4.

³ Семенцов В.А., Гладышева О.В. О формировании теории обеспечения законных интересов личности в уголовном судопроизводстве // Библиотека криминалиста. 2012. № 1. С. 165.

⁴ Шейфер С.А. Следственная власть – история и современность // Уголовная юстиция: связь времен. Изб. материалы Междунар. науч. конференции. С.-Петербург, 2012. С. 119.

⁵ См. Зорькин В.Д. Конституция живет в законах // Рос. газ. 2014. 17 декабря.

а также контроль за законностью и обоснованностью уголовного преследования при решении вопроса о передаче уголовного дела в суд для его рассмотрения по существу»¹. Фактически, предложено отказаться от предварительного следствия в существующем понимании, вместо этого следственный судья должен заниматься сбором доказательств.

Подобные высказывания отвергались еще более 100 лет назад. Профессор И.Я. Фойницкий отмечал: «всякое вмешательство суда в начатие или производство первоначальных изысканий, для обнаружения повода к обвинению подозреваемого, противно первым условиям правосудия»².

С указанными предложениями представителей судебной системы не согласен профессор Ю.А. Ляхов, который считает их «доведением разумного предложения (о введении следственного судьи – прим. автора) до крайности, до превращения его в свою противоположность»³. В свою очередь, профессор А.А. Тимошенко, утверждает, что осуществление следственным судьей уголовного преследования на предварительном следствии «будет не соответствовать его высокой социально-правовой роли, принципу состязательности уголовного процесса, а приведет лишь к дублированию функций прокурора»⁴.

Объем имевшихся у прокурора процессуальных полномочий по отношению к следователю ранее был несколько шире, чем у начальника следственного органа, при этом часть процессуальных полномочий данных субъектов дублировалась.

В связи с изменением положений УПК РФ в части процессуального статуса прокурора, созданием и началом деятельности с 07 сентября 2007 г. Следственного комитета при прокуратуре РФ, положение которого укрепилось после вступления 15 января 2011 г. в силу Федерального Закона РФ «О Следственном Комитете РФ», значительная часть полномочий прокурора по осу-

¹ См.: *Смирнов А.В.* Докажите, Ваша честь: следственный судья – такая должность появится в уголовном процессе // Рос. газ. 2015. 13 янв.

² *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного процесса. В 2 т. Т. 2. С.-Петербург, 1912. С. 75.

³ *Ляхов Ю.А.* Предложения законодателю не должны быть оторваны от жизни, практики // Северо-Кавказский юридический вестник. № 2. 2016. С. 115–118.

⁴ *Тимошенко А.А.* Институт следственных судей с позиции теории «меньшего зла» // Уголовный процесс. № 4 (5). 2015. С. 131–136.

ществлению от имени государства уголовного преследования (возбуждение уголовного дела, производство предварительного следствия, дача письменных указаний о проведении следственных действий, продление сроков предварительного следствия, дача согласия на избрание в отношении подозреваемых (обвиняемых) меры пресечения в виде заключения под стражу и пр.) передана руководителю следственного органа.

Данный факт, по нашему мнению, не может свидетельствовать о лишении прокурора полномочий, необходимых для обеспечения законности предварительного следствия, за исключением права возбудить уголовное дело.

Сейчас же прокурор освобожден от процессуального руководства предварительным следствием, то есть от выполнения двух разнородных процессуальных функций – процессуального руководства следствием и надзора за его законностью. Усилия прокурора направлены на принятие мер к выявлению и устранению нарушений законности при расследовании уголовных дел, что, несомненно, положительно отражается на качестве следствия. При этом обеспечение прокурором законности предварительного следствия не нарушает процессуальной самостоятельности следователя. Прокурор лишь реагирует на допущенные следователем нарушения закона, не вмешиваясь в его законную деятельность.

Вместе с тем, после 07 сентября 2007 г. и до настоящего времени прокурор лишен важнейших процессуальных полномочий по оперативному устранению выявленных нарушений закона: возбуждению уголовного дела, утверждению направляемых следователем в суд ходатайств о производстве следственных и иных процессуальных действий, а при утверждении обвинительного заключения, возможности переквалификации действий обвиняемого, пересоставления обвинительного заключения, прекращения уголовного дела (уголовного преследования).

Прокурор на предварительном следствии обеспечивает его законность, а также соблюдение прав участников уголовного процесса. Недостатки и нарушения, допускаемые в ходе предварительного следствия, позволяют стороне защиты активно опровергать обвинение и успешно отстаивать свою позицию, опираясь на материалы дела. Это нередко приводит к постановлению су-

дами оправдательных приговоров, в связи с чем в ходе расследования уголовных дел необходимо уделять особое внимание полноте и всесторонности предварительного следствия, а также своевременно осуществлять меры прокурорского реагирования для устранения допущенных нарушений.

Ведомственный контроль и обеспечительная функция прокурора на предварительном следствии, несмотря на наличие у указанных должностных лиц ряда совпадающих полномочий, не противопоставлены друг другу, поскольку имеют различные задачи.

На предварительном следствии прокурор должен осуществлять свои процессуальные полномочия только в случаях невыполнения либо ненадлежащего выполнения предписаний закона следователем, несостоятельности ведомственного контроля в рамках предупреждения и устранения нарушения закона.

Внесенные Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный Закон «О прокуратуре Российской Федерации»¹ изменения значительно сократили возможности прокурора по реагированию на нарушения законности в ходе предварительного следствия, существенно изменили соотношение прокурорского надзора и ведомственного контроля в ходе производства предварительного следствия. В ходе предварительного следствия прокурор утратил возможность самостоятельно осуществлять ряд процессуальных действий, связанных с уголовным преследованием: возбуждать уголовное дело, принимать его к производству и производить расследование, лично производить следственные и процессуальные действия, задерживать, избирать меры пресечения и так далее.

Согласно данным, полученным в результате анкетирования практических работников, прокурор проверяет материалы уголовного дела при поступлении: копии постановления о продлении срока предварительного следствия (41%), постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого (38%), жалобы в порядке

¹ Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный Закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Рос. газ. 2007. 8 июня.

ст. 124 УПК РФ (11%), в ходе текущего надзора (10%)¹. Приведенная статистика показывает, что истребование и изучение прокурором материалов уголовного дела на предварительном следствии обусловлено значительными сроками следствия, вынесением постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого либо жалобами участников уголовного процесса. Без указанных поводов истребование уголовного дела происходит лишь в десяти случаях из ста.

Изучение всех имеющихся материалов уголовного дела происходит после поступления прокурору данного уголовного дела вместе с обвинительным заключением. На этом этапе предварительного следствия в основном и выявляются нарушения закона.

При решении вопроса об утверждении обвинительного заключения, основными причинами возвращения прокурором следователю уголовных дел для производства дополнительного расследования являются существенные нарушения норм УПК РФ, в том числе неполнота следствия, недостаточность доказательств обвинения, необходимость изменения объема обвинения.

На примере Ростовской области следует отметить, что при изучении материалов уголовных дел, представленных в прокуратуру области следственным управлением Следственного комитета РФ по Ростовской области для решения вопроса об утверждении обвинительного заключения за период с 2012 по 2016 гг. установлено, что наиболее распространенными нарушениями УПК РФ, повлекшими возвращение уголовных дел для производства дополнительного следствия являются нарушения следователями требований п. 4 ч. 1 ст. 220 УПК РФ, выразившиеся в не соответствии описания преступления в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого и обвинительном заключении фактическим обстоятельствам, установленным в ходе предварительного следствия по уголовному делу, в том числе объема предъявленного обвинения и квалификации преступных деяний обвиняемого².

Нарушения закона на предварительном следствии допускаются и следователями главного следственного управления ГУ МВД России по Ростовской

¹ Приложение 3. С. 171.

² Архив следственного управления Следственного комитета РФ по Ростовской области. 2013. Уголовные дела № 2012067211, 2012067276. 2015. Уголовное дело № 2015067211.

области, а именно требования ст.ст. 215, 216, 217 УПК РФ, в части не предъявления обвиняемым, их защитникам, потерпевшим и законным представителям для ознакомления материалов уголовного дела в полном объеме, нарушения иных прав указанных лиц, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством¹.

Прокурор теперь не вправе давать следователю письменные указания о направлении расследования и производстве следственных и процессуальных действий: это полномочие руководителя следственного органа. Продление срока следствия осуществляется не прокурором, а руководителем соответствующего следственного органа (ст. 162 УПК РФ). Прокурор не выносит постановление о признании за лицом права на реабилитацию (ст. 134 УПК РФ), хотя по-прежнему приносит официальное извинение реабилитированному за причиненный ему вред (ст. 136 УПК РФ). Согласие на возбуждение перед судом ходатайства о производстве процессуальных действий следователю дает не прокурор, а руководитель следственного органа (при этом в судебном заседании участвует не руководитель следственного органа, а прокурор²).

В последнее время нередко высказываются предложения о необходимости восстановления прежнего объема полномочий прокурора³. Отмечается, что законодатель, преследуя цель разделить следствие и надзор, создал «безнадзорное ведомство»⁴.

Также высказывается точка зрения, что следователь преследует две взаимоисключающие задачи: раскрытие преступления и обеспечение прав обвиняемых в ходе проведения расследования, которые при необходимости ограничиваются в целях установления истины, в связи с чем «идеальных форм предварительного расследования не существует и существовать не может»⁵.

¹ Архив главного следственного управления ГУ МВД РФ по Ростовской области. 2015. Уголовные дела № 2015717867, 2015717987.

² См.: Григорьев В.Н., Победкин А.В., Калинин В.Н. Указ. соч. С. 52.

³ См. об этом: Еникеев Е. Правовое положение прокурора в уголовном судопроизводстве // Законность. 2008. № 6. С. 38–39.

⁴ Говорков Н. Хотели сделать лучше... // Законность. 2008. № 7. С. 31–33.

⁵ См.: Шейфер С.А. Правовой механизм расследования преступлений в России: вчера, сегодня, завтра // Государство и право. 2011. № 5. С. 44–45.

Из приведенных мнений ученых следует, что разграничение обеспечительной функции прокурора и расследования уголовного дела якобы не привело к положительному результату, а, наоборот, повлекло отсутствие надлежащего прокурорского надзора и законного производства расследования по делу.

С такими выводами согласиться нельзя, так как становление и развитие уголовного процесса в России на основе состязательности сторон невозможно без разграничения надзорной функции, уголовного преследования и расследования уголовного дела, и, соответственно, недопущения осуществления этих функций одним лицом. В настоящее время прокурор не осуществляет процессуальное руководство следствием и имеет возможность всесторонне и полно проверить материалы дела и принципиально реагировать на допущенные в ходе расследования нарушения закона.

Предусмотренные ст. 37 УПК РФ полномочия прокурора по внесению в орган предварительного следствия требований об устранении выявленных нарушений федерального законодательства по уголовным делам, находящимся в производстве, вынесении постановлений об отмене незаконных и необоснованных постановлений следователей о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении предварительного следствия и прекращении уголовного дела (уголовного преследования) являются необходимыми для обеспечения законности предварительного следствия. Вместе с тем, этих полномочий прокурору не достаточно для оперативного устранения выявленных нарушений закона.

Как отмечают некоторые авторы законодательно не урегулирован механизм взаимодействия прокурора, руководителя следственного органа и суда в случае получения прокурором уголовного дела, возвращённого судом в соответствии со ст. 237 УПК¹. В случае возвращения судом уголовного дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ не устанавливается какие процессуальные действия должны быть выполнены прокурором. И если возвращение прокурором уголовного дела для дополнительного расследования является браком в работе

¹ См.: *Божьев В.* Актуальные проблемы производства по делу на рубеже двух главных стадий уголовного процесса // *Законность.* 2008. № 9. С. 13.

следователя, то возвращение уголовного дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ, является браком в работе и следователя, и прокурора.

Вместе с тем, на примере Ростовской области можно отметить, что после создания Следственного комитета РФ количество возвращенных судом в порядке ст. 237 УПК РФ уголовных дел прокурору снизилось практически в два раза. Так, согласно данным официальной статистики информационного центра ГУ МВД РФ по Ростовской области, с 19 в 2008 до 10 в 2010 и до 5 в 2016 г.¹ сократилось количество уголовных дел, расследованных следователями следственных подразделений следственного управления Следственного комитета РФ по Ростовской области, которые возвращены судами прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ.

Изменение полномочий прокурора на предварительном следствии создало условия для более тщательного и всестороннего изучения прокурорами материалов уголовных дел при решении вопроса об утверждении обвинительного заключения и более требовательного, принципиального подхода к их проверке. Однако механизм реагирования на выявленные нарушения закона, закрепленный в УПК РФ, не позволяет прокурору оперативно их устранять.

Очень важным для обеспечения баланса процессуальных полномочий следователя, руководителя следственного органа, прокурора и суда на предварительном следствии представляется право прокурора возбудить уголовное дело. В настоящее время такого права прокурор лишен.

Вместе с тем, прокурор имел право возбуждать уголовное дело по делам, исследуемым в публичном порядке в общих судебных местах еще в царской России. С.И. Викторский в этой связи задает вопрос: «кто же обладает столь важным правом возбуждения уголовного преследования?», и тут же среди прочих отмечает прокуратуру². Согласно ст. 311 Устава уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. «прокурор и его товарищи могут возбуждать дела как по доходящим до них сведениям, так и по непосредственно ими усмотренным

¹ Отчеты о работе прокурора формы П. Управление правовой статистики прокуратуры Ростовской области. 2008 – 2016 годы.

² Викторский С.И. Русский уголовный процесс. М.: Городец, 1997. С. 235.

преступлениям или признакам преступных деяний»¹. Далее в комментариях к этой статье указано, что «действия прокурорского надзора в отношении возбуждения уголовных преследований не подлежат проверке Сената в кассационном порядке»².

Порядок возбуждения уголовного дела прокурором закреплен и в части второй Рекомендации № R (2000) 19 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия»: «прокуроры – это представители государственной власти, которые от имени общества и в государственных интересах участвуют в применении права, если правонарушение влечет уголовное наказание, принимая во внимание права человека и необходимость эффективного действия системы уголовного правосудия. Во всех системах уголовного правосудия прокуроры решают вопрос о возбуждении уголовного преследования»³.

Приверженность взаимодействия Российской Федерации с Советом Европы закреплена в Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ В.В. Путина от 30 ноября 2016 г. № 640⁴.

Законодательство советского периода и начала становления российской государственности также предусматривало право прокурора возбудить уголовное дело при наличии к тому законных повода и оснований.

В целях скорейшего обеспечения прав участников уголовного процесса на доступ к правосудию, в целях оперативного устранения выявленных нарушений законности, прокурора следует наделить правом возбуждать уголовные дела. Таким образом, ч. 2 ст. 37 УПК РФ необходимо дополнить новым пунктом 1.1: «возбуждать уголовное дело при наличии законных повода и оснований»⁵.

¹ Устав уголовного судопроизводства 1864 года. Третье издание, дополненное и переработанное Щегловитовым С.Г. Санкт-Петербург. 1887. С. 360.

² Там же.

³ Совет Европы и Россия: Сборник документов. М., Юридическая литература. 2004. С. 756–757.

⁴ Официальный интернет-портал правовой информации государственной системы правовой информации: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201612010045>.

⁵ Приложение 1. С. 160.

УПК РФ не содержит положения об обеспечении прокурором законности процессуальной деятельности руководителя следственного органа, тем самым не обеспечен баланс процессуальных полномочий следователя, руководителя следственного органа и прокурора. Вместе с тем, представляется недопустимым повышать самостоятельность следственного органа за счет сокращения гарантий законности предварительного следствия. В связи с этим ч. 2 ст. 37 УПК РФ следует дополнить правом прокурора проверять законность процессуальных действий руководителя следственного органа, при наличии оснований выносить требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных руководителем следственного органа¹.

При этом нельзя согласиться с мнением некоторых авторов о том, что «следователь – судья на досудебной стадии процесса..., прокурор не может и не должен утверждать обвинительное заключение»². Закрепление в законе таких постулатов приведет к вседозволенности следователя, нарушению процессуальных гарантий участников уголовного процесса, а также не позволит обеспечить законность предварительного следствия. В таком случае говорить о предварительности следствия не представляется возможным, так как статус судьи предполагает принятие окончательного решения по делу. Процессуальный институт утверждения независимым надзорным ведомством обвинительного заключения по уголовному делу, является важным этапом обеспечения его законности.

Таким образом, как бы ни хотелось представителям некоторых следственных органов повысить процессуальную самостоятельность следователя за счет ликвидации гарантий законности расследования, такие попытки не могут и не должны найти своего воплощения в законе.

Что касается возвращения прокурору полномочий по отмене незаконных постановлений следователей об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении (прекращении) производства по делу, то данное изменение зако-

¹ Приложение 1. С. 160.

² См.: *Багмет А.М.* Следователь – судья на досудебной стадии // *Российский следователь.* 2014. № 14. С. 9.

нодательства назрело давно. Оно позволило надзирающему прокурору устранять выявленные нарушения требований УПК РФ, что, несомненно, привело к прекращению многочисленной переписки между прокурором и руководителем следственного органа, которым зачастую законные требования прокурора не удовлетворялись ввиду необходимости сохранения «хороших показателей качества следствия».

Институт судебного контроля, имевший место в дореволюционной России, восстановлен в уголовном судопроизводстве в мае 1992 г. после принятия закона РФ от 23 мая 1992 г. № 2825-1 «О внесении изменений и дополнений в УПК РСФСР». Действовавший тогда УПК РСФСР дополнен ст. 220, предусматривающей «обжалование в суд ареста или продления срока содержания под стражей»¹. «Тем самым сделан шаг к реальному обеспечению конституционных прав граждан на защиту и неприкосновенность личности»².

В уголовно-процессуальной литературе существуют различные точки зрения по поводу института судебного контроля. Исходя из расширительной трактовки «правосудия», под которой понимается вся деятельность суда, в том числе контрольная деятельность суда на досудебных стадиях, а не только разрешение судом уголовных дел по существу³, ряд авторов (В.М. Лебедев⁴, В.В. Дорошков⁵, А.Д. Назаров⁶) считает, что судебный контроль – это особый вид правосудия на предварительном следствии.

О.В. Химичева исходит из узкого понимания, оставляет судебный контроль за рамками правосудия⁷. По мнению же И.С. Дикарева судебный контроль

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 25. Ст. 1389.

² Семенцов В.А. Избранные статьи по уголовному процессу. Краснодар: Просв. Юг, 2013. С. 247.

³ См. об этом: Нажимов В.П. Суд как орган правосудия по уголовным делам // В сб.: Вопросы организации суда и осуществления правосудия в СССР. – Калининград, 1970. С. 8–9.

⁴ Лебедев В.М. Судебная защита свободы и личной неприкосновенности граждан на предварительном следствии: учеб. пособие. М., 2001. С. 19.

⁵ Дорошков В.В. Судебный контроль за деятельностью органов предварительного расследования // Российская юстиция. № 7. 1999. С. 26–28.

⁶ Назаров А.Д. Влияние следственных ошибок на ошибки суда. С.-Петербург: Юрид. Центр Пресс, 2003. С. 48.

⁷ Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М.: Юнити-Дана, 2004. С. 28.

является элементом правосудия¹. Тем не менее, сам смысл судебного контроля остается неизменным независимо от того, на какой стадии он реализуется.

Судебный контроль на предварительном следствии – проявление судебной власти, выражающийся в проверочных действиях в целях обеспечения законности и обоснованности решений и действий органов уголовного преследования, ограничивающих конституционные и иные права и свободы граждан².

Н.Г. Муратова предлагает рассматривать судебный контроль как принцип уголовного судопроизводства, направленный на реализацию судебной власти в досудебном производстве по уголовному делу, во-первых, при применении мер уголовно-процессуального принуждения или ограничении конституционных прав граждан, во-вторых, при осуществлении судебной проверки жалоб и заявлений граждан о нарушении их конституционных прав и свобод, в-третьих, судебный контроль, являющийся формой судебной власти в досудебном производстве по уголовному делу, правомерно рассматривать как проявление судебной защиты³.

Целями судебного контроля в досудебном производстве являются: во-первых, устранение нарушений уголовно-процессуального закона, во-вторых, обеспечение соблюдения прав, свобод и законных интересов участников уголовного судопроизводства и иных лиц, в-третьих, восстановление нарушенных прав и свобод граждан в досудебном производстве. Судебный контроль в досудебном производстве состоит в его осуществлении в условиях как открытого состязательного процесса (рассмотрение жалоб и ходатайств), так и закрытого состязательного процесса (получение решения суда о применении в качестве меры пресечения заключение под стражу и др.) – ст. 29, 107-109, 125 УПК РФ.

¹ Дикарев И.С. Правосудие и судебный контроль в уголовном процессе: соотношение понятий // Государство и право. 2008. № 2. С. 45.

² Лопаткина Н. Судебный контроль в ходе досудебного производства по уголовному делу // Законность. № 8. 2002. С. 32.

³ См.: Муратова Н.Г. Система судебного контроля в уголовном судопроизводстве: вопросы теории, законодательного регулирования и практики: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 10.

Осуществление судами общей юрисдикции оценки законности актов, действий и бездействия органов исполнительной власти не должно быть сопряжено с вторжением судов в их правоприменительную и правотворческую деятельность. Суды проверяют лишь законность, а не целесообразность, эффективность принимаемых актов и решений. В настоящее время в силу загруженности судов конкретными гражданскими и уголовными делами, возможность своевременного судебного реагирования на незаконный акт (действие, бездействие) значительно уменьшается, в связи с чем более эффективным на стадии предварительного расследования выступает ведомственный контроль руководителя следственного органа и надзор прокурора, при этом руководитель следственного органа, в отличие от суда, рассматривает жалобу на действия и решения следователя безотлагательно, а прокурор – в течение 3 суток.

Суд наделен соответствующими полномочиями для обеспечения соблюдения следователями закона на предварительном следствии, которые предусмотрены ст. 29 и ст. 125 УПК РФ (рассмотрение жалоб на действия и решения следственных органов).

Как подчеркивает профессор Ю.А. Ляхов, «отводы следователя, жалобы на него, как и различные разногласия следователя с надзирающим прокурором, должен разрешать независимый, подчиняющийся только закону суд»¹.

Такой порядок не нов. Институт судебного контроля на предварительном следствии в России имеет глубокие исторические корни. Так, ст. 285 Устава уголовного судопроизводства 1864 г. предусматривала: «прокурор или его товарищ имеют право предложить следователю о задержании обвиняемого, оставленного на свободе или освобожденного из-под стражи. Но если следователь встретит в том препятствие ..., то, не исполняя такого требования, представляет о том суду»². Таким образом, последнее слово в решении вопроса о задержании обвиняемого предоставлялось суду. При этом следователь в те времена именовался судебным и состоял в штате окружного суда. Такие гарантии

¹ Ляхов Ю.А. Новая уголовно-процессуальная политика. Ростов-н/Д. Изд-во Ростовского университета. 1992. С. 72.

² Российское законодательство X-XX вв. В 10 т. Т.8. М.: Юрид. лит-ра, 1994. С. 148.

судебного контроля на предварительном следствии впоследствии не получили распространения в России.

С 1917 г. по 1992 г. институт судебного контроля на предварительном следствии был упразднен. Затем он вновь был восстановлен в связи с судебной реформой 1990-х гг.

Судебная реформа расширила гарантии законности за счет усиления судебного контроля за деятельностью следователя, руководителя следственного органа и прокурора по ряду наиболее важных процессуальных и оперативно-розыскных действий. Первым шагом в данном направлении стал Закон РФ «О внесении изменений в УПК РСФСР» от 23 мая 1992 г., дополнивший УПК РСФСР нормами, регламентирующими обжалование в суд и судебную проверку законности и обоснованности применения ареста в качестве меры пресечения и продления его срока.

Далее предложения о замене роли прокурора судебным контролем за законностью и обоснованностью проведения отдельных процессуальных действий (арест, обыск, прослушивание телефонных переговоров и др.) нашли реализацию на конституционном уровне (статьи 22, 23, 25 Конституции Российской Федерации). Суд контролирует деятельность и решения органов предварительного следствия, базируясь на закрепленном в ст. 45 Конституции Российской Федерации праве гражданина на государственную защиту своих прав и свобод, в том числе и посредством обращения в суд.

Свое развитие данный принцип получил в Федеральном законе от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», согласно которому каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, в частности, должностными лицами органов дознания и предварительного следствия нарушены его права и свободы.

Воссоздание института следственного судьи, в том виде, как это предлагается большинством авторов, и придание досудебному производству России признаков англо-саксонской системы права представляется нецелесообразным.

Не может привести к законности предварительного следствия и установлению истины по делу порядок, согласно которому уголовное дело следователем не возбуждается и не формируются соответствующие материалы, предварительное следствие в нынешнем виде не осуществляется, на стадии предварительного расследования доказательства не собираются в полном объеме, а собранные оперативно-розыскные материалы сразу после их получения передаются в суд. В таком случае, во-первых, на следственного судью возлагается ответственность за обеспечение качества, своевременности и законности расследования. Во-вторых, правообеспечительная функция прокурора на предварительном следствии перестает существовать, что крайне негативно скажется на законности проведенного расследования. В-третьих, в настоящее время следователем собираются не только доказательства вины подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, но также доказательства их невиновности, которые приводятся в обвинительном заключении в качестве доказательств стороны защиты.

Вместе с тем, создание института следственного судьи в целях усиления судебного контроля в строго определенных рамках специально уполномоченным судьей представляется своевременным. Осуществленные в 1990 – 2000-ых гг. изменения в уголовно-процессуальной политике Российской Федерации и действующем законодательстве позволили поставить уголовный процесс на путь состязательности и законности, определили его так называемый смешанный тип. Однако в настоящее время с учетом сложившейся в течение 17 лет практики уголовного судопроизводства назрела необходимость в усилении судебного контроля за процессуальной деятельностью следователя на стадии предварительного расследования, но только в строго определенных рамках – дача согласия следственным судьей на проведение следственных действий, которые в значительной степени ограничивают конституционные права и свободы граждан. На следственного судью не должна распространяться обязанность по рассмотрению уголовных дел по существу. При этом вовлечение следственного судьи в орбиту предварительного расследования – контроль законности возбуждения уголовного дела, предъявления обвинения, составления обвини-

тельного заключения, принятия процессуальных решений о приостановлении и прекращении расследования не допустимо, так как на суд возлагается существующая обязанность прокурора по обеспечению законности предварительного следствия. В таком случае предусмотренные ст. 221 УПК РФ полномочия прокурора по рассмотрению вопроса об утверждении обвинительного заключения, ранее проверенного следственным судьей, теряют смысл.

Таким образом, существующий в настоящее время правовой механизм осуществления предварительного следствия, ведомственного и судебного контроля за ним, а также правообеспечительной функции прокурора нельзя назвать сбалансированным, он нуждается в совершенствовании.

2.3. Обеспечение прокурором прав личности на предварительном следствии

Бессмертные слова великих классиков философии в полной мере относятся к рассматриваемому в настоящем параграфе вопросу. Как утверждал М.Т. Цицерон, если мы хотим быть свободными, необходимо стать рабами законов. Не менее выдающийся мыслитель более позднего периода – Ф.М.А. Вольтер отмечал, что свобода состоит в том, чтобы зависеть только от законов. Эту точку зрения разделяет и великий французский философ и правовед Ш.Л. Монтескье¹.

Приведенные высказывания определяют допустимый порядок наложения ограничений и запретов на права и свободы личности, который может быть закреплен только в законе. Это безусловная аксиома. Однако важнейшим критерием обеспечения в законе прав личности выступает правообеспечительная, гуманистическая сущность законов. Если такая сущность в законе отсутствует,

¹ См. об этом: *Монтескье Ш.Л. Дух законов. Часть 1.* С.-Петербург. 1839. С. 11.

тогда он не следует гуманистической, правозащитной направленности, не позволяет оградить личность от нарушений ее неотъемлемых прав. Такой закон не должен иметь место в демократическом государстве, в котором права личности – важнейшая ценность.

Наиболее сложной представляется проблема придания уголовно-процессуальному законодательству правозащитной направленности. По утверждению Ш.Л. Монтескье «на сию безопасность (свободу личности – прим. автора) ничто столько не посягает, как обвинения публичные или частные; следовательно, свобода гражданина зависит наиболее от достоинства уголовных законов»¹.

Достоинством современного уголовно-процессуального законодательства будет являться оптимальное соотношение публичных интересов (общества и государства) и интересов отдельной личности, при несомненном приоритете первых.

Следует согласиться с мнением профессора Ю.А. Ляхова о том, что «уголовно-процессуальное законодательство и практика его применения основаны, строятся исходя из приоритета публичных (государственных, общественных) интересов над интересами частными, личными»².

Это авторитетное мнение разделяет и Н.Н. Апостолова, добавляя, что «охрана интересов общества и государства от преступных посягательств должна осуществляться только при условии защиты, прежде всего, прав и интересов отдельно взятой личности»³.

Несомненно, совершенное преступление затрагивает интересы всего общества и государства, только компетентные органы государства вправе возбудить уголовное дело и начать уголовное преследование. Интересы общества и государства сводятся к раскрытию преступления и изобличению виновного в

¹ Там же. С. 325.

² Ляхов Ю.А. Расширение частных начал в уголовном судопроизводстве России как фактор его гуманизации // Северо-Кавказский юридический вестник. № 3. 2013. С. 47.

³ Апостолова Н.Н. Дискреционность в уголовном судопроизводстве России. Ростов-н/Д: РостИздат, 2009. С. 48.

его совершении лица. В связи с этим публичные интересы преобладают над интересами отдельной личности.

Однако в условиях демократического государства весь арсенал процессуальных средств, предусмотренных УПК РФ, должен быть использован во благо каждого отдельного участника уголовного процесса. И в этом основную роль должен играть прокурор, который в настоящее время огражден от осуществления руководства предварительным следствием, от выполнения двух разнонаправленных функций.

Более ста лет назад известный ученый-процессуалист, приват-доцент Московского Императорского университета С.И. Викторский утверждал, что «предварительное следствие имеет целью принять меры против уклонения обвиняемого от суда и собрать доказательства по делу, ... имеет розыскное начало»¹. Розыскное начало предварительного следствия как раз и проявляется в совмещении в некотором смысле следователем функции обвинительной и рассмотрения дела по существу, так как уже на предварительном следствии он единолично инициирует уголовное преследование, собирает доказательства по уголовному делу, а в последующем может производство по делу приостановить либо прекратить.

Поэтому прокурор должен тщательно наблюдать за тем, чтобы следователь, руководитель следственного органа не злоупотребляли имеющейся у них властью, которая на предварительном следствии и так крайне велика. Но одного наблюдения мало, безсвоевременного выявления нарушений законности и оперативного их устранения.

Следователь и руководитель следственного органа ставят перед собой основную, а зачастую и единственную цель – подвергнуть виновное, по их мнению, лицо уголовному преследованию.

Такое положение противоречит действовавшему более ста лет назад законодательству России. Ст. 265 Устава уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. устанавливала, что «при производстве следствия, судебный следо-

¹ Викторский С.И. Русский уголовный процесс. М.: Городец, 1997. С. 15–16.

ватель обязан с полным беспристрастием приводить в известность как обстоятельства, уличающие обвиняемого, так и обстоятельства, его оправдывающие»¹.

О розыском характере современного предварительного следствия свидетельствует и незначительное количество принимаемых следователями решений о прекращении предварительного следствия в связи с отсутствием события преступления либо за непричастностью к его совершению привлеченного к уголовной ответственности лица. В 2016 г. таких уголовных дел было 1 444, с учетом показателей следственной работы следователей Следственного комитета РФ, МВД РФ, ФСКН РФ и ФСБ РФ, из 482 919 оконченных производством уголовных дел. Таким образом, только 0,3 % уголовных дел окончено в 2016 году в связи с прекращением уголовного дела, уголовного преследования по реабилитирующему основанию².

Розыскной характер предварительного следствия не отрицает и Председатель Следственного комитета РФ А.И. Бастрыкин: «Наши следователи должны настойчиво реализовывать основополагающий принцип уголовного судопроизводства о неотвратимости наказания за совершенные преступления, независимо от того, когда и кем они были совершены»³.

При этом права потерпевшего на возмещение причиненного преступлением ущерба на предварительном следствии, а также на примирением с подозреваемым, обвиняемым, отодвигаются на второй план. Фактически, в настоящее время положения ст. 25 УПК РФ о возможности примирения потерпевшего с подозреваемым, обвиняемым, не находят соответствующего применения на предварительном следствии.

Вместе с тем, еще восемнадцать лет назад американский автор Ховард Зер обратил внимание в своей монографии на цель, которую должно преследо-

¹ Устав уголовного судопроизводства 1864 года. Третье издание, дополненное и переработанное Щегловитовым С.Г. Санкт-Петербург. 1887. С. 338.

² Генеральная прокуратура Российской Федерации. Главное организационно-аналитическое управление. Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства. Выборочные данные о следственной работе Следственного комитета РФ, МВД РФ, ФСКН РФ и ФСБ РФ за 2016 год. По данным отчетов формы 1-Е (ф. 120). С. 1.

³ А.И. Бастрыкин Добро на посадку // Российская газета. № 162 (7030) от 24.07.2016.

вать правосудие в целях восстановления справедливости. «Когда совершается зло, основным вопросом должно быть не «как следует поступить с преступником?» или «что преступник заслуживает?». Вместо этого следует спросить: «что надо сделать для восстановления справедливости?» ...VORP (программа по примирению жертв и преступников – прим. автора) определило эту задачу (правосудия – прим. автора) как примирение. Примирение подразумевает полное раскаяние и прощение)»¹.

Н.Н. Апостолова также подчеркивает необходимость активного использования примирительных процедур между потерпевшим и обвиняемым, в том числе и на досудебных стадиях уголовного процесса². Более того, закон не содержит нормы, обязывающей следователя разъяснить потерпевшему, подозреваемому и обвиняемому их право на примирение и прекращение в связи с этим уголовного дела. В результате погони следственных и иных компетентных органов за повышением показателей раскрываемости преступлений права участников уголовного процесса ограничиваются.

В настоящее время такие восстановительные процедуры по примирению и возмещению причиненного преступлением ущерба на предварительном следствии практически не применяются.

В целях обеспечения прав потерпевшего на восстановление, возмещение причиненного преступлением ущерба прокурору необходимо вносить требование об устранении нарушения федерального законодательства. Прокурор должен оперативно устранять нарушения закона при вынесении следователем необоснованных постановлений об отказе в удовлетворении заявленных ходатайств о прекращении уголовного дела в связи с примирением сторон на предварительном следствии. В настоящее время практики вынесения таких требований нет.

¹ Ховард Зер Восстановительное правосудие: новый взгляд на преступление и наказание. М.: Центр «Судебно-правовая реформа», 1998. С. 218-219.

² См. об этом: Апостолова Н.Н. Дискреционность в уголовном судопроизводстве России. Ростов-на-Дону: РостИздат, 2009. С. 47.

Выступив в 2016 г. с ежегодным посланием перед Федеральным Собранием Российской Федерации Президент РФ В.В. Путин особо отметил, что «несправедливо все то, что ограничивает возможности, нарушает права людей»¹.

Профессор Ю.А. Ляхов указывает, что «закон, не закрепляющий справедливость, не отвечающий характеру складывающихся или сложившихся общественных отношений, не учитывающий их, противоречит сути законности»².

Примером несправедливости может служить не изжившая себя по настоящее время практика вовлечения следователями в орбиту уголовного процесса так называемых «карманных», «своих» адвокатов. Такие «адвокаты» – помощники следователя, его соглашатаи, которые не осуществляют функции защиты, а являются, де-факто, еще одним представителем стороны обвинения.

Распространение таких «адвокатов» признает и Президент Федеральной палаты адвокатов РФ Ю.С. Пилипенко: «когда адвокатское сообщество начало бороться с «карманной» практикой, внедрять компьютерную систему распределения дел, в некоторых регионах доходило до скандалов»³.

При таких обстоятельствах права подозреваемого (обвиняемого) на защиту грубо нарушаются, он не имеет возможности получить квалифицированную и независимую от незаконного ведомственного интереса юридическую помощь.

Надзирающему за законностью процессуальной деятельности конкретного следственного органа прокурору при надлежащем исполнении служебных обязанностей не составит труда выявить подобных «карманных» адвокатов. Ведь только у прокурора имеется возможность изучать материалы всех уголовных дел следственного органа и пресекать факты привлечения к защите одних и тех же адвокатов.

Еще одним составным элементом нарушения прав участников уголовного процесса является несоблюдение разумных сроков предварительного следствия. Эта незаконная практика, свойственная российскому предварительному след-

¹ Путин В.В. Зерна развития. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газ. 2016. 01 дек.

² Ляхов Ю.А. Новая уголовно-процессуальная политика. Ростов-н/Д: Изд-во Ростовского университета, 1992. С. 53.

³ Пилипенко Ю.С. Полузащитники // Рос. газ. 2015. 2 июн.

ствию, получила неоднократные негативные оценки со стороны Европейского Суда по правам человека.

Вместе с тем, своевременность предварительного следствия являлось требованием еще дореволюционного законодательства России. Ст. 295 Устава уголовного судопроизводства 20 ноября 1864 г. предписывала, что «предварительные следствия должны быть производимы со всевозможною скоростью. Производство их не останавливается и в табельные или воскресные дни, если обстоятельства дела того потребуют». Помимо этого, ст. 280 УУС устанавливала, что «прокуроры и их товарищи имеют право присутствовать при всех следственных действиях и рассматривать на месте подлинное производство, не останавливая однако хода следствия». В примечании к ст. 280 УУС разъяснялось, в связи с чем прокурор должен был исключительно на месте рассматривать подлинное производство: «хотя некоторыми законодательствами, как, например, французским, предоставляется прокурору требовать к себе на определенный срок следственное производство, но безусловное принятие этого правила у нас было бы сопряжено с большими неудобствами, потому что судебные следователи будут находиться большей частью в значительной отдаленности от пребывания прокуроров и их товарищей»¹.

Из приведенных положений УУС со всей очевидностью следуют должные характеристики предварительного следствия – его скорость и своевременность. Данный факт еще более подчеркивают требования к суду, сформулированные Императором Александром II в известном Указе Правительствующему Сенату: «Мы находим, что они (УУС – прим. автора) вполне соответствуют желанию Нашему водворить в России суд скорый, правый, милостивый и равный для всех»².

Однако, несмотря на все старания законодателя, к сожалению, по прошествии более 150 лет можно констатировать, что российское уголовное судопро-

¹ Устав уголовного судопроизводства 1864 года. Третье издание, дополненное и переработанное Щегловитовым С.Г. Санкт-Петербург. 1887. С. 346.

² Великая реформа. К 150-летию Судебных уставов. В 2 т. Т. 1. Устав гражданского судопроизводства. М.: Юстицинформ. 2014. С. 7.

изводство в целом и предварительное следствие в частности так и не стали скорыми.

Как заявил Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка, выступая перед Советом Федерации Федерального Собрания РФ с ежегодным отчетом о проделанной работе за 2013 г., «непростая ситуация складывается и по срокам расследования уголовных дел. На прокуроров, по сути, возложена обязанность выявлять подобные нарушения закона, однако эффективного инструментария у них нет. Растягивание сроков расследования уголовных дел следственными органами часто объясняется их сложностью и необходимостью проведения экспертиз. Отчасти это действительно так. Сложных дел немало, но их явно не то количество, которое отражается в отчетах»¹.

Проведенным анализом статистических показателей о следственной работе установлено, что в 2008 г. следователями Следственного комитета при прокуратуре РФ в срок, свыше установленного УПК РФ, расследовано 26,4%² уголовных дел от числа оконченных производством; следователями МВД РФ – 14%³. В 2016 г. эти цифры существенно возросли: следователями Следственного комитета РФ расследовано уже 38,4% уголовных дел в срок, свыше установленного УПК РФ, следователями МВД РФ – 36,2%⁴.

Европейский суд в своих постановлениях неоднократно отмечал, что подлежащий рассмотрению период времени при определении продолжительности уголовного производства начинается в день «вынесения лицу обвинения» в пределах самостоятельного и реального смысла этого выражения и заканчивается в день окончательного определения обвинения или окончания производ-

¹ Ю.Я. Чайка Слово прокурора // Рос. газ. 2014. 30 апр.

² Генеральная прокуратура Российской Федерации. Главное организационно-аналитическое управление. Форма статистического наблюдения № 1-Е. Сведения об уголовных делах, оконченных следователями Следственного комитета при прокуратуре РФ за период январь-декабрь 2008 года. С. 1.

³ Генеральная прокуратура Российской Федерации. Главное организационно-аналитическое управление. Форма статистического наблюдения № 1-Е. Данные о следственной работе МВД РФ. Раздел 4. Сроки расследования за январь-декабрь 2008 года. С. 1.

⁴ Генеральная прокуратура Российской Федерации. Главное организационно-аналитическое управление. Выборочные данные о следственной работе и дознании Следственного комитета РФ, МВД РФ за 2015 – 2016 годы (по данным отчета формы № 1-Е (ф. 120). С. 2.

ства по делу (постановление от 15 июля 2002 г. по делу «Калашников против России»). Кроме того, принимаются во внимание только те периоды времени, когда дело фактически расследовалось (решение от 02 марта 2006 г. «по вопросу приемлемости жалобы № 1606/02 «Сергей Юрьевич Попов и Вадим Геннадиевич Воробьев против России»; решение от 16 сентября 2004 г. «По вопросу приемлемости жалобы № 59502/00 «Михаил Николаевич Маркин против России»). Разумность сроков расследования, по мнению Европейского Суда, должна оцениваться в свете обстоятельств конкретного дела с учетом критериев, установленных прецедентной практикой, а именно сложности дела, поведения заявителя и органов власти (постановление от 07 апреля 2005 г. по делу «Рохлина против России»). Во всех указанных выше, а также в постановлении от 24 сентября 2009 г. по делу «Пищальников против России» Европейский Суд констатировал нарушение п. 1 ст. 6 Конвенции, выразившееся в чрезмерно длительном производстве по уголовному делу¹.

Все негативные примеры из практики Европейского Суда систематически публикуются на сайте Генеральной прокуратуры РФ, однако причины необоснованно длительного предварительного следствия продолжают существовать. Не позволяют искоренить волокиту на предварительном следствии и положения законодательства о компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок².

Отсутствие у прокурора правовых оснований для оперативного устранения нарушений закона, допущенных руководителем следственного органа при необоснованном продлении сроков предварительного следствия, как раз и приводит к нарушению разумных сроков.

В настоящее время прокурор лишен возможности каким-либо образом повлиять на необоснованное продление сроков предварительного следствия. Такие постановления выносятся руководителем следственного органа, а проку-

¹ См. об этом подробно: Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ <http://genproc.gov.ru/documents/espch>.

² О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок: Федеральный закон от 30 апреля 2010 г. № 68 ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2010. № 18. Ст. 2144.

пор не располагает законными средствами для принятия мер реагирования в отношении такого должностного лица.

В связи с этим целесообразно дополнить ч. 2 ст. 37 УПК РФ п. 3.2: «в случае признания необоснованным постановления руководителя следственного органа о продлении срока предварительного следствия вносить вышестоящему руководителю следственного органа представление об устранении нарушений федерального законодательства»¹.

Следует отметить, что под обеспечением какого-либо явления или процесса принято понимать создание необходимых для его успешной реализации условий, совершение по отношению к нему в связи с этим определенных положительных действий².

Профессор О.В. Гладышева указывает, что «обеспечение как уголовно-процессуальная категория имеет неоднозначное содержание и может применяться с различным смысловым наполнением. Применительно к законным интересам обеспечение охватывает процессуальные средства их защиты, тогда как обеспечение прав и свобод человека и гражданина предполагает наличие процессуальных средств их осуществления, защиты и охраны»³.

В правовом государстве основной целью деятельности прокурора на предварительном следствии должна стать правообеспеченность, под которой следует понимать «реальное состояние полного и постоянного воспроизводства и гарантированности верховенства прав человека, выражающееся в реализуемости субъективных прав, исполняемости правовых обязанностей, соблюдения правовых запретов, поддержания правовых стимулов, в равновесии между правонаделением и правоограничением, закрепленным в развитой системе правового законодательства»².

¹ Приложение 1. С. 160.

² Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. М.: Оникс, 2011. С. 174.

³ Гладышева О.В. Теоретическая модель механизмов обеспечения прав и законных интересов человека и гражданина в уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М. 2013. С. 12.

² Назаров С.Н. Надзор в правовой политике России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов-н/Д, 2009. С. 30.

Представляется, что обеспечительная функция прокурора пронизывает все предварительное следствие, реализуется с целью недопущения неправомерного ограничения прав и свобод участников уголовного процесса, установления режима законности, который включает в себя следующие обязательные признаки.

1. Невинное лицо не должно быть привлечено к уголовной ответственности, подвергнуто наказанию либо процессуальному принуждению.

2. Преступление должны быть раскрытым. Лицо, совершившее преступление, должно быть подвергнуто уголовному наказанию.

3. Решения о возбуждении уголовного дела, привлечении лица в качестве обвиняемого должны быть приняты законно и обоснованно.

4. Задержание лица по подозрению в совершении преступления, его процессуальное принуждение должны производиться в соответствии с требованиями УПК РФ.

5. Срок предварительного следствия по уголовным делам и срок содержания обвиняемых под стражей не должны необоснованно продлеваться по одним и тем же основаниям. Прокурор должен обеспечить расследование по делу в кратчайший срок.

6. Права обвиняемого на защиту, а также предусмотренные УПК РФ права иных участников уголовного процесса должны быть соблюдены в полном объеме.

Таким образом, основными целями прокурора при осуществлении правозащитной функции на предварительном следствии являются обеспечение соблюдения прав участников уголовного процесса, гуманного отношения к подозреваемому, обвиняемому, обеспечение их прав на квалифицированную юридическую помощь, а также обеспечение прав потерпевшего от преступления на доступ к правосудию в разумный срок. Также прокурору необходимо обеспечить скорейшее производство предварительного следствия, в разумный срок.

ГЛАВА 3. ПРАКТИЧЕСКИЕ И ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВООБЕСПЕЧИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА НА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОМ СЛЕДСТВИИ

3.1. Проблемы обеспечения прокурором законности производства следственных и иных процессуальных действий

Вопрос об обеспечении прокурором на предварительном следствии законности производства следственных и иных процессуальных действий представляется весьма сложным. На этом пути перед прокурором стоят процессуальные препятствия, которые в настоящее время не позволяют оперативно выявлять и своевременно устранять нарушения закона. Недостаточное качество правового регулирования, отсутствие необходимых правовых механизмов и процессуальных средств обуславливают сложность надлежащего выполнения прокурором правообеспечительной функции. Этому способствует и отсутствие в законотворческом процессе последовательности в определении процессуальных полномочий прокурора. Как известно, в июне 2007 г. прокурора лишили полномочий по отмене незаконных постановлений следователя о приостановлении уголовного дела и прекращении уголовного дела, уголовного преследования¹, а спустя три с половиной года эти полномочия вернули².

Не добавляет ясности предмету правообеспечительной деятельности прокурора на предварительном следствии и отсутствие в законе определения след-

¹ О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный Закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // Рос. газ. 2007. 8 июн.

² О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: Федеральный закон от 28. декабря 2010 г. № 404-ФЗ // Рос. газ. 2010. 30 дек.

ственного действия. Как справедливо указывает профессор В.А. Семенцов, «в уголовно-процессуальном законе отсутствует формулировка следственных действий, хотя данный термин часто встречается в его тексте, в УПК РФ 2001 г. он используется около 130 раз. ... Следственные действия необходимо рассматривать в узком смысле как разновидность процессуальных действий познавательного характера, цель производства которых установление фактических обстоятельств, имеющих значение для уголовного дела»¹.

Как определил профессор С.А. Шейфер более 35 лет назад, «следственное действие – предусмотренное уголовно-процессуальным законом и применяемое в целях собирания и проверки доказательств мероприятие, состоящее из совокупности поисковых, познавательных и удостоверительных операций и приемов, которые обусловлены своеобразным сочетанием в каждом из них общенаучных методов познания, соответствующих особенностям следов преступления и приспособленных к эффективному обнаружению, восприятию и закреплению содержащейся в них доказательственной информации»².

Отсутствие в законе определения следственного действия до сих пор порождает научную дискуссию³.

Тем не менее правообеспечительная функция прокурора на предварительном следствии должна осуществляться непрерывно на всем его протяжении. После проверки законности постановления о возбуждении уголовного дела прокурор начинает осуществлять правообеспечительную функцию на предварительном следствии, которая с этого момента должна осуществляться постоянно, на системной основе.

В связи с этим важными представляются положения, закрепленные в части двадцать первой Рекомендации № R (2000) 19 Комитета Министров Совета

¹ Семенцов В.А. О понятии и системе следственных действий в трудах профессора С.А. Шейфера // Вестник Самарского государственного университета. № 11-2 (122). 2014. С. 35.

² Шейфер С.А. Следственные действия. Система и процессуальная форма. М.: Юрид. лит. 1981. С. 18.

³ См. Шхагабсоев З.Л. Понятие, виды и признаки следственных действий // Общество и право. № 3 (45). 2013. С. 186-187; Уголовный процесс: учебник для бакалавриата юридических вузов. Ростов-н/Д: Феникс, 2015. С. 212.

Европы государствам-членам «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия»: «прокуроры должны тщательно проверять законность расследований, самое позднее, когда решают вопрос о возбуждении или продолжении уголовного преследования. В этом отношении прокуроры должны осуществлять постоянный контроль за соблюдением прав человека»¹.

Еще ст. 278 Устава уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. предусматривалось, что «прокуроры и их товарищи предварительных следствий сами не производят, но дают только предложения о том судебным следователям и наблюдают постоянно за производством сих действий»². Таким образом, законодатель того времени особое внимание уделил постоянству наблюдения за предварительным следствием, выражаясь современным языком, непрерывности правообеспечительной функции прокурора на предварительном следствии.

В этой связи нельзя согласиться с мнением, что только «на этапе изучения уголовного дела, поступившего к прокурору с обвинительным заключением, он имеет реальное влияние на результаты следственной работы»³.

Правоприменительная деятельность прокурора на предварительном следствии – непрерывный, сложный и длительный процесс, который включает в себя ряд процессуальных действий, вытекающих из его полномочий и выражающихся в конкретных актах прокурорского реагирования при выявлении прокурором нарушений законности. Однако при отсутствии таких нарушений прокурор осуществляет надзорную деятельность по истребованию и изучению материалов уголовного дела, без принятия мер реагирования.

При проведении следственных и иных процессуальных действий следователь собирает, оценивает и проверяет доказательства: устанавливает фактические обстоятельства имевшего место события преступления, а также причастность конкретного лица к совершению данного преступления. Данная уго-

¹ Совет Европы и Россия: Сборник документов. М.: Юрид. лит-ра, 2004. С. 767.

² Устав уголовного судопроизводства 1864 года. 3-е изд., доп. и перераб. Щегловитовым С.Г. Санкт-Петербург. 1887. С. 344.

³ Губин С.А. Прокурорский надзор и руководство уголовным преследованием по делам о деятельности организованных преступных формирований // Законность. 2012. № 6. С. 12.

ловно-процессуальная деятельность следователя должна проводиться в точном соответствии с законом. При этом во многом от прокурора зависит обеспечение такой законности.

Так, при изучении прокурором поступивших от следователя материалов уголовного дела им проверяются все имеющиеся следственные действия на предмет соответствия их требованиям законности. Такие следственные действия находят свое выражение в основном в соответствующих протоколах. Например, протоколы допросов свидетеля, потерпевшего, подозреваемого, обвиняемого, эксперта, а также протоколы проведенных обысков, выемок и прочие.

В любом случае, выявив нарушения закона, прокурор вправе вынести требование об устранении нарушений федерального законодательства, которое в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 37 УПК РФ направляется следователю для рассмотрения.

В случае несогласия с указанным требованием прокурора следователь согласно ч. 3 ст. 38 УПК РФ вправе представить руководителю следственного органа свои письменные возражения. О получении таких возражений от следователя руководитель следственного органа информирует прокурора. В дальнейшем прокурор вправе обратиться с требованием об устранении нарушений федерального законодательства к вышестоящему руководителю следственного органа. Окончательное решение остается за Генеральным прокурором РФ.

Крайне важным представляется, чтобы прокурор в своих требованиях об устранении нарушений федерального законодательства исключал факты дачи следователю указаний о направлении хода предварительного следствия, о проведении следственных действий, то есть всего, что входит в понятие процессуального руководства расследованием. В настоящее время, и это совершенно правильно, прокурор процессуальное руководство предварительным следствием не осуществляет. Прокурор не должен подменять требования указаниями о направлении хода расследования. Требование об устранении нарушений феде-

рального законодательства должно выноситься прокурором при выявлении допущенных следователем нарушений исключительно в целях их устранения.

Важным процессуальным инструментом для обеспечения законности следственных действий является и предусмотренный ч. 3 ст. 88 УПК РФ порядок признания прокурором доказательств, полученных с нарушением требований закона, недопустимыми. Вместе с требованием об устранении нарушений федерального законодательства это важный акт прокурорского реагирования, который также применяется сугубо в целях устранения выявленных нарушений закона.

Однако до настоящего времени прокурорам не удается добиться повышения качества предварительного следствия и надлежащим образом обеспечить его законность. Пока усилия законодателя, освободившего прокурора от руководства предварительным следствием не привели к желаемому результату – обеспечению законности и прав личности на предварительном следствии. Все возрастающее количество выявляемых прокурором нарушений закона, наоборот, свидетельствует об обострении вопроса законности и качестве предварительного следствия.

Анализ официальных статистических данных Генеральной прокуратуры РФ показал следующее. В 2016 г. прокурорами на предварительном следствии выявлено: нарушения закона, допущенные следователями Следственного комитета РФ – 95 204, следователями МВД РФ – 644 352, следователями ФСКН РФ – 14 016, следователями ФСБ – 679¹. Всего в 2016 г. прокурорами выявлено 754 251 нарушение закона, допущенное на предварительном следствии следователями. Девять лет назад, через год после создания Следственного комитета при прокуратуре РФ и лишения прокурора ряда важнейших полномочий на предварительном следствии, прокурорами выявлено 391 089 нарушений закона, до-

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации. Главное организационно-аналитическое управление. Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСид за январь-декабрь 2016 года. Раздел 1. Общие данные о надзоре за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства, из них при производстве следствия. С. 4.

пущенных следователями. В 2007 г., годом ранее, – 298 554¹. Таким образом, за 10 лет количество выявляемых прокурорами нарушений закона на предварительном следствии увеличилось на 252%, то есть более чем в 2,5 раза.

Такая печальная статистика свидетельствует о низком качестве предварительного следствия, повысить которое прокурору не удастся, вместо этого приходится констатировать все увеличивающееся количество выявленных прокурором нарушений закона. Все это можно рассматривать и как повышение объективности правообеспечительной функции прокурора на предварительном следствии, а также повышение требовательности прокуроров.

Представляется, что в целях обеспечения законности прокурор должен иметь возможность знакомиться с материалами уголовного дела с начала предварительного следствия и вплоть до его окончания. Данную возможность прокурор должен использовать по своему усмотрению, в соответствии с принципом целесообразности уголовно-процессуальной деятельности.

Однако закон не предоставляет прокурору возможности в полной мере реализовать полномочия по проверке материалов уголовных дел, находящихся в производстве следователей.

Так, ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ требует от прокурора обращаться в следственный орган с запросом о представлении для изучения материалов уголовных дел, находящихся в производстве, только с мотивированным письменным запросом. В связи с этим принцип единства и непрерывности правообеспечительной функции прокурора нарушается. Рассмотрение вопроса о предоставлении материалов уголовного дела прокурору отдается на разрешение проверяемому органу. Кроме того, само понятие «мотивированность» носит не однозначный, оценочный характер.

При этом крайне сомнительным представляется предположение о возможном нарушении процессуальной самостоятельности следователя правом

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации. Главное организационно-аналитическое управление. Основные показатели работы прокурора за 2008 год по данным отчета «О работе прокурора» по форме П. Таблица 2. Сведения о работе прокурора по надзору за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства. С. 1.

прокурора истребовать для проверки материалы находящегося в производстве уголовного дела. На данный вопрос в ходе анкетирования отрицательно ответили 335 опрошенных или 78% из числа судей, прокуроров, руководителей следственного органа, следователей и адвокатов¹.

В этой связи требование закона о необходимости мотивированного запроса прокурора для ознакомления с материалами уголовного дела является излишним, оценочность категории «мотивированный» порождает возможность отказа руководителем следственного органа в представлении прокурору для изучения материалов дела.

При этом для сотрудников прокуратуры не ясно, какая мотивированность запроса будет считаться достаточной для предоставления им возможности ознакомиться с материалами дела, за расследованием которого они осуществляют надзор и обеспечивают его законность. Выборочным изучением 80 надзорных производств по уголовным делам, возвращенным прокурорами территориальных прокуратур и аппаратом прокуратуры Ростовской области в следственный орган в 2007 – 2015 гг. для проведения дополнительного следствия, установлено, что в 15% случаев по письменному запросу прокурора они не представлялись руководителем следственного органа по причинам отсутствия в таких запросах достаточной мотивированности². При таких обстоятельствах прокуроры были лишены возможности по своевременной проверке материалов уголовных дел и направлению следователям требований об устранении нарушений федерального законодательства.

Исходя из изложенного, в целях непрерывного осуществления прокурором правообеспечительной функции на предварительном следствии из ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ необходимо исключить требование о «мотивированности» запроса прокурора.

¹ Приложение 3. С. 169.

² Архив управления по надзору за процессуальной деятельностью следственного управления Следственного комитета РФ по Ростовской области прокуратуры Ростовской области. 2007-2015 годы.

Кроме усмотрения прокурора, основанием для проверки материалов уголовного дела на предмет соответствия следственных и иных процессуальных действий требованиям закона является принятие следователем важнейших процессуальных решений, копии которых направляются прокурору. Такими решениями являются протокол задержания подозреваемого, постановление о привлечении в качестве обвиняемого, постановление о приостановлении и прекращении предварительного следствия.

Следует отметить, что прокурорами в большинстве случаев – около 70% материалы уголовного дела изучаются именно в связи с поступлением к ним копий указанных процессуальных решений следователей. Данный факт установлен путем анкетирования 127 прокуроров¹.

Вместе с тем, в законе имеются пробелы правового регулирования обеспечения прокурором законности некоторых процессуальных действий следователя. В УПК РФ отсутствуют положения об уведомлении прокурора о проведении следователем процессуальных действий, которые имеют важнейшее процессуальное значение. Так, прокурор не уведомляется об избрании в отношении подозреваемого, обвиняемого меры пресечения, а также об отмене или изменении меры пресечения, продлении сроков предварительного следствия, что нарушает принцип непрерывности правообеспечительной функции прокурора.

Постановление следователя об избрании меры пресечения в виде подписки о невыезде и надлежащем поведении, личном поручительстве, наблюдении командования воинской части и присмотре за несовершеннолетним подозреваемым также является основанием для проверки прокурором материалов уголовного дела. Однако этому есть препятствие – УПК РФ не предусматривает обязанность следователя уведомить прокурора об избрании одной из указанных выше мер пресечения. Тем более данный факт вызывает обоснованную критику, поскольку, например, о задержании подозреваемого прокурор уведомляется следователем в течение 12 часов в соответствии с требованиями ч. 3 ст. 92 УПК РФ.

¹ Приложение 3. С. 170.

В связи с этим представляется целесообразным дополнить ч. 2 ст. 101 УПК РФ после слов по их просьбе «и прокурору», и далее по тексту¹.

Кроме того, о важнейшем дискреционном решении следователя об изменении либо отмене меры пресечения прокурор не уведомляется, что нарушает непрерывность правообеспечительной функции прокурора, ограничивает процессуальные гарантии прав участников уголовного процесса, а также может повлечь за собой злоупотребление следователем правом. Тем более такое злоупотребление возможно после признания утратившим силу положения о том, что мера пресечения, избранная на основании судебного решения, может быть отменена или изменена только судом².

В связи с этим следует дополнить ч. 2 ст. 110 УПК РФ после слов по определению суда «о чем уведомляется прокурор», и далее по тексту³.

Еще одним пробелом в УПК РФ является отсутствие требования о представлении следователем прокурору копии постановления о продлении срока предварительного следствия.

Несмотря на довольно подробное изложение порядка продления срока предварительного следствия, определения компетентных должностных лиц, уполномоченных на это, в статье 162 УПК РФ отсутствует положение об уведомлении о продлении срока предварительного следствия прокурора. Такое положение было логичным в законодательстве до 2007 г., когда прокурор сам продлевал срок предварительного следствия. Теперь же продление срока следствия осуществляет руководитель следственного органа, а прокурору об этом даже не сообщается.

Данный правовой пробел является ограничением принципа непрерывности правообеспечительной деятельности прокурора на предварительном след-

¹ Приложение 1. С. 161.

² О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 04 июля 2003 г. № 92-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2003. № 27. Ст. 2706.

³ Приложение 1. С. 161.

ствии. В связи с этим ч. 8 ст. 162 УПК РФ следует дополнить после слов и его представителя «прокурора», и далее по тексту¹.

Пленум Верховного Суда РФ возложил на прокурора еще одну задачу, связанную с обеспечением разумного срока уголовного преследования – рассмотрение в порядке ст. 124 УПК РФ жалоб участников уголовного процесса на нарушение разумного срока досудебного производства по уголовному делу, которые в дальнейшем имеют право обратиться в суд за материальной компенсацией².

Решение законодателя о согласовании только с руководителем следственного органа ходатайства следователя, заявляемого в суд в порядке ст. 165 УПК РФ, уменьшает гарантии законности данного института. В таком случае прокурор лишен возможности обеспечить законность ходатайства и процессуальные права участников уголовного процесса.

При этом действующий УПК РФ обязал прокурора принимать участие в суде при рассмотрении таких ходатайств, и, соответственно, выражать свое мнение о законности ходатайств следователя. В настоящее время озвученный в судебном заседании прокурором отказ в поддержании ходатайства следователя не влечет никаких правовых последствий.

В связи с этим для обеспечения баланса полномочий компетентных органов, необходимо дополнить ч. 2 ст. 37 УПК РФ правом прокурора утверждать ходатайство следователя об избрании, о продлении, об отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения³.

¹ Там же.

² См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок // Рос. газ. 2016. 4 апр.

³ Приложение 1. С. 161-162.

Некоторыми авторами предлагается вернуть существовавшее длительное время право прокурора по отмене всех постановлений следователя¹. Данные предложения представляются несостоятельными. Так, последняя реформа российского уголовного судопроизводства на предварительном следствии обоснованно направлена на исключение у прокурора возможности осуществлять процессуальное руководство предварительным следствием и самому вести предварительное следствие. Сделано это для того, чтобы исключить обязанность выполнения прокурором двух разнонаправленных функций. Это позволяет сделать правообеспечительную функцию прокурора объективной и эффективной.

Полномочия прокурора по отмене любого постановления следователя по находящемуся в производстве уголовному делу приведут к фактическому руководству производством расследования и возможности дачи следователю указаний о проведении следственных действий. Вместе с тем, наличие у прокурора права на отмену незаконных постановлений следователя о приостановлении предварительного следствия или прекращении уголовного дела вытекает из надзорных функций прокурора, позволяет оперативно реагировать на выявленные нарушения законности.

Резюмируя изложенное, следует сделать вывод, что при совершенствовании уголовно-процессуального законодательства и наделении прокурора указанными полномочиями законность предварительного следствия может быть им обеспечена путем эффективного осуществления правообеспечительной функции.

Отвечая на вопрос о том, должен ли прокурор осуществлять уголовное преследование на стадии предварительного расследования, следует дать однозначный отрицательный ответ. Как отмечалось выше, процессуальная деятельность прокурора на предварительном следствии сводится к обеспечению его законности путем проверки материалов уголовного дела, своевременного выявления нарушений законности и оперативного их устранения.

¹ См. Дьяконова О.Г., Спасивцев П.В. О некоторых полномочиях прокурора при осуществлении им уголовного преследования и надзора за предварительным следствием // Российский следователь. 2011. № 10. С. 12.

В п. 55 ст. 5 УПК РФ содержится определение уголовного преследования – процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления. Вместе с тем, на предварительном следствии прокурор не собирает доказательства обвинения, не является руководителем следователя, не подменяет следственный орган, а выполняет исключительно правообеспечительную функцию. Уголовное преследование осуществлялось прокурором до изменения уголовно-процессуального законодательства в 2007 г., когда на него возлагалась не только функция обеспечения законности предварительного следствия, но и функция процессуального руководства предварительным следствием, он сам мог принять дело к производству и вести его расследование.

В этой связи представляется необходимым изложить ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса РФ в следующей редакции: «прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной настоящим Кодексом, осуществлять от имени государства надзор за законностью и уголовное преследование при производстве дознания, надзор за законностью процессуальной деятельности органов предварительного следствия и уголовное преследование в суде»¹.

В заключении следует отметить, что следователь не является простым оформителем, фиксирующим очевидные доказательства, он является самостоятельным, независимым, главным участником уголовного процесса со стороны обвинения на предварительном следствии, который осуществляет сбор доказательств по делу во исполнение назначения уголовного судопроизводства. Двухсотлетняя практика осуществления предварительного следствия по уголовным делам в России свидетельствует о его значимости для уголовного судопроизводства.

Главной задачей прокурора является обеспечение законности предварительного следствия путем выявления нарушений закона и принятия мер прокурорского реагирования для их оперативного устранения.

¹ Приложение 1. С. 160.

Своевременность означает, что допущенное нарушение выявлено и приняты меры к его устранению до наступления возможных негативных последствий. Для прокурора своевременность обуславливает оперативное применение специальных средств реагирования. Для оперативного реагирования прокурор должен располагать необходимыми процессуальными полномочиями.

3.2. Проблемы обеспечения прокурором законности процессуальных решений следователя о приостановлении и прекращении предварительного следствия

В связи с отсутствием в УПК РФ определения приостановления предварительного следствия в уголовно-процессуальной литературе имеется множество трактовок этого понятия. Под этим понятием обычно понимают «вызванный указанными в законе обстоятельствами временный перерыв в производстве следственных действий»¹. Другие авторы считают такое определение не полным. По их мнению, нельзя рассматривать приостановление предварительного следствия только как перерыв в расследовании². А.А. Чувилев и Р.Х. Якупов определяют приостановление предварительного расследования как «особый вид производства по уголовному делу, направленный на устранение обстоятельств, вызвавших временную задержку в его движении»³. Л.М. Репкин формулирует следующее понятие: «приостановление производства по уголовному делу – это регламентированный законом перерыв в производстве по делу, в течение которого орган дознания, следователь, прокурор и суд в пределах своей компетенции принимают активные меры по устранению обстоятельств, вызвавших приостановление»⁴.

¹ Уголовно-процессуальное право Российской Федерации. Учебник / Отв. редактор *Лушинская П.А.* М.: Норма, 2009. С. 420; *Манова Н.С., Францифоров Ю.В.* Уголовный процесс: краткий курс лекций. М.: Юрайт, 2014. С. 81; Уголовно-процессуальное право: учебник для бакалавриата и магистратуры / Под общ. ред. *В.М. Лебедева.* М.: Юрайт, 2014. С. 623; Уголовный процесс: учебник / под ред. *В.С. Балакишина, Ю.В. Козубенко, А.Д. Прошлякова.* М.: Волтерс Клувер, 2011. С. 472; *Безлепкин Б.Т.* Уголовный процесс в вопросах и ответах. Учебное пособие. М.: ТК Велби, 2002. С. 188; *Власова Н.А.* Досудебное производство в уголовном процессе. Учебное пособие. М.: ЮРМИС, 2000. С. 115.

² См.: *Клюкова М.Е., Малков В.П.* Приостановление дела по уголовно-процессуальному законодательству Российской Федерации. - Казань, 1993. С. 16; *Химичева Г.П.* Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. М.: Экзамен, 2003. С. 169.

³ См.: *Якупов Р.Х.* Возобновление предварительного следствия. Волгоград, 1976. С. 6.

⁴ *Репкин Л.М.* Приостановление предварительного следствия: учебн. пособ. Волгоград, 1971. С. 12.

По мнению В.В. Вандышева приостановление предварительного следствия – это «временное прекращение производства следственных действий по собиранию, проверке и оценке доказательств, обусловленное наличием обстоятельств, препятствующих завершению расследования»¹.

На практике очевидный, на первый взгляд, уголовно-процессуальный институт, порождает ряд проблем и имеет решающее значение для такого важного показателя работы правоохранительных органов, как раскрываемость. При этом количество принимаемых ежегодно следователями различных следственных органов решений о приостановлении предварительного следствия просто огромно.

Статистические данные о следственной работе всех следственных органов Российской Федерации за 2008 г. сводятся к следующему. Всего в производстве следователей находилось 2 512 171 уголовное дело, из них окончено производством (направлено в суд либо прекращено производством) 632 598 дел – 25%, а приостановлено производством 1 147 891 дело – 46%². В течение последних девяти лет ситуация не изменилась принципиально³.

Таким образом, количество приостановленных уголовных дел практически в два раза превышает количество дел, по которым расследование окончено. Иными словами, на предварительном следствии решается судьба большей части уголовных дел, данные уголовные дела в последующем в суд не направляются, решения о прекращении производства по ним не принимаются.

В результате этого остаются незащищенными права лиц, потерпевших от преступных посягательств, не достигается назначение уголовного судопроизводства. Хотя при принятии исчерпывающих мер в целях раскрытия преступлений: проведении всех следственных действий, задействовании средств и ме-

¹ См.: Вандышев В.В. Уголовный процесс. Конспект лекций. С.-Петербург: Питер, 2002. С. 170.

² Генеральная прокуратура Российской Федерации. Главное организационно-аналитическое управление. Отчеты формы № 1-Е (ф. 120) СК РФ, МВД РФ, ФСКН РФ и ФСБ РФ за 2008 год. Разделы 4 – 12. С. 12 – 25.

³ См. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Главное организационно-аналитическое управление. Отчеты формы № 1-Е о следственной работе СК РФ, МВД РФ, ФСКН РФ и ФСБ РФ за 2009 – 2016 годы.

тодов оперативно-розыскной деятельности, скоординированности работы правоохранительных органов, количество приостановленных дел, а, соответственно, и нераскрытых преступлений, можно существенно сократить.

Об этом свидетельствует тот факт, что по уголовным делам, подследственным следователям Следственного комитета РФ, которыми расследование проводится, как правило, более качественно и всесторонне, решения о приостановлении принимаются лишь по каждому четырнадцатому уголовному делу. Так, в производстве следователей Следственного комитета РФ в 2016 году находилось 233 101 уголовное дело, из них приостановлено только 15 474 (7%)¹.

Любое преступное посягательство, вне зависимости от своей уголовно-правовой категории, причиняет существенный вред правам и законным интересам конкретного гражданина, а также обществу и государству в целом. В этой связи представляется необходимым принять дополнительные меры в целях повышения качества расследования уголовных дел и раскрытия преступлений, и особенно дел, подследственных следователям Министерства внутренних дел РФ. Эти дополнительные меры необходимо, прежде всего, принять прокурорам, которые выполняют координирующую роль при осуществлении правоохранительными органами борьбы с преступностью, обеспечивают законность предварительного следствия.

Расследование уголовного дела подразумевает индивидуальный подход. В этой связи в целях уменьшения количества приостановленных производством уголовных дел и повышения раскрываемости преступлений, по нашему мнению, следует создавать постоянно действующие рабочие группы при Генеральной прокуратуре РФ и всех нижестоящих прокуратурах, в состав которых будут входить представители всех следственных органов, сотрудники оперативных служб правоохранительных органов, эксперты в области криминалистики и ученые-юристы. Такие рабочие группы должны анализировать уголовные дела о преступлениях прошлых лет, совершенных в условиях неочевидности, при-

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации. Главное организационно-аналитическое управление. Отчет формы № 1-Е (ф. 120) СК РФ за 2016 год. Раздел 2. С. 1.

остановленные производством в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого.

По результатам изучения и анализа уголовных дел должны разрабатываться планы проведения дополнительных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий, которые могут позволить раскрыть преступление и окончить расследованием уголовное дело. В таком плане указывается каждое следственное действие и оперативно-розыскное мероприятие, подлежащее проведению, ответственное должностное лицо и определяются сроки исполнения. После этого прокурором выносится постановление об отмене постановления о приостановлении предварительного следствия, в связи с необходимостью проведения следственных действий, контролируется ход выполнения оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий, отраженных в плане и постановлении прокурора.

Правом проверки законности, обоснованности и достаточности проведенных следственных действий обладает исключительно прокурор. Но для всесторонней и полной проверки законности приостановления следствия прокурору необходимо в каждом случае проверять не только уголовное дело, но и дело оперативного учета, в котором содержатся все оперативные материалы.

В целях установления лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого либо установления местонахождения скрывшегося от следствия лица необходимо проводить не только следственные действия, но и оперативно-розыскные мероприятия. Только совместными, согласованными действиями следователя и оперативных сотрудников удастся добиться раскрытия преступления либо установить местонахождение скрывшегося от следствия лица.

Интересным представляется дореволюционный опыт уголовно-процессуального законодательства России. В нем отсутствовал институт приостановления предварительного следствия. Приостанавливалось лишь производство судом уголовного дела в отношении конкретного лица, в случае его

аключеского отсутствия¹. Согласно статье 276 Устава уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. «судебный следователь не останавливается в производстве следствия по тому случаю, что обвиняемый скрылся или что нет в виду подозреваемого в совершении преступления»². Представляется, что законодателя того времени как раз и заботила проблема недопустимости предоставления следователю, возбуждавшему уголовное дело, права решать дальнейшую его судьбу. В этом случае не исключено злоупотребление следственной властью. Однако на современном этапе развития уголовного судопроизводства именно прокурору надлежит обеспечить законность вынесенных решений о приостановлении предварительного следствия и подобные злоупотребления пресекать.

В 2015 г. прокурорами из 916 856 вынесенных следователями постановлений о приостановлении предварительного следствия отменено 240 057 (26%) в связи с их незаконностью³. Задачей прокурора является тщательная проверка всех материалов уголовного дела в целях обеспечения законности, полноты и всесторонности проведенного предварительного следствия по приостановленному производством уголовному делу. В настоящее время прокурорам необходимо принять дополнительные меры в целях проверки всех приостановленных производством уголовных дел.

Важной проблемой является несовершенство части 3 статьи 38 УПК РФ, в которой указано, что в случае несогласия с требованием прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, следователь обязан представить свои письменные возражения руководителю следственного органа, который информирует об этом прокурора. Данную норму правоприменители трактуют в узком значении и не

¹ См. об этом подробнее: *И.Я. Фойницкий* Курс уголовного судопроизводства. В 2 т. Т. 2. С.-Петербург. 1910. С. 44.

² Устав уголовного судопроизводства 1864 года. 3-е изд., доп. и перераб. Щегловитовым С.Г. С.-Петербург. 1887. С. 342.

³ Генеральная прокуратура Российской Федерации. Главное организационно-аналитическое управление. Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства. Сводный отчет формы НСид за январь-декабрь 2015 года. Раздел 2. С. 1.

распространяют ее действие на случаи несогласия следователей с постановлениями прокуроров об отмене незаконного постановления следователя о приостановлении предварительного следствия.

Правовой пробел, выражающийся в отсутствии у следователя права на принесение письменных возражений в случае несогласия с постановлением прокурора об отмене постановления о приостановлении следствия еще больше усиливает отсутствие согласованности в действиях прокурора, следователя и оперативных сотрудников по раскрытию преступлений. Следователь лишен возможности изложить через руководителя следственного органа прокурору свою правовую позицию по вопросу законности, обоснованности и достаточности проведенных следственных действий по уголовному делу, ему надлежит лишь «молчаливо» согласиться с мнением прокурора, что не может положительно сказаться на раскрытии преступления. Также следователь не имеет возможности принести возражения на иные меры реагирования прокурора, с которым он не согласен.

Ввиду изложенного, представляется необходимым дополнить ч. 3 ст. 38 п. 1.1 УПК РФ «в случае несогласия с постановлением прокурора об отмене постановления о приостановлении предварительного следствия по уголовному делу, прекращении уголовного дела (уголовного преследования), а также представлением об устранении нарушений федерального законодательства следователь обязан представить свои письменные возражения руководителю следственного органа, который информирует об этом прокурора»¹.

В течение последних 9 лет количество уголовных дел, по которым вынесены незаконные постановления о приостановлении предварительного следствия, увеличилось с 207 017 до 240 057 (на 13%)². Таким образом, несмотря на увеличение количества допущенных следователями нарушений закона руководителями следственных органов не принимаются должные меры в целях обес-

¹ Приложение 1. С. 161.

² Генеральная прокуратура Российской Федерации. Главное организационно-аналитическое управление. Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства. Сводные отчеты формы НСид за 2008 – 2016 годы. Раздел 2. С. 1.

печения законности расследования и не реализуются полномочия, предусмотренные ст. 39 УПК РФ, по осуществлению надлежащего ведомственного контроля.

В этой связи назрела насущная необходимость в предоставлении прокурору права вносить представления об устранении нарушений федерального законодательства в Следственный комитет РФ, в которых ставить вопросы о привлечении к дисциплинарной ответственности следователей и руководителей следственного органа, допускающих нарушения уголовно-процессуального законодательства и прав участников уголовного процесса при производстве расследования. Каждое такое представление должно рассматриваться совместно с прокурором, к виновным лицам должны быть применены меры дисциплинарного воздействия.

В связи с этим ч. 2 ст. 37 УПК РФ необходимо дополнить п. 3.1 «вносить руководителю следственного органа представление об устранении нарушений федерального законодательства, в котором ставить вопрос о привлечении следователя и нижестоящего руководителя следственного органа к дисциплинарной ответственности в связи с допущенными нарушениями уголовно-процессуального законодательства при производстве предварительного следствия»¹.

Отсутствие согласованности и скоординированности действий прокурора, следователя и оперативных сотрудников негативно сказывается на состоянии законности при приостановлении предварительного следствия по уголовным делам, о чем ясно свидетельствует приведенное выше количество приостановленных производством уголовных дел за последние восемь лет – практически половина от числа находившихся в производстве следователей. В этой связи прокурор должен использовать весь арсенал имеющихся у него полномочий в целях обеспечения законности принятых следователями решений о приостановлении предварительного следствия.

¹ Приложение 1. С. 160.

Важнейшим этапом предварительного следствия, который знаменует собой одну из форм его окончания, является прекращение уголовного дела либо уголовного преследования.

Более 50 лет тому назад профессор Ю.А. Ляхов подчеркивал, что «своевременное и обоснованное прекращение дела на предварительном следствии имеет большое значение для охраны прав и законных интересов обвиняемого»¹. Примерно в это же время профессор С.А. Шейфер дополнил, что «прекращение производства по делу является и правоустанавливающим фактом, порождающим право заинтересованных лиц на обжалования постановления о его прекращении, и процессуальной гарантией гражданина против необоснованного привлечения к уголовной ответственности»². Н.В. Жогин и Ф.Н. Фаткуллин определили прекращение уголовного дела как «процессуальный акт, выражающий решение уполномоченного на то должностного лица об отсутствии требуемых для уголовного судопроизводства предпосылок и об отказе от дальнейшего его ведения»³.

Постановление о прекращении дела в связи с отсутствием события преступления или отсутствием в деянии состава преступления, в том числе ввиду изменения закона, устраняющего преступность и наказуемость деяния, реабилитирует обвиняемого, снимая с него все обвинения, в связи с чем такие основания получили название реабилитирующих⁴. Основания, реабилитирующие лицо, подвергнутое уголовному преследованию, исключают производство по уголовному делу, все остальные основания прекращения уголовного дела считаются нереабилитирующими, так как они не исключают виновность лица в инкриминируемом деянии, но в силу различных причин, предусмотренных уго-

¹ Ю.А. Ляхов Обвиняемый на предварительном следствии в советском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 1965. С.15.

² Шейфер С.А. Прекращение уголовного дела в советском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. Куйбышев. 1963. С. 37.

³ Жогин Н.В., Фаткуллин Ф.Н. Предварительное следствие в уголовном процессе. М.: Юрид. лит. 1965. С. 304.

⁴ См.: Шимановский В.В. К вопросу о процессуальных функциях следователя в советском уголовном процессе // Правоведение. 1995. № 2. С. 175; Хан А.Л. Система и процессуальный статус органов, осуществляющих досудебную деятельность: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Караганда, 2002. С. 7.

ловно-процессуальным законом, дальнейшее производство по таким уголовным делам ввиду, например, смерти подозреваемого (обвиняемого), истечения сроков давности его привлечения к уголовной ответственности и другие не целесообразно.

Для принятия законного и обоснованного решения о прекращении уголовного дела и уголовного преследования лицу, производящему предварительное следствие, необходимо установить наличие обстоятельств, закрепленных в ст.ст. 24–28.1 УПК РФ.

Прекращение уголовного преследования есть отказ от дальнейшего его осуществления по возбужденному уголовному делу при наличии перечисленных в законе обстоятельств, так как прекращение уголовного дела влечет за собой одновременно и прекращение уголовного преследования.

В науке иногда высказывается ошибочное мнение о том, что прекращение уголовного дела, уголовного преследования – отрицательный показатель «в работе органов расследования – констатирование необоснованного возбуждения уголовного дела»¹.

Такого же мнения придерживается и большинство анкетированных в ходе настоящего исследования следователей, руководителей следственных органов, прокуроров, судей и адвокатов: 80% от числа опрошенных считают прекращение уголовного дела (уголовного преследования) по реабилитирующим основаниям следствием незаконного возбуждения уголовного дела и отсутствия надлежащей обеспечительной деятельности прокуроров².

На самом деле это не так. Обоснованное прекращение уголовного дела предусмотрено действующим уголовно-процессуальным законодательством и означает, что органы расследования установили истину по данному уголовному делу. Их решение в таком случае является и выполнением назначения уголовного судопроизводства, которое заключается и в отказе от уголовного пресле-

¹ Галаган А.И. Особенности расследования органами внутренних дел общественно-опасных деяний лиц, признаваемых невменяемыми. Киев: НИиРИО КВШ МВД СССР, 1986. С. 59.

² Приложение 3. С. 171.

дования невиновных, освобождении их от наказания, реабилитации каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию (ч. 2 ст. 6 УПК РФ).

Но обоснованность обвинения в совершении преступления не входит в круг обстоятельств, составляющих основание возбуждения уголовного дела (ч. 2 ст. 140 УПК РФ). Основанием для возбуждения уголовного дела является лишь наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления. Поэтому обоснованность обвинения может быть установлена лишь в ходе тщательного, всестороннего и объективного расследования уголовного дела.

Статистика вынесенных следователями постановлений о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) показывает, что их удельный вес от числа дел, находившихся в производстве следователей, не слишком велик: в 2016 г. в производстве следователей находилось 1 988 716 уголовных дел, и только 37 905 из них прекращены (2%). В сравнении с 2015 г. следователями вынесено на 37% таких решений меньше¹.

При этом прокурорами отменяется каждое третье вынесенное следователями постановление о прекращении уголовного дела (уголовного преследования). Так, в 2015 году прокурорами из 51 937 вынесенных следователями, отменено 16 368 постановлений (32%)².

Прокурорам следует уделять пристальное внимание фактам вынесения следователями постановлений о прекращении уголовного дела, уголовного преследования, особенно по нереабилитирующим основаниям. Прежде всего, внимание прокуроров должно быть обращено на пресечение фактов вынесения таких постановлений вместо решений, влекущих реабилитацию лица, незаконно подвергнутого уголовному преследованию. Ведь следователь в угоду стати-

¹ Генеральная прокуратура Российской Федерации. Главное организационно-аналитическое управление. Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства за январь-декабрь 2016 года. Раздел 2. Надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов предварительного следствия. С. 1.

² Генеральная прокуратура Российской Федерации. Главное организационно-аналитическое управление. Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСД за январь-декабрь 2015 года. Раздел 2. Надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов предварительного следствия. С. 1.

стической отчетности и соображениям карьеризма может попытаться найти нереабилитирующие основания для прекращения уголовного дела, самые распространенные из которых примирение сторон, истечение сроков давности уголовного преследования, деятельное раскаяние. Именно эти нереабилитирующие основания могут быть им указаны вместо реабилитирующих.

Следует отметить, что решение о прекращении уголовного дела влечет за собой такие же последствия для предварительного следствия, как и направление уголовного дела прокурору вместе с обвинительным заключением для решения вопроса о его утверждении и направлении в суд. В одном и во втором случае предварительное следствие по уголовному делу оканчивается. При этом привлечение виновного лица к уголовной ответственности с точки зрения назначения уголовного судопроизводства имеет такое же огромное значение, как и освобождение от него невиновного. Невиновного нужно оградить от незаконного обвинения, реабилитировать перед обществом, восстановить репутацию. Именно поэтому прокурор при проверке законности постановления о прекращении уголовного дела, уголовного преследования должен истребовать все материалы уголовного дела, проверить все имеющиеся следственные и иные процессуальные действия на предмет их законности, обоснованности, достоверности. Кроме того, прокурор обязан тщательно изучить существо дела, а также оценить имеющиеся доказательства с точки зрения их относимости, допустимости и достаточности.

Следует особо отметить, что институт прекращения уголовного дела по реабилитирующим основаниям является констатацией государства в лице правоприменительного органа незаконности привлечения гражданина к уголовной ответственности, примененных в отношении него мер принуждения, вовлечение его в орбиту уголовного процесса. Поэтому в государствах с развитой правовой системой должны реально исполняться предусмотренные законом положения о восстановлении прав подвергнутых незаконному уголовному преследованию, компенсации причиненного материального ущерба и морального вреда. Именно прокурор должен в каждом случае реабилитации гражданина при-

носить ему официальные письменные извинения, а положения законодательства о компенсации вреда, причиненного незаконным уголовным преследованием, не должны встречать никаких препятствий. Ведь сущностью института прекращения уголовного дела, уголовного преследования является предусмотренная законом возможность незаконно подвергнутого уголовному преследованию лица избежать уголовной ответственности, реабилитироваться, и корреспондирующая ей обязанность компетентных должностных лиц вынести соответствующее процессуальное решение.

Таким образом, существующее в настоящее время уголовно-процессуальное законодательство, регулирующее порядок осуществления прокурором надзора за приостановлением предварительного следствия и прекращением уголовного дела (уголовного преследования) и правоприменительная практика нуждается в совершенствовании.

3.3. Проблемы обеспечения законности предварительного следствия при рассмотрении прокурором уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением

Обвинительное заключение, составленное следователем и согласованное руководителем следственного органа, пожалуй, является главным процессуальным документом органов, осуществляющих уголовное преследование. Этот важнейший процессуальный документ содержит вывод об установлении факта совершения преступления лицом, подвергнутым уголовному преследованию. Такой вывод следствия основан на собранных по делу доказательствах, приведенных в обвинительном заключении. Обвинительное заключение, в отличие от

других процессуальных документов следствия, составляется после окончания расследования, с учетом всех установленных по делу доказательств.

В научной литературе обвинительное заключение именуют не иначе, как «важнейший, итоговый, главный процессуальный документ (акт) на досудебных стадиях уголовного процесса»¹. Профессор С.А. Шейфер отмечает, что «обвинительное заключение оценивается как итоговый процессуальный акт, в котором следователь на основе данных расследования обосновывает наличие обстоятельств, подлежащих доказыванию и правильность предъявленного обвинения»².

Велико правообеспечительное значение обвинительного заключения для обвиняемого. Этот процессуальный документ должен гарантировать право обвиняемого на защиту, поскольку еще до поступления дела в суд последнему становится известно не только существо обвинения, но и все доказательства, на которых основано обвинение, доказательства защиты и их краткое содержание.

Вместе с тем, законодательные требования о содержании обвинительного заключения, содержащиеся в п. 5 ч. 1 ст. 220 УПК РФ, совершенно не достаточны для возможности реализации права обвиняемого на получение исчерпывающих сведений об установленных в ходе предварительного следствия доказательствах стороны обвинения.

В настоящее время сторона защиты лишена возможности обстоятельно подготовиться для рассмотрения дела по существу к опровержению выдвинутых против нее доказательств. Перечень доказательств и их краткое содержание не отражают главного – проведенного следователем анализа всех имеющихся доказательств и сделанных выводов относительно существования обвинения. По определению профессора С.А. Шейфера, «значимым условием соблюдения

¹ См. об этом подробно: *Ларин А.М.* Расследование по уголовному делу: планирование, организация. М.: Юрид. лит., 1970. С. 214; *Россинский С.Б.* Уголовный процесс России: курс лекций. М.: Эксмо, 2007. С. 342; *Муратова Н.Г.* Уголовно-процессуальные акты органов предварительного расследования: дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 1985. С. 99.

² *С.А. Шейфер* Предварительное следствие. Общие условия и основные этапы производства. Куйбышев: Юрид. лит., 1986. С. 64.

требования законности выступает и необходимость полноценного анализа доказательств»¹.

Более 130 лет назад подчеркивалось еще одно важнейшее значение обвинительного заключения: «этим совершенно устранится всякая для обвиняемого тайна в произведенном о нем следствии, и такое полное сообщение ему всего, чем подтверждается обвинение, может окончательно убедить его в бесполезности дальнейших возражений, а нередко побудить даже самого закоренелого преступника к раскаянию и чистосердечному во всем признанию»².

Именно поэтому п. 4 ст. 520 Устава уголовного судопроизводства 1864 г. устанавливал, что в обвинительном акте приводится «сущность доказательств и улик, собранных по делу против обвиняемого»³. Советское законодательство также требовало в ст. 205 УПК РСФСР приведения в обвинительном заключении доказательств, которые подтверждают наличие преступления и виновность обвиняемого, изложение доводов, приводимых обвиняемым в свою защиту, и результатов проверки этих доводов.

Однако в настоящее время положения о необходимости приведения сущности доказательств либо их анализа отсутствуют. Следователю не предъявляется требование привести все доказательства причастности лица к совершению преступления в полном объеме и высказаться об их достаточности, провести их подробный анализ.

Состоявшееся изменение уголовно-процессуального законодательства в марте 2010 г. в части указания в обвинительном заключении не только перечня доказательств, но и их краткого содержания⁴, явно не достаточно для обеспечения права стороны защиты на ознакомление с позицией стороны обвинения до начала судебного разбирательства.

¹ С.А. Шейфер Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории правового регулирования. М.: Норма, 1997. С. 70.

² Устав уголовного судопроизводства 1864 года. 3-е изд., доп. и перераб. Щегловитовым С.Г. С.-Петербург. 1887. С. 424.

³ Там же. С. 440.

⁴ О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 09 марта 2010 г. № 19 ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2010. № 11. Ст. 1168.

В этой связи представляется необходимым изложить в новой редакции п. 5 ч. 1 ст. 220 УПК РФ: «содержание доказательств, подтверждающих обвинение, а также их анализ»¹.

В царской России обвинительное заключение составлял не следователь, а прокурор, в течение недели после получения от следователя всех материалов уголовного дела. Ст. 517 Устава уголовного судопроизводства устанавливала, что «прокурор обязан дать указанный в законе ход всякому следствию в течение недели от времени его получения»; согласно ст. 519 «заключение прокурора о предании обвиняемого суду излагается в форме обвинительного акта»². Профессор И.Я. Фойницкий, поддерживая такой порядок, отмечал, что «этот последний, (следователь – прим. автора) производя исследование дела, не оценивает ни одного обстоятельства существа дела: он собирает факты, не зная и не имея права предрешать, какое освещение будет им дано; он сообщает прокурору сырой материал, из которого затем извлекаются те или другие выводы, в видах выработки заключения предания суду»³.

По прошествии более ста пятидесяти лет очевидно, что именно следователь, осуществляющий уголовное преследование, должен составлять обвинительное заключение, а не прокурор, на которого возложена основная задача по обеспечению законности предварительного следствия. В отличие от дореволюционного законодательства, в настоящее время прокурор на предварительном следствии, а также при рассмотрении вопроса об утверждении обвинительного заключения, осуществляет, в основном, не уголовное преследование, а правообеспечительную функцию.

Согласно ч. 6 ст. 220 УПК РФ, «после подписания следователем обвинительного заключения уголовное дело с согласия руководителя следственного органа немедленно направляется прокурору». Существующий порядок, предписывающий следователю составить обвинительное заключение, а не прокурору,

¹ Приложение 1. С. 159.

² Устав уголовного судопроизводства 1864 года. 3-е изд., доп. и перераб. Щегловитовым С.Г. С.-Петербург. 1887. С. 439.

³ И.Я. Фойницкий Курс уголовного судопроизводства. В 2 т. Т. 2. С.-Петербург: Типография товарищества «Общественная польза», 1912. С. 381.

является выражением процессуальной самостоятельности следователя, в точном соответствии с принципом разделения процессуальных функций. Именно следователь выполняет обвинительную функцию, прокурор лишь утверждает обвинительное заключение, в случае отсутствия в нем, а также в материалах уголовного дела, нарушений закона.

Именно поэтому прокурор при решении вопроса об утверждении обвинительного заключения, в основном, осуществляет правообеспечительную функцию, в целях недопущения направления в суд уголовных дел, расследованных с нарушением требований УПК РФ. Прокурор при утверждении обвинительного заключения лишь констатирует отсутствие в уголовном деле и обвинительном заключении нарушений закона, а также достаточность доказательств для поддержания государственного обвинения в суде.

Как отмечает профессор Р.В. Костенко, «при поступлении уголовного дела от следователя прокурор обязан проверить произведено ли предварительное следствие всесторонне, полно и объективно, а также обосновано ли предъявленное обвинение имеющимися в деле доказательствами»¹. Все отмеченные характеристики следствия носят оценочный характер, обуславливаются тщательной, законной оценкой прокурора.

При этом утверждение обвинительного заключения либо возвращение уголовного дела для производства дополнительного следствия являются процессуальными решениями прокурора.

Профессор П.А. Лупинская указывает, что «процессуальные решения могут быть приняты только государственными органами, ведущими процесс, в пределах их компетенции, выражают властное веление государства, порождают, изменяют или прекращают уголовно-процессуальные отношения, подтверждают наличие или устанавливают отсутствие материально-правовых отношений,

¹ Р.В. Костенко Оценка уголовно-процессуальных доказательств. М.: Юрлитинформ. 2010. С. 123.

выносятся в установленном законом порядке и выражены в определенной законной форме»¹.

Обвинительное заключение представляет собой процессуальное решение следователя, в котором утверждается о доказанности обвинения, приводятся все имеющиеся доказательства. Однако это процессуальное решение приобретает юридическую силу только после его утверждения прокурором. Кроме того, прокурор вправе принять любое из двух взаимоисключающих решений, в том числе и возратить уголовное дело для проведения дополнительного следствия.

Сущностью решения прокурора по делу, поступившему с обвинительным заключением, является удостоверение им факта проведения предварительного следствия в соответствии с требованиями закона.

По поступившему делу для утверждения обвинительного заключения прокурор обязан тщательно ознакомиться со всеми его материалами, проверить их на предмет соответствия закону. Прокурор должен проверить и оценить совокупность доказательств с точки зрения достаточности, а также каждое доказательство в отдельности с точки зрения его относимости, допустимости и достоверности. Также необходимо проанализировать доказательства, которые изобличают лицо в совершении конкретного преступления, обосновывают квалификацию деяния.

Особое внимание прокурору следует обратить на законность и обоснованность предъявленного обвинения. Описание обвинения, изложенное в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого, должно полностью соответствовать изложению существа обвинения в обвинительном заключении (ч. 1 ст. 220 УПК РФ). Однако некоторые прокуроры ограничиваются лишь проверкой законности постановления о привлечении в качестве обвиняемого, копия которого им представляется следователем. Описание обвинения и соответствие его фактическим обстоятельствам по делу ими впоследствии при рассмотрении

¹ *Лупинская П.А.* Решения в уголовном судопроизводстве: их виды, содержание и формы. М.: Юрид. лит., 1976. С.182.

обвинительного заключения не проверяется, а лишь сверяется с содержанием, приведенным в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого.

Из опрошенных прокуроров практически треть не оценивают повторное описание преступления (изложенное в обвинительном заключении) с точки зрения законности и соответствия установленным по делу фактическим обстоятельствам¹. Данный факт является недопустимым и ведет к нарушению законности. После вынесения постановления о привлечении в качестве обвиняемого и до составления обвинительного заключения следователем могут быть получены фактические данные и доказательства, которые должны быть положены в основу обвинения. Этим обуславливается огромное значение обвинительного заключения как итогового процессуального акта органов предварительного следствия.

Недопустима выборочная проверка материалов уголовного дела, даже если оно изучалось прокурором ранее. Прокурору необходимо оценить каждое следственное и процессуальное действие, произведенное следователем, с точки зрения законности.

Также прокурору при поступлении дела с обвинительным заключением необходимо оценить собранные в ходе предварительного следствия доказательства на предмет их допустимости.

Как отмечал профессор Ю.А. Ляхов, «недопустимые доказательства должны исключаться еще на предварительном расследовании уголовного дела, не дожидаясь производства по делу в суде. ... Выполнение им (прокурором – прим. автора) обязанности по исключению недопустимых доказательств должно быть серьезной гарантией использования на предварительном расследовании только допустимых доказательств»².

Позиция прокурора должна быть незыблемой: следует принять исчерпывающие меры для исключения недопустимых доказательств из материалов дела и обвинительного заключения. Представляется, что прокурор должен не только

¹ Приложение 3. С 172.

² Ляхов Ю.А. Допустимость доказательств в Российском уголовном процессе. М.: Экспертное бюро, 1999. С. 27.

вынести постановление о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия, но и постановление о признании доказательств недопустимыми.

Примером может служить уголовное дело по обвинению З. в совершении преступлений, предусмотренных п. «з» ч. 2 ст. 105, п. «в» ч. 3 ст. 158, ч. 1 ст. 222, ч. 1 ст. 226 УК РФ. Согласно постановлению о привлечении в качестве обвиняемого, З. совершил убийство Р. с целью невозвращения тому денег в сумме 15 000 рублей, которые он проиграл в карты, после этого у него возник умысел на кражу принадлежащего потерпевшему имущества, в том числе автомобиля «Интернешнл» и полуприцепа к нему – рефрижератора «Фроенхауф». При этом К., став невольным свидетелем убийства Р., опасаясь за свою жизнь, вынужден был сокрыть его труп в связи с высказанными в его адрес З. угрозами физической расправой. Однако в нарушение п. 4 ч. 2 ст. 171 УПК РФ постановление о привлечении в качестве обвиняемого было составлено не в соответствии с фактическими обстоятельствами, установленными в ходе расследования уголовного дела: квалификация действий З. была занижена, а преступным действиям К. не дана надлежащая правовая оценка, и он не привлекается к уголовной ответственности. Материалы уголовного дела свидетельствуют о том, что З. совместно с К. совершили разбойное нападение на Р., в ходе которого З. лишил жизни потерпевшего, а затем завладели имуществом последнего, в том числе автомобилем, для последующего использования данного автомобиля при совершении преступлений. В связи с выявлением указанных нарушений закона заместителем прокурора Ростовской области 18 марта 2010 г. вынесено постановление о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия, а также постановление о признании доказательства недопустимым, поскольку нарушены требования ч. 6, 7 ст. 166 УПК РФ при составлении протокола проверки показаний К. на месте¹.

¹ Архив прокуратуры Ростовской области. 2007 г. Надзорное производство по уголовному делу № 2017950.

Не менее важной представляется задача восполнения выявленной неполноты следствия. Если утраченные недопустимые доказательства восполнимы, то прокурору следует обеспечить принятие следователем мер к дополнительному расследованию.

Как отмечается некоторыми авторами, «материалы расследования только тогда могут быть признаны достоверными и несомненными, когда собранные по делу доказательства опровергают версии, исключаящие виновность обвиняемого, отрицающего свою вину»¹. В связи с этим представляется важной роль прокурора в обеспечении законности обвинительного заключения, в котором в полной мере должны быть учтены и проанализированы показания обвиняемого, им должна быть дана юридическая оценка. Но не только показания самого обвиняемого, иные доказательства стороны защиты должны быть так же приведены в обвинительном заключении. Следователь должен обосновать несостоятельность позиции защиты.

При проверке обвинительного заключения прокурор должен определить, правильно ли дана юридическая квалификация преступных действий обвиняемого, соответствует ли она фактическим обстоятельствам, установленным в ходе следствия.

Прокурору также необходимо оценить, в полной ли мере обеспечена реализация прав участников уголовного процесса в досудебном производстве. Нередки факты нарушения следователями права стороны защиты и обвинения на ознакомление с материалами уголовного дела в полном объеме. Примером является уголовное дело по обвинению Ц., А. и Х. в совершении преступлений, предусмотренных п. «а» ч. 3 ст. 163, п. «а» ч. 3 ст. 126, п.п. «в», «ж» ч. 2 ст. 105, п. «а» ч. 4 ст. 158, ч. 3 ст. 222 УК РФ. При выполнении следователем по особо важным делам следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Ростовской области требований ст.ст. 216, 217 УПК РФ по ознакомлению потерпевших, обвиняемых и их защитников с материалами уголов-

¹ Ларин А.М., Мельникова Э.Б., Савицкий В.М. Уголовный процесс России: Лекции-очерки. М.: БЕК, 1997. С. 223.

ного дела были нарушены права указанных лиц, предусмотренные ст.ст. 42, 47, 53, 216, 217 УПК РФ, выразившиеся в не полном ознакомлении обвиняемых, их защитников, а также потерпевших с материалами уголовного дела, а именно они не ознакомлены со всеми материалами – листами № 237-256 тома № 10. В связи с этим 15 декабря 2009 г. уголовное дело было возвращено прокурором для проведения дополнительного следствия¹.

Особое внимание прокурор должен уделить тем доказательствам, которые приведены в обвинительном заключении, оценить их с точки зрения относимости, допустимости, достоверности и достаточности. Также следует проверить содержание данных доказательств: сравнить их с имеющимися в материалах дела. Необходимо также установить, все ли необходимые доказательства обвинения и доказательства защиты приведены в обвинительном заключении.

Прокурорами ежегодно выявляется большое количество нарушений закона, влекущих вынесение постановлений о возвращении уголовных дел для проведения дополнительного следствия.

Важнейшей составляющей решения прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, является право вернуть уголовное дело следователю для производства дополнительного следствия в случае нарушения им требований УПК РФ и необходимости выполнения дополнительных следственных и процессуальных действий. Также прокурор должен вернуть уголовное дело следователю для пересоставления обвинительного заключения при наличии в нем нарушений закона.

Таковыми нарушениями являются несоблюдение прав участников уголовного процесса, непроведение необходимых по делу следственных и иных процессуальных действий, влияющих на полноту и всесторонность доказывания предъявленного обвинения, непредъявление обвинения лицам, в отношении которых материалами дела установлены факты их преступной деятельности, а решение в отношении них следователем не принято.

¹ Архив прокуратуры Ростовской области. 2008 г. Надзорное производство по уголовному делу № 2008427150.

Как отмечал А.Д. Назаров, «Особое внимание прокурорами должно обращаться на ходатайства обвиняемого и его защитника, других участников процесса, заявленные по ходу и при окончании следствия о дополнении материалов следствия, проверке собранных доказательств, в случае их неудовлетворения следователем, поскольку наибольшее число дел возвращается для производства дополнительного расследования именно из-за односторонности, неполноты и необъективности расследования»¹.

Статистические данные о количестве возвращенных прокурором уголовных дел для производства дополнительного следствия и пересоставления обвинительного заключения свидетельствуют о том, что за последние 9 лет их число по делам Следственного комитета РФ снизилось, а по делам МВД РФ возросло. При этом количество уголовных дел, в ходе расследования которых следователями допущены грубые нарушения требований УПК РФ, до настоящего времени исчисляется тысячами. Так, в 2008 г. прокурорами возвращено следователям для проведения дополнительного следствия 3 307 уголовных дел из 100 535 окончанных производством (3,3% – Следственный комитет при прокуратуре РФ); 17 573 уголовных дела из 502 483 окончанных производством (3,5% – МВД РФ)². В 2016 г. прокурорами возвращено следователям для проведения дополнительного следствия 3 576 уголовных дел из 123 797 окончанных производством (2,9% – Следственный комитет РФ); 15 079 уголовных дел из 350 939 окончанных производством (4,3% – МВД РФ)³.

При этом следует особо отметить, что любые нарушения закона, допущенные следователем на предварительном следствии либо при составлении об-

¹ См.: Назаров А.Д. Следственные ошибки в досудебных стадиях уголовного процесса. Красноярск: Изд-во Красноярского гос. ун-та, 2000. С. 18–19.

² Генеральная прокуратура Российской Федерации. Главное организационно-аналитическое управление. Форма статистического наблюдения № 1-Е. Сведения об уголовных делах, окончанных следователями Следственного комитета при прокуратуре РФ за период январь-декабрь 2008 г. Сведения об уголовных делах, окончанных следователями МВД РФ за период январь-декабрь 2008 г.

³ Генеральная прокуратура Российской Федерации. Главное организационно-аналитическое управление. Форма статистического наблюдения № 1-Е. Сведения об уголовных делах, окончанных следователями Следственного комитета РФ за период январь-декабрь 2016 г. Сведения об уголовных делах, окончанных следователями МВД РФ за период январь-декабрь 2016 г.

винительного заключения должны незамедлительно устраняться прокурором путем вынесения постановления о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия.

Исключение из норм уголовно-процессуального законодательства полномочий суда возвращать из судебных стадий уголовного процесса уголовное дело для производства дополнительного расследования положительно повлияло на более тщательную проверку материалов уголовного дела прокурором при решении вопроса об утверждении обвинительного заключения.

В настоящее время суд не вправе предоставлять прокурору и следственному органу возможность восполнять пробелы предварительного следствия, иные недоработки стороны обвинения, путем возвращения судом уголовного дела на доследование. При установлении нарушений закона, исключающих вынесение обвинительного приговора, суд имеет возможность вынести оправдательный приговор в отношении подсудимого. Данные изменения в законе повысили ответственность прокурора при осуществлении надзора за предварительным следствием и решением вопроса об утверждении обвинительного заключения.

По сути, обвинительное заключение в уголовном процессе определяет границы, в рамках которых должно проходить судебное разбирательство. Как указывал профессор М.С. Строгович, «по обвинительному заключению обвиняемому могут быть вменены только те факты преступных действий, обвинение в которых ему было предъявлено на предварительном следствии, равно должна быть сохранена та же юридическая квалификация преступления, по которой обвиняемому было предъявлено обвинение»¹. В развитие этой мысли профессор Н.А. Якубович писала, что «в первую очередь он (суд – прим. автора) проверяет и оценивает доказательства, добытые на предварительном следствии. Новые доказательства, поступившие в суд, исследуются и проверяются им лишь в связи с фактами, изложенными в обвинительном заключении»².

¹ М.С. Строгович Курс советского уголовного процесса. В 2 т. Т. 2. М.: Наука, 1970. С. 163

² Н.А. Якубович Окончание предварительного следствия. М.: Госюриздат, 1962. С. 4.

В этой связи правообеспечительная деятельность прокурора при проверке законности обвинительного заключения и всех материалов дела имеет перво-степенное значение. Прокурор должен располагать необходимыми правообес-печительными полномочиями для своевременного выявления и оперативного устранения выявленных нарушений закона, которые позволят привести обви-нительное заключение в соответствие с требованиями закона. Именно прокуро-ру, как лицу, не зависимому от следственного органа, необходимо обеспечить законную квалификацию действий обвиняемого, приведение следователем всех установленных доказательств по делу. В этом случае будут в должной мере обеспечены права участников уголовного процесса.

В настоящее время прокурор не располагает необходимыми полномочия-ми при рассмотрении уголовного дела, поступившего с обвинительным заклю-чением. Важнейшие полномочия по оперативному устранению выявленных нарушений закона у прокурора отсутствуют. Прокурор лишен возможности в целях обеспечения законности следствия, а также прав участников уголовного процесса изменить объем обвинения, пересоставить обвинительное заключение либо прекратить уголовное дело, уголовное преследование. Данные полномо-чия прокурора позволят ему эффективно выполнить функцию обеспечения за-конности предварительного следствия.

Исходя из изложенного, необходимо ч. 2 ст. 37 УПК РФ дополнить п.14.2: «при рассмотрении вопроса об утверждении обвинительного заключения по поступившему уголовному делу выносить постановление об изменении объема обвинения, квалификации действий обвиняемого, пересоставлении обвини-тельного заключения, прекращении уголовного дела либо уголовного пресе-дования в отношении обвиняемого»¹.

Кроме того, необходимо часть 1 статьи 221 УПК РФ дополнить новыми пунктами: 4 – «об изменении объема обвинения», 5 – «об изменении квалифи-

¹ Приложение 1. С. 161.

кации действий обвиняемого», 6 – «о пересоставлении обвинительного заключения», 7 – «о прекращении уголовного дела, уголовного преследования»¹.

Таким образом, именно прокурор, располагая увеличенным объемом правообеспечительных полномочий, должен обеспечить законность обвинительного заключения и предварительного следствия в целом. В таком случае квалификация действий обвиняемого может быть своевременно приведена в соответствие с законом, права участников уголовного процесса могут быть защищены от нарушений².

¹ Там же. С. 161.

² См. об этом подробнее: *Малиненко М.К.* Повышение эффективности прокурорского надзора на заключительном этапе предварительного // Проблемы эффективности права в современной России. Материалы международной научно-практической конференции. Т. 2. Краснодар: Изд-во Кубанского государственного университета, 2016. С. 601–609.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование процессуальных аспектов обеспечения прокурором законности предварительного следствия позволило сделать следующие выводы.

Предварительное следствие в Российской Федерации имеет важное значение для всего уголовного судопроизводства. От законности, качества и полноты предварительного следствия во многом зависит результат всего уголовного процесса, его соответствие назначению уголовного судопроизводства.

Обеспечительная функция прокурора пронизывает все предварительное следствие, реализуется с целью недопущения неправомерного ограничения прав и свобод участников уголовного процесса, установления режима законности, который включает в себя следующие обязательные признаки.

1. Невинное лицо не должно быть привлечено к уголовной ответственности, подвергнуто наказанию либо незаконному ограничению прав и свобод.

2. Преступление должно быть раскрыто. Лицо, совершившее преступление, должно понести уголовную ответственность.

3. Решения о возбуждении уголовного дела, привлечении лица в качестве обвиняемого должны быть приняты законно и обоснованно.

4. Задержание лица по подозрению в совершении преступления, применяемые к нему меры процессуального принуждения должны производиться в соответствии с требованиями УПК РФ.

5. Срок предварительного следствия по уголовным делам и срок содержания обвиняемых под стражей не должны необоснованно продлеваться по одним и тем же основаниям. Прокурор должен обеспечить расследование по делу в кратчайший срок.

6. Права обвиняемого на защиту, а также предусмотренные УПК РФ права иных участников уголовного процесса должны быть соблюдены в полном объеме.

До настоящего времени прокурорам не удается добиться повышения качества предварительного следствия и надлежащим образом обеспечить его законность. Пока усилия законодателя, освободившие прокурора от руководства предварительным следствием, не привели к желаемому результату – обеспечению законности и прав личности на предварительном следствии. Все возрастающее количество выявляемых прокурорами нарушений закона, наоборот, свидетельствует об обострении вопроса законности и качестве предварительного следствия.

В настоящее время законодателем чрезмерно сокращен объем правообеспечительных правомочий прокурора, которые позволили бы ему эффективно выявлять и оперативно устранять выявленные нарушения закона.

Эффективность правообеспечительной деятельности прокурора должна определяться своевременным выявлением нарушений уголовно-процессуального законодательства и безотлагательным принятием исчерпывающих мер прокурорского реагирования для их устранения в целях недопущения либо устранения нарушения прав участников уголовного процесса.

В связи с этим представляется необоснованным решение законодателя о согласовании только с руководителем следственного органа ходатайства следователя, заявляемого в суд в порядке ст. 165 УПК РФ, сокращает гарантии законности данного института. В таком случае прокурор лишен возможности обеспечить законность ходатайства и процессуальные права участников уголовного процесса.

При этом действующий УПК РФ обязал прокурора принимать участие в суде при рассмотрении таких ходатайств, и, соответственно, выражать свое мнение о законности ходатайств следователя. В настоящее время озвученный в судебном заседании прокурором отказ в поддержании ходатайства следователя не влечет никаких правовых последствий.

В связи с этим для обеспечения баланса полномочий компетентных органов, необходимо дополнить ч. 2 ст. 37 УПК РФ правом прокурора утверждать ходатайство следователя об избрании, о продлении, об отмене или изменении

меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения.

Несмотря на довольно подробное изложение порядка продления срока предварительного следствия, определения компетентных должностных лиц, уполномоченных на это, в ст. 162 УПК РФ отсутствует положение об уведомлении о продлении срока предварительного следствия прокурора. Такое положение было логичным в законодательстве до 2007 г., когда прокурор сам продлевал срок предварительного следствия. Теперь же продление срока следствия осуществляет руководитель следственного органа, а прокурору об этом даже не сообщается.

Данный правовой пробел является ограничением принципа непрерывности правообеспечительной деятельности прокурора на предварительном следствии. В связи с этим ч. 8 ст. 162 УПК РФ следует дополнить требованием о представлении следователем прокурору копии постановления о продлении срока предварительного следствия.

Также прокурор лишен возможности в целях обеспечения законности следствия, а также прав участников уголовного процесса изменить объем обвинения, пересоставить обвинительное заключение либо прекратить уголовное дело, уголовное преследование. Данные полномочия прокурора позволят ему эффективно выполнить функцию обеспечения законности предварительного следствия. В этой части закон нуждается в совершенствовании.

На предварительном следствии прокурор не собирает доказательства обвинения, не является руководителем следователя, не подменяет следственный орган, а выполняет в основном правообеспечительную функцию. Уголовное преследование осуществлялось прокурором до изменения уголовно-процессуального законодательства в 2007 г., когда на него возлагалась не только функция обеспечения законности предварительного следствия, но и функция процессуального руководства предварительным следствием, он сам мог принять дело к производству и вести его расследование.

Основными целями прокурора при осуществлении правозащитной функции на предварительном следствии являются обеспечение соблюдения следователем требований закона на предварительном следствии, прав участников уголовного процесса, гуманного отношения к подозреваемому, обвиняемому, обеспечение их прав на квалифицированную юридическую помощь, а также обеспечение прав потерпевшего от преступления на доступ к правосудию. Также прокурору необходимо обеспечить скорейшее производство предварительного следствия.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации [Текст]: принята всенародным голосованием 12 декабря 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. 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.
3. 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.
4. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ // Рос. газ. 2010. 30 декабря.
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 в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный Закон «О прокуратуре Российской Федерации» [Текст]: Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // Рос. газ. 2007. 8 июня.

7. О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 04 июля 2003 г. № 92-ФЗ // Собр. Законодательства РФ. 2003. № 27. Ст. 2706.

8. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Текст]: Федеральный закон от 09 марта 2010 г. № 19 ФЗ // Собр. Законодательства РФ. 2010. № 11. Ст. 1168.

9. О едином учете преступлений [Текст]: приказ Генеральной прокуратуры РФ, Министерства внутренних дел РФ, Министерства РФ по делам гражданской 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.

10. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия [Текст]: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 2 июня 2011 г. № 162 // Законность. – 2011. – № 11.

11. 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.

12. 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.

13. Основные результаты прокурорской деятельности за январь – декабрь 2014 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1007532/>.

14. Основные результаты прокурорской деятельности за январь–декабрь 2015 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1106960/>.

15. Основные результаты прокурорской деятельности за январь–июнь 2016 г. [Электронный ресурс]. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1007532/>.

16. 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>.

17. Формы статистического наблюдения № 1-Е. Сведения об уголовных делах, оконченных следователями за период январь-декабрь 2008-2016 годов. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Главное организационно-аналитическое управление.

18. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Текст]. М.: Проспект, 2016. – 256 с.

19. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР [Текст]. М.: Тандем, 2001. – 176 с.

**Комментарии законодательства, учебники, учебные пособия,
справочная литература, энциклопедии**

20. Алексеева, Л.Б. II Курс советского уголовного процесса. Общая часть [Текст]: учебник / под ред. А.Д. Бойкова и И.И. Карпеца. – М., 1989. – 640 с.

21. Басков, В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора: Учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов [Текст] / В.И. Басков, Б.В. Коробейников. – М., 2001. – 512 с.

22. Безлебкин, Б.Т. Уголовный процесс в вопросах и ответах [Текст]: учеб. пособие / Б.Т. Безлебкин. – М., 2013. – 326 с.

23. Бозров, В.М. Правоохранительные органы [Текст]: учебник / В.М. Бозров. – М.: Юрайт, 2015. – 213 с.

24. Вандышев, В.В. Уголовный процесс [Текст]: конспект лекций / В.В. Вандышев. – С.-Петербург, 2002. – 528 с.

25. Власова, Н.А. Досудебное производство в уголовном процессе [Текст]: учеб. пособие / Н.А. Власова. – М., 2000. – 144 с.
26. 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.
27. Даль, В. Толковый словарь живого великорусского языка [Текст] / В. Даль. В 4 т. – М., 1981. – Т. 1. – 862 с.
28. Дореволюционные юристы о прокуратуре [Текст]: сб. ст. / под ред. С.М. Казанцева. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2001. – 287 с.
29. Еникеев, З.Д. Уголовное преследование. Учебное пособие [Текст] / З.Д. Еникеев. Уфа, 2000. – 131 с.
30. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации [Текст] / под общ. ред. В.В. Мозякова. – М., 2002. – 334 с.
31. Концепция судебной реформы в Российской Федерации [Текст] / Под ред. Б.А. Золотухина. – М., 1992. – 514 с.
32. Коробейников, Б.В., Басков, В.И. Курс прокурорского надзора [Текст] / Б.В. Коробейников, В.И. Басков. – М., 2000. – 512 с.
33. Лазарева, В.А. Прокурор в уголовном процессе [Текст]: учеб. пособие / В.А. Лазарева. – М.: Юрайт, 2011. – 296 с.
34. Лебедев, В.М. Судебная защита свободы и личной неприкосновенности граждан на предварительном следствии [Текст]: учеб. пособие / В.М. Лебедев. – М., 2001. – 214 с.
35. Ожегов, С.И., Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка [Текст]: 3-е изд., стереотип. М., 1996. – 847 с.
36. Прокурорский надзор [Текст]: учебник / Винокуров Ю.Е. и др. / под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – М., 2003. – 336 с.
37. Прокурорский надзор в Российской Федерации [Текст]: учебник / под ред. А.П. Черкашина. – М., 2008. – 412 с.
38. Прокурорский надзор в Российской Федерации [Текст]: учебник / под общ. ред. А.Н. Савенкова. – 3-е изд. – М., 2012. – 456 с.

39. Репкин Л.М. Приостановление предварительного следствия [Текст]: учеб. пособие / Л.М. Репкин. – Волгоград, 1971. – 127 с.
40. Российское законодательство X-XX вв. [Текст] – Т.8. – М., Юридическая литература. 1994. – 496 с.
41. 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.
42. Сборник информационно-аналитических материалов Главного организационно-инспекторского управления Генеральной прокуратуры РФ [Текст]: Методические рекомендации НИИ Генеральной прокуратуры РФ. М, 2015 – 274 с.
43. Сборник информационно-аналитических материалов Главного организационно-инспекторского управления Генеральной прокуратуры РФ [Текст]: Методические рекомендации НИИ Генеральной прокуратуры РФ. М, 2016 – 260 с.
44. Свод законов Российской империи [Текст]. Том 16. 2 книга. СПб: Издание Государственной Канцелярии, 1857. – 679 с.
45. Советский энциклопедический словарь [Текст] / под. Ред. А.М. Прохорова. 2-е изд. М., 1983. – 1430 с.
46. Соловьев, А.Б., Токарева, М.Е., Халиулин, А.Г. Прокурорский надзор за предварительным следствием [Текст]: учебник / А.Б. Соловьев, М.Е. Токарева, А.Г. Халиулин. М., 2006 – 162 с.
47. Строгович, М.С. Курс советского уголовного процесса [Текст]: учебник / М.С. Строгович. – В 2 т. – М.: Наука, 1968. – Т. 1 – 470 с.
48. Судебные уставы 20 ноября 1864 года, с изложением рассуждений, на коих они основаны. Часть вторая. Устав уголовного судопроизводства [Текст]:. СПб: Издание Государственной Канцелярии, 1866. – 504 с.
49. Тарасов-Родионов, П.И. Предварительное следствие. [Текст]: учебник / П.И. Тарасов-Родионов. – М., 1948. – 247 с.
50. Уголовно – процессуальное право Российской Федерации / под общей

редакцией П.А. Лупинской. – М.: Норма, 2009. – 1072 с.

51. Уголовный процесс [Текст]: учеб./ под ред. К.Ф. Гуценко. – М., 2005. – 736 с.

52. Фойницкий, И.Я. Курс уголовного судопроизводства [Текст]: учебник / И.Я. Фойницкий. – В 2 т. – СПб.: Альфа, 1996. – Т. 1. – 552 с.

53. Чельцов, М.А. Уголовный процесс [Текст]: учебник / М.А. Чельцов. – М.: Госюриздат, 1962. – 503 с.

54. Юридическая энциклопедия [Текст]: М., 1997. – 526.

55. Ястребов, В.Б. Учебник прокурорского надзора [Текст]: учебник/ В.Б. Ястребов. – М., 2011. – 424 с.

Монографии, научные статьи, тезисы выступлений

56. 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.

57. Агутин, А.В. К вопросу о парадигме организации прокурорского надзора [Текст] / А.В. Агутин // Бизнес в законе. – 2013. – Вып. № 3. – С. 75-78.

58. Агутин, А.В. Мотивация уголовно-процессуальной деятельности [Текст]: монография / А.В. Агутин, Е.З. Трошкин, Д.Т. Рязанов. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 152 с.

59. Апостолова, Н.Н. Дискреционность в уголовном судопроизводстве России [Текст]: монография / Н.Н. Апостолова. – Ростов-на-Дону: РостИздат, 2009. – 354 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. Багмет, А.М. Следователь – судья на досудебной стадии [Текст] / А.М. Багмет // Российский следователь. – М.: Юрист, 2014. – № 14. – С. 8-9.

63. Багмет, А.М. К вопросу о процессуальной самостоятельности следователя [Текст] / А.М. Багмет // Российская юстиция. – 2013. – № 9. – С. 54–56.

64. Бойков А.Д. Третья власть в России. Книга вторая – продолжение реформ. М.: Юрлитинформ, 2002. – 280 с.

65. Божьев, В. Актуальные проблемы производства по делу на рубеже двух главных стадий уголовного процесса [Текст] / В. Божьев // Законность – 2008 – № 9. – С. 13–16.

66. Бекетов, А.О. Процессуальные отношения между прокурором и следственным органом: поиск оптимальной модели [Текст] / А.О. Бекетов // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 12. – С. 206–211.

67. Буланова, Н.В. Прокурор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства Российской Федерации [Текст]: монография / Н.В. Буланова. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 216 с.

68. Викторский, С.И. Русский уголовный процесс [Текст]: монография / С.И. Викторский. – М., Юридическое бюро Городец, 1997. – 447 с.

69. Волколуп, О.В. Система уголовного судопроизводства и проблемы ее совершенствования [Текст]: монография / О.В. Волколуп. – СПб.: Юридический Центр Пресс, 2003. – 267 с.

70. Воронин, О.В. Прокурорское уголовное преследование в различных стадиях и производствах отечественного уголовного процесса [Текст] / О.В. Воронин // Вестник Томского государственного университета. – 2013. – № 1 (7). – С. 24–32.

71. 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.

72. Воскобитова Л.А. Обвинение или обвинительный уклон? [Текст] / Л.А. Воскобитова // Актуальные проблемы российского права. – М.: Изд-во МГЮА, 2014. № 3 (40). – С. 455–462.

73. Вышинский, А.Я. Революционная законность на современном этапе [Текст]: монография / А.Я. Вышинский. М.: Издательство Наркомюста, 1939. – 129 с.

74. Гатауллин, З. Уголовное преследование как функция прокурора [Текст] / З. Гатауллин // Законность. – 2010. – № 2. – С. 221–225.

75. Гегель Г.В.Ф. Философия права [Текст] / Г. В. Ф. Гегель. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.

76. Гельфанд И.А. О некоторых вопросах предварительного расследования в общесоюзном уголовно-процессуальном законодательстве [Текст] / И.А. Гельфанд // Ученые записки Киевского Государственного Университета им. Т.Г. Шевченко. – Т. 7. – Вып. – 2. – Киев, 1948. – С. 45–70.

77. Гладышева, О.В. Теоретические основы обеспечения законных интересов личности в уголовном судопроизводстве [Текст]: монография. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 192 с.

78. Гладышева, О.В., Семенцов, В.А. Полномочия руководителя следственного органа в досудебном производстве [Текст] / О.В. Гладышева, В.А. Семенцов // Социум и власть. – 2012. – № 3 (35). – С. 46–49.

79. Гладышева, О.В., Семенцов, В.А. О взаимосвязи публичности, законности и справедливости в системе уголовного судопроизводства [Текст] / О.В. Гладышева, В.А. Семенцов // Общество и право. – 2011. – № 1 (33). – С. 156–159.

80. Гранат, Н.Л. Социалистическая законность в деятельности органов внутренних дел [Текст]: монография / Н.Л. Гранат. – М., Академия МВД СССР, 1985. – 144 с.

81. Григорьев, В.Н., Победкин, А.В., Калинин, В.Н. Процессуальная регламентация предварительного расследования в результате реформы 2007 г.

Дела [Текст] / В.Н. Григорьев, А.В. Победкин, В.Н. Калинин // Государство и право. – 2008. – № 6. – С. 48.

82. Гриненко, А.В. Постановление прокурора как повод к возбуждению уголовного дела [Текст] / А.В. Гриненко // Законность. – 2012. – № 11. – С. 22–24.

83. Горюнов, В., Макаров, К. Прокурор как субъект уголовного преследования [Текст] / В. Горюнов, К. Макаров // Законность. – 2013. № 4. – С. 6–8.

84. Громов, В.И. Дознание и предварительное следствие [Текст]: монография / В.И. Громов. – Москва, Изд-во Наркомюста РСФСР. 1928. – 221с.

85. Даев, В.Г. Процессуальные функции и принцип состязательности в уголовном судопроизводстве [Текст] / В.Г. Даев // Правоведение. – 1974. – № 1. – С. 64–73.

86. Дикарев, И.С. Правосудие и судебный контроль в уголовном процессе: соотношение понятий [Текст] / И.С. Дикарев // Государство и право. – 2008. – № 2. – С. 45.

87. Дорошков, В.В. Судебный контроль за деятельностью органов предварительного расследования [Текст] / В.В. Дорошков // Российская юстиция. – 1999. – № 7. – С. 26–28.

88. Еникеев, Е. Правовое положение прокурора в уголовном судопроизводстве [Текст] / Е. Еникеев // Законность. – 2008. – № 6. – С. 38–39.

89. Ергашев, Е.Р. Проблемы правового статуса прокурора в досудебном производстве по уголовному делу [Текст] / Е.Р. Ергашев // Уголовное право. – 2010. – № 4. – С. 88–91.

90. Жогин, Н.В. История развития и совершенствования предварительного следствия в СССР [Текст] // Социалистическая законность. – 1967. – № 1. – С. 8–12.

91. Жогин, Н.В. Прокурорский надзор за предварительным расследованием уголовных дел [Текст]: монография / Н.В. Жогин. – М.: Юрид. лит, 1968. – 264 с.

92. Зер Х. Восстановительное правосудие: новый взгляд на преступление

и наказание [Текст]: монография / Х. Зер. М. – Центр «Судебно-правовая реформа». 1998. – 352 с.

93. Золотых, В.В. Проверка допустимости доказательств в уголовном процессе [Текст]: монография / В.В. Золотых. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1999. – 288 с.

94. Зорькин, В.Д. Конституция живет в законах [Текст] / В.Д. Зорькин // Рос. газ. – 2014. – 17 декабря.

95. Исаенко, В. Защита прокурором прав и законных интересов потерпевших в досудебном производстве по уголовным делам [Текст] / В. Исаенко // Законность. – 2010. – № 8. – С. 7–12.

96. Капранов, А.В. Контроль за обеспечением режима законности в уголовном судопроизводстве // Конституция Российской Федерации как гарант прав и свобод человека и гражданина при расследовании преступлений: материалы Международной научно-практической конференции. М.: Изд-во Института повышения квалификации Следственного Комитета РФ, 2013. – С. 189–193).

97. Капранов, А.В., Капранова, Ю.В. Прокурорский надзор за соблюдением антикоррупционного законодательства в системе органов внутренних дел // Юристь-Правоведь. № 1. Ростов-Н/Д, 2015. С. 35–39.

98. Капранов, А.В. Формы контроля за обеспечением режима законности в уголовном судопроизводстве // Юристь-Правоведь. № 3. Ростов-Н/Д, 2015. С. 65–69.

99. Каретников, А.С., Коретников, С.А. Сущность полномочий прокурора по надзору за предварительным следствием: прошлое и настоящее [Текст] / А.С. Каретников, С.А. Коретников // Российская юстиция. – М.: Юрист, 2015. – № 5. – С. 49–52

100. Каретников, А.С. Требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия [Текст] / А.С. Каретников // Законность. – 2016. – № 1. С. 30–34.

101. Кожевников, О.А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства [Текст] / О.А. Кожевников. – М.: Волтерс Клувер, 2011 – 208 с.
102. Корнакова, С.В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела [Текст]: монография / С.В. Корнакова, А.В. Чубыкин. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 200 с.
103. Костенко, Р.В. Оценка уголовно-процессуальных доказательств [Текст]: монография / Р.В. Костенко. – М.: Юрлитинформ, 2010. – 152 с.
104. Кругликов, А.П. Полномочия прокурора по возбуждению уголовного дела и осуществлению уголовного преследования [Текст] / А.П. Кругликов // Законность. – 2012. – № 1. – С. 15–19.
105. Крюков, В.Ф. Уголовное преследование в судебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора [Текст] / Крюков В.Ф. – Курск, 2010. – 412 с.
106. Кудрявцев, В.Н. Законность: содержание и современное состояние [Текст] / В.Н. Кудрявцев // Законность в Российской Федерации. – М.: Спарк, 1998. – С. 4–12.
107. Лопаткина, Н. Судебный контроль в ходе досудебного производства по уголовному делу [Текст] / Н. Лопаткина // Законность. – № 8. – 2002. – С. 32–38.
108. Лукашевич, В.З. Уголовно-процессуальные правоотношения [Текст] / В.З. Лукашевич, П.С. Элькинд, В.П. Божьев. – М.: Юрид. лит-ра, 1975. – 175 с.
109. Лукожев, Х.М. Координирующий прокурор в уголовном судопроизводстве [Текст] / Х.М. Лукожев // Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности: материалы Всерос. науч.-практ. Конф. / под общ. и науч. ред. О.В. Гладышевой, В.А. Семенцова. – Краснодар: Просвещение-Юг, 2016 – 395 с.

110. Лупинская, П.А. Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство, практика [Текст]: монография / П.А. Лупинская. – М.: Норма-Инфра-М, 2010. – 240 с.

111. Ляхов, Ю.А. Правовое регулирование стадии возбуждения уголовного дела. Разумности нет без разумных законов [Текст]: монография / Ю.А. Ляхов. – М.: Приор-Издат, 2005. – 70 с.

112. Ляхов, Ю.А. Допустимость доказательств в российском уголовном процессе [Текст]: монография / Ю.А. Ляхов. – Москва: Экспертное бюро, 1999. – 73 с.

113. Ляхов, Ю.А. Новая уголовно-процессуальная политика [Текст]: монография / Ю.А. Ляхов. – Ростов-на-Дону, Издательство Ростовского университета, 1992. – 94 с.

114. Ляхов, Ю.А. Стоит ли кардинально изменять российское уголовное судопроизводство? [Текст] / Ю.А. Ляхов // Российская юстиция. – 2015. – № 10. – С. 39–41.

115. Ляхов, Ю.А. Конституционный принцип состязательности уголовного судопроизводства и права личности Ляхов Ю.А. [Текст] / Ю.А. Ляхов // Научные труды РАЮН. Вып. 14: в 2 т. Т. 2. – М.: Юрист, 2014. – С. 766–770.

116. Ляхов, Ю.А. Не допустить нарушения конституционного принципа состязательности российского уголовного судопроизводства [Текст] / Ю.А. Ляхов // Международная научно-практическая конференция «К 20-летию Конституции Российской Федерации. Конституционные права и свободы в Российской Федерации», Ростов-на-Дону 11-12 октября 2013 г. (Сборник материалов). – Ростов-на-Дону: Изд-во Южного федерального ун-та. – 2013. – С. 416–421.

117. Ляхов, Ю.А. Единство процесса доказывания в досудебном уголовном судопроизводстве России [Текст] / Ю.А. Ляхов // Государство и право. – 2014. – № 11. – С. 112–115.

118. Ляхов, Ю.А. Надо ли устанавливать истину по уголовному делу [Текст] / Ю.А. Ляхов // Закон. – 2015. – №1. – С. 109–112.

119. Ляхов, Ю.А., Золотых, В.В. Не допустить возврата к «следственному

суду» [Текст] / Ю.А. Ляхов, В. Золотых // Российская юстиция. – 1997. – № 10. – С. 28–31.

120. Малиненко, М.К. Баланс судебного контроля, прокурорского надзора и ведомственного контроля как условие законности предварительного следствия [Текст] / Малиненко М.К. // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2009. – № 4. – С. 87–92.

121. Малиненко, М.К. Обеспечение прокурором обоснованности применения досудебного соглашения о сотрудничестве на стадии предварительного расследования [Текст] / Малиненко М.К. // Известия ВУЗОВ, Северо-Кавказский регион. – 2010. – № 6. – С. 111–114.

122. Малиненко, М.К. Проблемы обеспечения прокурором надзора за законностью предварительного следствия [Текст] / Малиненко М.К. // Известия ВУЗОВ, Северо-Кавказский регион. – 2014. – № 1. – С. 84–89.

123. Малиненко, М.К. Становление и развитие института прокурорского надзора на стадии предварительного расследования [Текст] / Малиненко М.К. // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2016. – № 8. – С. 126–131.

124. Малиненко, М.К. Осуществление прокурорского надзора за процессуальной деятельностью Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации // Юридическая наука и методология преподавания юридических дисциплин в условиях реформирования системы высшего образования: Сборник научных статей по материалам III Международной научно-практической конференции. – Ростов-на-Дону: РИНХ, 2008. – С. 380–382.

125. Малиненко, М.К. Проблемы обеспечения прокурором надзора за законностью и обоснованностью проведения следственных действий по уголовным делам // Сборник научных статей по материалам шестой Международной научно-практической конференции Ассоциации Юридических ВУЗОВ РФ. Ростов-на-Дону. – 2011. – С. 185–189.

126. Малиненко, М.К. Обеспечение прокурором надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: проблемы правоохрани-

менения [Текст] / Малиненко М.К. // Следственная практика. – 2015. – № 196. – С. 64–73.

127. Малиненко, М.К. Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан при производстве предварительного следствия, применяемыми мерами процессуального принуждения [Текст] / Малиненко М.К. // Юридическое образование на юге России: вчера, сегодня, завтра. Материалы научно-практической конференции, посвященной 65 – летию юридического факультета РГУ-ЮФУ. Ростов-на-Дону: Изд-во ЮФУ, 2013. – С. 486–489.

128. Малиненко, М.К. Повышение эффективности прокурорского надзора на заключительном этапе предварительного следствия [Текст] / М.К. Малиненко // Проблемы эффективности права в современной России. Материалы международной научно-практической конференции. Т. 2. Краснодар: Изд-во Кубанского государственного университета, 2016. – С. 601–609.

129. Махов, В. Роль прокурора и органов дознания в уголовном преследовании [Текст] / В. Махов // Законность. – 2008. – № 7. – С. 27–30.

130. Муравьев, Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности: Прокуратура на Западе и в России. Пособие для прокурорской службы. [Текст]: монография Т. 1 / Н.В. Муравьев Н.В. – М.: Унив. Тип., 1889. – 568 с.

131. Петров, А.В. Соотношение прокурорского надзора с судебным и ведомственным контролем [Текст] / А.В. Петров // Законность. – 2013. – № 4. – С. 20–24.

132. Назаров, А.Д. Влияние следственных ошибок на ошибки суда [Текст] / А.Д. Назаров. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 323 с.

133. Пиюк, А.В. Процессуальный статус прокурора в уголовном судопроизводстве [Текст] / А.В. Пиюк // Законность. – 2012. – № 6. – С. 13–16.

134. 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.

135. Рубцов, С.Н., Стерхова, И.С. Достижение гармонии между свободой и правопорядком в сфере судебного контроля на досудебном производстве:

прошлое и настоящее [Текст] / С.Н. Рубцов, И.С. Стерхова // Российский судья. – № 8 – 2008. – С. 15–16.

136. Савицкий, В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве [Текст] / В.М. Савицкий. – М.: Наука, 1975. – 383 с.

137. Семенцов, В.А. О формировании теории обеспечения законных интересов личности в уголовном судопроизводстве [Текст] / В.А. Семенцов, О.В. Гладышева // Библиотека криминалиста. – 2012. – № 1. – С. 163–173.

138. Семенцов, В.А. Избранные статьи по уголовному процессу [Текст] / В.А. Семенцов. Краснодар: Просвещение-Юг. 2013. 593 с.

139. 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.

140. Семенцов, В.А., Гладышева, О.В., Лукожев, Х.М. Гарантии прав участников уголовного судопроизводства: проблемы и возможные пути их решения [Текст] / В.А. Семенцов, О.В. Гладышева, Х.М. Лукожев / под общ. и науч. ред. В.А. Семенцова. – М., 2013. – 311 с.

141. Серов, Д.О. Судебная реформа Петра I [Текст]: Д.О. Серов. – М: Зерцало, 2005. – 488 с.

142. Смирнов, Г.К. Проблемы совершенствования института участия прокурора в досудебном производстве [Текст] / Г.К. Смирнов // Российская юстиция. – 2008. – № 11. – С. 50–55.

143. Соловьев, А.Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора [Текст] А.Б. Соловьев // Уголовное судопроизводство. – 2007. – № 3. – С. 16–20.

144. Соловьев, А.Б. Необходимо восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства [Текст] / А.Б. Соловьев, М. Токарева // Уголовное право. – 2011. – № 4. – С. 98–104.

145. Спирин, А.В. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия / А.В. Спирин. – Юрлитинформ, 2016. – 240 с.

146. Стрёмовский, В.А. Участники предварительного следствия в советском уголовном процессе [Текст] / В.А. Стрёмовский. – Ростов-на-Дону: Рост. Ун-т, 1966. – 260 с.

147. Строгович, М.С. Природа советского уголовного процесса и принцип состязательности [Текст]: монография / М.С. Строгович. – М.: Юрид. лит, 1939. – 152 с.

148. Строгович, М.С. Обвинение и обвиняемый на предварительном следствии и на суде [Текст]: монография / М.С. Строгович. – М.: Советское законодательство, 1934. – 590 с.

149. Строгович, М.С. Основные вопросы советской социалистической законности [Текст]: монография / М.С. Строгович. М.: Наука, 1966. – 190 с.

150. Стуконог, И.В. Требование прокурора как акт реагирования на нарушения, допущенные в ходе предварительного следствия [Текст] / И. В. Стуконог // Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, правозащитной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности: материалы Всерос. науч.-практ. Конф. / под общ. и науч. ред. О.В. Гладышевой, В.А. Семенцова. – Краснодар: Просвещение-Юг, 2016 – 395 с.

151. Супрун, С.В. Прокурорский надзор и ведомственный контроль: соотношение и перспективы развития [Текст] / С.В. Супрун // Российская юстиция. – 2011. – № 1. – С. 46–48.

152. Таджиев, Х.С. Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений [Текст]: монография / Х.С. Таджиев // Ташкент: Фан, 1985. – 87 с.

153. Татьяна, Л.Г. Уголовно-процессуальные правоотношения прокурора и руководителя следственного органа: проблемы и пути их решения [Текст] / Л.Г. Татьяна // Уголовное судопроизводство: теория и практика: науч.-практ. Пособие / под ред. Н.А. Колоколова. – М.: Юрайт, 2014. – С. 431–435.

154. Тушев, А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации [Текст]: монография / А.А. Тушев. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2006. – 325 с.
155. Ульянов, В.Г. Порядок приостановления уголовных дел нуждается в совершенствовании [Текст] / В.Г. Ульянов // Общество и право. – 2012. – № 4(41). – С. 204–207.
156. Халиулин, А.Г. Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России [Текст]: монография / А.Г. Халиулин. – Кемерово: Кузбассвузиздат, 1997. – 223 с.
157. Химичева, Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности [Текст]: монография / Г.П. Химичева. – М.: Экзамен, 2003. – 352 с.
158. Химичева, Г.П. О реализации процессуальных функций прокурора на досудебном производстве по уголовному делу [Текст] / Г.П. Химичева // Вестник Московского университета МВД России. – 2011. – № 12. – С. 221.
159. Химичева, О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства [Текст]: монография / О.В. Химичева. – М.: Закон и право, 2004. – 287 с.
160. 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.
161. Шадрин, В.С. Желаемое и действительное в досудебном производстве российского уголовного процесса [Текст] / В. С. Шадрин // Уголовная юстиция. – М., 2012. – С. 3–7.
162. Шадрин, В.С. Реалии и перспективы осуществления конституционных норм в уголовном судопроизводстве [Текст] / В. С. Шадрин // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – М., 2013. № 6 (38). – С. 106–110.
163. Шадрин, В.С. Обеспечение прав личности при расследовании преступлений [Текст]: монография / В.С. Шадрин. – М. Юрлитинформ, 2000. – 232 с.

164. Щерба, С.П. Прокурор в досудебном производстве по уголовным делам [Текст]: монография / С.П. Щерба, Д.И. Ережипалиев. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 168 с.

165. 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.

166. Элькинд, П.С. Сущность советского уголовно-процессуального права [Текст]: монография / П.С. Элькинд // М., Изд-во Ленингр. ун-та, 1972. – 172 с.

167. Шейфер, С.А. Правовой механизм расследования преступлений в России: вчера, сегодня, завтра [Текст] / С.А. Шейфер // Государство и право. – 2011. – № 5. – С. 44–47.

168. Цапаева, Т.Ю. Участие прокурора в доказывании на предварительном следствии [Текст]: монография / Т.Ю. Цапаева // Самара, Изд-во Самарского ун-та, 2003. – 140 с.

169. Якубович, Н.А. Окончание предварительного следствия. [Текст]: монография / Н.А. Якубович. – М., 1962. – 216 с.

170. 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

171. Абдул-Кадыров, Ш.М. Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Абдул-Кадыров Шарпудди Муайдович. – М., 2015. – 195 с.

172. Афанасьев, В.С. Обеспечение законности: вопросы теории и практики: (По материалам органов внутренних дел) [Текст]: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Афанасьев Владимир Сергеевич. М., 1993. – 40 с.

173. Бегиев, Х.Б. Реализация в современном уголовном судопроизводстве России норм процессуальной самостоятельности следователя [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Бегиев Хазрит Билялович. – Краснодар, 2015. – 217 с.

174. Бушковская, Е.Н. Надзор прокурора за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя в досудебном производстве [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Бушковская Екатерина Николаевна. – М., 2011. – 26 с.

175. Гладышева, О.В. Справедливость и законность в уголовном судопроизводстве Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.09 / Гладышева Ольга Владимировна. – Краснодар., 2009. – 45 с.

176. 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.

177. Ережипалиев, Д.И. Прокурор как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения на досудебных стадиях [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Ережипалиев Дамир Ильдарович. – М., 2013. – 28 с.

178. Кочкина, М.А. Оценка достаточности доказательств на этапе окончания предварительного расследования по уголовному делу [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Кочкина Мария Алексеевна. – М., 2015. – 24с.

179. Крамаренко, В.П. Ситуационный подход к выявлению и преодолению следственных ошибок [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Крамаренко Владимир Петрович. – Калининград, 2012. – 182 с.

180. 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.

181. Луценко, П.А. Судебный контроль в досудебных стадиях уголовного процесса [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Луценко Павел Александрович – М., 2014. – 29с

182. Мельников, В.Ю. Обеспечение и защита прав человека при применении мер процессуального принуждения в досудебном производстве Российской Федерации [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Мельников Виктор Юрьевич – М., 2014. – 28с.

183. Муратова, Н.Г. Система судебного контроля в уголовном судопроизводстве: вопросы теории, законодательного регулирования и практики [Текст]: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.09 / Муратова Надежда Георгиевна. – Казань, 2004. – 599 с.

184. Степанов, К.В. Проблемы качества предварительного расследования [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Степанов Константин Владимирович. – Ростов-на-Дону, 2004. – 29 с.

185. Сычев, Д.А. Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Сычев Дмитрий Анатольевич. – М., 2016. – 36 с.

186. Таболина, К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Таболина Ксения Андреевна. – М., 2015. – 334 с.

187. Тушев, А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации: система функций и полномочий [Текст]: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Тушев Александр Александрович. – Краснодар, 2006. – 384 с.

188. Химичева, Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности [Текст] дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.09 / Химичева Галина Петровна. – М., 2003. – 376 с.

189. Шадрин, В.С. Обеспечение прав личности при расследовании преступлений [Текст]: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.09 / Шадрин Виктор Сергеевич. – Волгоград, 1997. – 402 с.

190. Ширванов, А.А. Существенные нарушения уголовно-процессуального закона как основание возвращения уголовных дел для дополнительного расследования [Текст]: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Ширванов Александр Александрович. М., 1999. – 25 с.

Судебная практика, практика органов прокуратуры, следственная практика

191. Архив прокуратуры Ростовской области. 2008 г. Надзорное производство по уголовному делу № 2008717311.

192. Архив прокуратуры Ростовской области. 2008 г. Надзорное производство по уголовному делу № 2008717426.

193. Архив прокуратуры Ростовской области. 2008 г. Надзорное производство по уголовному делу № 2008427150.

194. Архив прокуратуры Ростовской области. 2007 г. Надзорное производство по уголовному делу № 2017950.

195. Архив прокуратуры г. Донецка Ростовской области. 2010 г. Надзорное производство по уголовному делу № 2010384095.

196. Архив прокуратуры г. Донецка Ростовской области. 2010 г. Надзорное производство по уголовному делу № 2010038102.

197. Архив прокуратуры г. Батайска Ростовской области. 2014 г. Надзорное производство по уголовному делу № 2014417197.

198. Архив прокуратуры г. Батайска Ростовской области. 2014 г. Надзорное производство по уголовному делу № 2014417318.

199. Архив Главного следственного управления ГУ МВД РФ по Ростовской области. 2015 г. Уголовное дело № 2015717867.

200. Архив Главного следственного управления ГУ МВД РФ по Ростовской области. 2015 г. Уголовное дело 2015717987.

201. Архив Следственного управления Следственного комитета РФ по Ростовской области. 2012 г. Уголовное дело № 2012067211.

202. Архив Следственного управления Следственного комитета РФ по Ростовской области. 2012 г. Уголовное дело № 2012067276.

203. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению уголовных дел в первой инстанции за 12 месяцев 2014. Управление Судебного департамента в Краснодарском крае. Официальный сайт [http:// usd.krd.sudrf.ru/ modules.php?name=stat&id=169](http://usd.krd.sudrf.ru/modules.php?name=stat&id=169).

204. 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: постановление Конституционного суда Российской Федерации от 29 июня 2004 г. № 13 – П // Собр. Законодательства РФ. –2004. – № 27. – Ст. 2804.

Проект Федерального закона
«О внесении изменений и дополнений
в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»

Выработанная по результатам исследования система оптимального воздействия прокурора на производимое следователем предварительное следствие в целях обеспечения его законности и реальной защиты прав и законных интересов участников уголовного процесса при недопустимости нарушения права следователя на самостоятельное направление хода расследования (процессуальная самостоятельность) позволила составить и обосновать следующие предложения по совершенствованию УПК РФ.

1) изложить в новой редакции:

– ч. 1 ст. 21 УПК РФ: «уголовное преследование от имени государства по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения осуществляют следователь, руководитель следственного органа, дознаватель, начальник подразделения дознания и начальник органа дознания. Прокурор осуществляет уголовное преследование при производстве дознания и в судебных стадиях уголовного процесса»;

– ч. 1 ст. 37 УПК РФ: «прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной настоящим Кодексом, осуществлять от имени государства: надзор за законностью и уголовное преследование при производстве дознания, надзор за законностью процессуальной деятельности органов предварительного следствия и уголовное преследование в суде»;

– п. 5 ч. 1 ст. 220 УПК РФ: «содержание доказательств, подтверждающих обвинение, а также их анализ».

2) дополнить:

– ч. 2 ст. 37 УПК РФ: п. 1.1 «возбудить уголовное дело при наличии законных повода и оснований»;

– ч. 2 ст. 37 УПК РФ: п. 2.1 «проверять законность процессуальных действий руководителя следственного органа, при наличии оснований выносить требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных руководителем следственного органа»;

– ч. 2 ст. 37 УПК РФ: п. 3.1 «вносить руководителю следственного органа представление об устранении нарушений федерального законодательства, в котором ставить вопрос о привлечении следователя и нижестоящего руководителя следственного органа к дисциплинарной ответственности в связи с допущенными нарушениями уголовно-процессуального законодательства при производстве предварительного следствия»;

– ч. 2 ст. 37 УПК РФ: п. 3.2 «в случае признания необоснованным постановления руководителя следственного органа о продлении срока предварительного следствия вносить вышестоящему руководителю следственного органа представление об устранении нарушений федерального законодательства».

– ч. 2 ст. 37 УПК РФ: п. 5.1 «освободить из-под стражи лиц, находящихся под стражей по подозрению в совершении преступления более 48 часов, если в суд не направлено ходатайство об избрании в отношении них меры пресечения в виде заключения под стражу»;

– ч. 2 ст. 37 УПК РФ: п. 7.1 «рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с постановлением об отмене постановления о приостановлении предварительного следствия по уголовному делу, постановления о прекращении уголовного дела (уголовного преследования), а также с представлением об устранении нарушений федерального законодательства»;

– ч. 2 ст. 37 УПК РФ: п. 8.2 «при наличии оснований утверждать ходатайство следователя об избрании, продлении, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения»;

– ч. 2 ст. 37 УПК РФ: п. 14.1 «утверждать постановление следователя о приостановлении предварительного следствия»;

– ч. 2 ст. 37 УПК РФ: п. 14.2 «при рассмотрении вопроса об утверждении обвинительного заключения по поступившему уголовному делу выносить постановление об изменении объема обвинения, квалификации действий обвиняемого, пересоставлении обвинительного заключения, прекращении уголовного дела либо уголовного преследования в отношении обвиняемого»;

– ч. 3 ст. 38 УПК РФ: п. 1.1 «в случае несогласия с постановлением прокурора об отмене постановления о приостановлении предварительного следствия по уголовному делу, прекращении уголовного дела (уголовного преследования), а также представлением об устранении нарушений федерального законодательства следователь обязан представить свои письменные возражения руководителю следственного органа, который информирует об этом прокурора»;

– ч. 2 ст. 101 УПК РФ после слов по их просьбе «и прокурору», и далее по тексту;

– ч. 2 ст. 110 УПК РФ после слов по определению суда «о чем уведомляется прокурор», и далее по тексту;

– ч. 8 ст. 162 УПК РФ после слов и его представителя «прокурора», и далее по тексту;

– ч. 3 ст. 211 УПК РФ после слов предварительного следствия «по результатам проведения оперативного совещания совместно со следователем и оперативными сотрудниками, осуществляющими оперативно-розыскные мероприятия по уголовному делу», и далее по тексту;

– ч. 1 ст. 214 УПК РФ после слов материалов уголовного дела «по результатам проведения оперативного совещания совместно со следователем и оперативными сотрудниками, осуществлявшими оперативно-розыскные мероприятия по уголовному делу», и далее по тексту;

– ч. 1 ст. 221 УПК РФ: п. 1.2: «запрещается выносить постановление о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия в

связи с необходимостью производства несущественных для предмета доказывания следственных действий»;

– ч. 1 ст. 221 УПК РФ пп. 4 – «об изменении объема обвинения», 5 – «об изменении квалификации действий обвиняемого», 6 – «о пересоставлении обвинительного заключения», 7 – «о прекращении уголовного дела, уголовного преследования».

3) исключить:

– из ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ слово «мотивированному».

**Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южный федеральный университет»
Кафедра уголовного процесса и криминалистики**

**Анкета
для опроса судей, прокуроров, руководителей
следственных органов, следователей и адвокатов**

Уважаемые коллеги!

В науке уголовного процесса активно обсуждаются проблемы обеспечения прокурором законности предварительного следствия, выработки оптимального процессуального механизма обеспечения прокурором законности предварительного следствия путем своевременного выявления нарушений закона и оперативного их устранения. В течение последних 10 лет полномочия прокурора, выполняющего правообеспечительную функцию на предварительном следствии, существенно изменились. До настоящего времени законодательный процесс по установлению системы его полномочий не завершен, имеет место несовершенство правового регулирования и недостаточная научная разработанность рассматриваемой темы. Тем более актуальными представляются вопросы о путях совершенствования процессуального статуса прокурора, объема его полномочий, их достаточности для обеспечения законности следствия, своевременного выявления и оперативного устранения нарушений закона; необходимости наделения прокурора дополнительными полномочиями либо исключения существующих, обеспечения баланса прокурорского надзора, судебного контроля и ведомственного контроля.

Исходя из изложенного, мнение каждого участника уголовного процесса, ежедневно сталкивающегося с указанными проблемами, крайне важно для настоящего научного исследования.

Просим Вас внимательно изучить сформулированные в анкете вопросы и дать на них ответы.

Требования к заполнению.

1. Анкета заполняется судьями, прокурорами, руководителями следственных органов, следователями и адвокатами.

2. Выбрав один либо несколько вариантов приведенных ответов, обведите соответствующий порядковый номер.

3. В незаполненной строке необходимо при наличии такой возможности сформулировать Ваш вариант ответа на вопросы анкеты.

4. Персонификация интервьюируемого лица с указанием фамилии, имени, отчества и других данных не требуется, в целях обеспечения искренности ответов.

Вопрос 1. Достаточно ли существующих в настоящее время у прокурора полномочий для обеспечения законности предварительного следствия?

1. Да, достаточно.
2. Нет, не достаточно.
3. Иное _____.

Вопрос 2. Сбалансированы ли судебный контроль, прокурорский надзор и ведомственный контроль в целях обеспечения законности предварительного следствия?

1. Да, сбалансированы.
2. Нет, не сбалансированы.
3. Иное _____.

Вопрос 3. Следует ли наделить прокурора правом возбуждать уголовные дела при наличии к тому законных повода и оснований?

1. Да, следует.
2. Нет, не следует.

Вопрос 4. Может ли в настоящее время прокурор, располагая имеющимися полномочиями, оперативно устранять выявленные нарушения закона при производстве предварительного следствия?

1. Да, может.
2. Нет, не может.
3. Иное _____.

Вопрос 5. Позволяет ли прокурору имеющийся объем правомочий необоснованно вмешиваться в предварительное следствие, тем самым нарушая процессуальную самостоятельность следователя?

1. Да, позволяет.
2. Нет, не позволяет.
3. Иное _____.

Вопрос 6. Следует ли предоставить прокурору право утверждать направляемые следователями в суд ходатайства о проведении следственных и иных процессуальных действий?

1. Да, следует.
2. Нет, не следует.
3. Иное _____.

Вопрос 7. За что, по Вашему мнению, несет ответственность прокурор при осуществлении надзора за предварительным следствием?

1. За соответствие следственных и иных процессуальных действий требованиям УПК РФ.
2. За качество предварительного следствия.
3. За эффективность предварительного следствия.
4. За результаты предварительного следствия.
5. За допущенную по уголовному делу волокиту.

Вопрос 8. Для достижения цели обеспечения законности предварительного следствия, какую деятельность должен осуществлять прокурор?

1. Надзор за законностью предварительного следствия.

2. Надзор за законностью, качеством и результатами предварительного следствия.

3. Уголовное преследование.

4. Руководство предварительным следствием, в том числе дача следователю обязательных для исполнения письменных указаний.

5. Иное _____.

Вопрос 9. Следует ли предоставить прокурору права переквалифицировать действия обвиняемого, пересоставлять обвинительное заключение и прекращать уголовное дело (уголовное преследование) по поступившему уголовному делу вместе с обвинительным заключением?

1. Да, следует.

2. Нет, не следует.

3. Иное _____.

Вопрос 10. Нарушает ли процессуальную самостоятельность следователя право прокурора истребовать для проверки материалы находящегося в производстве уголовного дела?

1. Да, нарушает.

2. Нет, не нарушает.

3. Иное _____.

Вопрос 11. Что должен сделать прокурор на этапе привлечения лица в качестве обвиняемого в целях обеспечения соответствующего постановления требованиям УПК РФ?

1. Проверить проект постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого, в устном порядке сообщить следователю об имеющихся нарушениях закона.

2. После получения копии постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого проверить его законность, при наличии оснований вынести требование об устранении нарушений федерального законодательства.

3. Пересоставить постановление о привлечении лица в качестве обвиняемого при наличии в данном постановлении нарушений УПК РФ.

4. Иное _____.

Вопрос 12. Имели ли место в Вашей практике факты обжалования следователем либо руководителем следственного органа постановлений (решений) прокурора?

1. Да, такие факты имели место.
2. Нет, таких фактов не было.

Вопрос 13. Возможно ли с учетом имеющегося у прокурора объема полномочий обеспечить соблюдение следователем прав всех участников уголовного процесса?

1. Да, возможно.
2. Нет, не возможно.
3. Иное _____.

Вопрос 14. Следует ли наделить прокурора правом проверять законность процессуальных действий руководителя следственного органа и при наличии оснований направлять ему требование об устранении нарушений федерального законодательства?

1. Да, следует.
2. Нет, не следует.
3. Иное _____.

Вопрос 15. Что должен делать следователь в случае несогласия с постановлением прокурора об отмене постановления о приостановлении предварительного следствия по уголовному делу, прекращении уголовного дела (уголовного преследования), а также представлением об устранении нарушений федерального законодательства?

1. Выполнить изложенные в постановлении (представлении) прокурора следственные и иные процессуальные действия.
2. Обязан представить свои письменные возражения руководителю следственного органа, который информирует об этом прокурора.

3. Не выполнять предложенные следственные действия, так как прокурор лишен права давать следователю обязательные для исполнения письменные указания.

4. Иное _____.

Вопрос 16. В каких случаях прокурор истребует для проверки материалы уголовного дела у следователя?

1. При поступлении копии постановления о продлении срока предварительного следствия.

2. В ходе текущего надзора.

3. При поступлении копии постановления о привлечении в качестве обвиняемого.

4. При поступлении жалобы в порядке ст. 124 УПК РФ.

Вопрос 17. Является ли прекращение уголовного дела по реабилитирующему основанию следствием незаконного возбуждения уголовного дела и отсутствия надлежащей обеспечительной деятельности прокурора?

1. Да, является.

2. Нет, не является.

В заключении сообщите, пожалуйста, о себе:

Место работы _____

Должность _____

Дата _____

Благодарим Вас за участие в исследовании!

**Сводные данные об анкетировании 432 респондентов:
34 судей, 127 прокуроров, 69 руководителей следственных органов,
128 следователей и 74 адвокатов
(в абсолютных значениях и процентах).**

№ п/п	Процессуальный статус	Субъект Российской Федерации	Количество респондентов
1	Судьи	Районные суды Ростовской области	25 (7 %)
		Районные суды Волгоградской области	4 (1 %)
		Районные суды Забайкальского края	5 (1 %)
	Прокуроры	Прокуратура Ростовской области	76 (18 %)
		Прокуратура Краснодарского края	18 (4 %)
		Прокуратура Калужской области	11 (3 %)
		Прокуратура Московской области	9 (2%)
		Прокуратура г. Москвы	7 (2 %)
		Прокуратура Приморского края	6 (1 %)
	Руководители следственных органов	Следственные отделы Ростовской области	49 (11 %)
		Следственные отделы Забайкальского края	6 (1 %)
		Следственные отделы Калужской области	8 (2 %)
		Следственные отделы Ставропольского края	6 (1 %)
	Следователи	Следственные отделы Ростовской области	113 (26 %)
		Следственные отделы Приморского края	6 (1 %)
		Следственные отделы Московской области	9 (2 %)
	Адвокаты	Адвокатская палата Ростовской области	48 (11 %)
		Адвокатская палата Краснодарского края	14 (3 %)
		Адвокатская палата Ставропольского края	12 (3 %)
Всего:			432 (100 %)

Вопросы анкеты	Варианты ответов				
	1	2	3	4	5
1. Достаточно ли существующих в настоящее время у прокурора полномочий для обеспечения законности предварительного следствия?	105 (25 %)	321 (75 %)			
2. Сбалансированы ли судебный контроль, прокурорский надзор и ведомственный контроль в целях обеспечения законности предварительного следствия?	117 (28 %)	309 (71 %)			
3. Следует ли наделить прокурора правом возбуждать уголовные дела при наличии к тому законных повода и оснований?	296 (69 %)	136 (31 %)			
4. Может ли в настоящее время прокурор, располагая имеющимися полномочиями, оперативно устранять выявленные нарушения закона при производстве предварительного следствия?	96 (23 %)	330 (77 %)			
5. Позволяет ли прокурору имеющийся объем полномочий необоснованно вмешиваться в предварительное следствие, тем самым нарушая процессуальную самостоятельность следователя?	91 (22 %)	334 (78 %)			
6. Следует ли предоставить прокурору право утверждать направляемые следователями в суд ходатайства о проведении следственных и иных процессуальных действий?	204 (48 %)	222 (52 %)			
7. За что, по Вашему мнению, несет ответственность прокурор при осуществлении надзора за предварительным следствием?	179 (42 %)	81 (18 %)	65 (15 %)	44 (10 %)	63 (15 %)
8. Для достижения цели обеспечения законности предварительного следствия, какую деятельность должен осуществлять прокурор?	183 (42 %)	97 (23 %)	68 (16 %)	84 (19 %)	
9. Следует ли предоставить прокурору права переквалифицировать действия обвиняемого, пересоставлять обвинительное заключение и прекращать уголовное дело (уголовное преследование) по поступившему уголовному делу вместе с обвинительным заключением?	175 (41 %)	257 (59 %)			
10. Нарушает ли процессуальную самостоятельность следователя право прокурора истребовать для проверки материалы находящегося в производстве уголовного дела?	97 (22 %)	335 (78 %)			
11. Что должен сделать прокурор на этапе привлечения лица в качестве обвиняемого в целях обеспечения соответствующего постановления	84 (19 %)	277 (64 %)	71 (17 %)		

требованиям УПК РФ?					
12. Имели ли место в Вашей практике факты обжалования следователем либо руководителем следственного органа постановлений (решений) прокурора?	21 (5 %)	411 (95 %)			
13. Возможно ли с учетом имеющегося у прокурора объема полномочий обеспечить соблюдение следователем прав всех участников уголовного процесса?	197 (46 %)	235 (54 %)			
14. Следует ли наделить прокурора правом проверять законность процессуальных действий руководителя следственного органа и при наличии оснований направлять ему требование об устранении нарушений федерального законодательства?	211 (49 %)	221 (51 %)			
15. Что должен делать следователь в случае несогласия с постановлением прокурора об отмене постановления о приостановлении предварительного следствия по уголовному делу, прекращении уголовного дела (уголовного преследования), а также представлением об устранении нарушений федерального законодательства?	101 (24 %)	264 (61 %)	67 (15 %)		
16. В каких случаях прокурор истребует у следователя для проверки материалы уголовного дела?	177 (41%)	43 (10%)	164 (38%)	48 (11%)	
17. Является ли прекращение уголовного дела по реабилитирующему основанию следствием незаконного возбуждения уголовного дела и отсутствия надлежащей обеспечительной деятельности прокурора?	346 (80%)	86 (20%)			

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 879 уголовных дел
(в том числе в электронном виде)**

№ п/п	Место хранения уголовного дела	Количество уголовных дел
1	Ростовский областной суд	24
2	Батайский городской суд Ростовской области	79
3	Центральный районный суд г. Читы Забайкальского края	4
4	Советский районный суд г. Краснодара	6
5	Московский городской суд	5
6	Ленинский районный суд г. Ростова-на-Дону	76
7	Советский районный суд г. Ростова-на-Дону	78
8	Кировский районный суд г. Ростова-на-Дону	34
9	Бабушкинский районный суд г. Москва	4
10	Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Ростовской области	59
11	Главное следственное управление ГУ МВД России по Ростовской области	134
12	СО при ОМВД России по г. Батайску ГУ МВД России по Ростовской области	274
13	СО при ОМВД России по г. Донецку ГУ МВД России по Ростовской области	102
Всего:		879