

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Уголовное право и процесс»

(наименование кафедры)

40.05.02 Правоохранительная деятельность

(код и наименование направления подготовки)

Оперативно-розыскная деятельность

(направленность (профиль))

## ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему: «Прокурорский надзор за деятельностью органов  
следствия и дознания»

Студент

В.С. Мохнаткин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

К.И. Дюк

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

**Допустить к защите**

Заведующий кафедрой

«Уголовное право и процесс» доцент, к.ю.н. С.В. Юношев

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ г.

Тольятти 2019

## АННОТАЦИЯ

Актуальность исследования обусловлена возложением на государство обязанности по защите прав потерпевших от преступлений, своевременное, полное и правильное расследование преступлений.

Важную роль в противодействии росту преступности, обеспечении исполнения требований действующего законодательства, играют органы прокуратуры Российской Федерации.

Проблемы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, процессуального статуса прокурора в предварительном расследовании постоянно подвергаются исследованиям.

Таким образом, в настоящее время остро стоит вопрос необходимости совершенствования процессуального статуса прокурора в предварительном расследовании.

Целью дипломной работы является комплексное исследование функций прокурорского надзора за предварительным расследованием.

Указанная цель обусловила постановку и разрешение следующих задач: определить понятие прокурорского надзора за следствием и дознанием; осветить объекты данного вида надзора; обозначить основные проблемы, стоящие перед прокурором на данном направлении, выделить основные пути и способы их решения.

Объектом дипломной работы выступают уголовно-процессуальные отношения, складывающиеся в сфере реализации прокурором функции надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания.

Предметом исследования в работе являются нормы уголовно-процессуального закона, регламентирующие деятельность прокурора, по надзору и контролю за деятельностью органов следствия дознания, научно-

теоретические положения о роли прокурора на соответствующих этапах уголовного преследования.

Структура дипломной работы обусловлена целью и задачами исследования и включает в себя введение, три главы, заключение, а также список используемых источников и литературы.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

|  |    |
|--|----|
| ВВЕДЕНИЕ   | 5  |
| ГЛАВА 1. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ<br>ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ  | 11 |
| 1.1. Понятие прокурорского надзора   | 11 |
| 1.2. Понятие предварительного расследования  | 17 |
| 1.3. Общий объем прокурорского надзора за процессуальной деятельностью<br>органов предварительного расследования                                 | 20 |
| ГЛАВА 2. ОТДЕЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА<br>ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЗАКОННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ<br>ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ         | 27 |
| 2.1. Прокурорский надзор за деятельностью органов предварительного<br>расследования до возбуждения уголовного дела                               | 27 |
| 2.2. Прокурорский надзор на стадии предварительного расследования  | 36 |
| 2.3. Прокурорский надзор за деятельностью органов предварительного<br>расследования после составления обвинительного акта (заключения)           | 51 |
| ГЛАВА 3. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ<br>ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ<br>ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО<br>РАССЛЕДОВАНИЯ | 65 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ   | 73 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ  | 77 |

## ВВЕДЕНИЕ

В соответствии со ст. ст. 2, 19, 49, 52 Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

Все равны перед законом и судом.

Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда.

Одновременно с этим, права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.<sup>1</sup>

Вышеприведенные конституционные положения возлагают на государство, и правоохранительные органы в частности, обязанность по защите прав потерпевших от преступлений, своевременное, полное и правильное расследование преступлений с одновременным обеспечением конституционных прав и свобод обвиняемых и подозреваемых в совершении преступлений.

Необходимо отметить, что функции по защите прав, свобод и законных интересов граждан возложены на правоохранительные органы Российской Федерации, в той мере, в которой данные функции предусмотрены действующим законодательством.

Важную роль в противодействии росту преступности, обеспечении исполнения требований действующего законодательства, играют органы прокуратуры Российской Федерации, осуществляющие надзор в том числе за деятельностью органов следствия и дознания, а также за оперативно-

---

<sup>1</sup> "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993);

розыскной деятельностью уполномоченных подразделений правоохранительных органов.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.<sup>2</sup>

Прокурор выполняет задачи по обеспечению законности, полноты и своевременности предварительного расследования, для чего ему уголовно-процессуальным законом предоставляются соответствующие средства и полномочия.

Проблемы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, процессуального статуса прокурора в предварительном расследовании постоянно подвергаются исследованиям.

Указанные проблемы неоднократно отмечались в диссертационных исследованиях М.В. Серебрянниковой «Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование»<sup>3</sup>; А.В. Чубыкина «Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела»<sup>4</sup>; К.А. Таболиной «Надзор прокурора за возбуждением и расследованием преступлений»<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> "Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 01.04.2019, с изм. от 17.04.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.04.2019);

<sup>3</sup> Серебрянникова М.В. Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Серебрянникова Мария Викторовна. М., 2013. 26 с.

<sup>4</sup> Чубыкин А.В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Чубыкин Александр Викторович. М., 2014. 202 с.

<sup>5</sup> Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием преступлений: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Таболина Ксения Андреевна. М., 2015. 344 с.

С учетом вышеизложенного, актуальность данной дипломной работы обусловлена необходимостью совершенствования процессуального статуса прокурора в предварительном расследовании.

Объектом дипломной работы выступают уголовно-процессуальные отношения, складывающиеся в сфере реализации прокурором функции надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания.

Предметом исследования в работе являются нормы уголовно-процессуального закона, регламентирующие деятельность прокурора, по надзору и контролю за деятельностью органов следствия дознания, научно-теоретические положения о роли прокурора на соответствующих этапах уголовного преследования.

Все вышеизложенное обусловило цель дипломной работы – комплексное исследование осуществления прокурором функции надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания.

Для выполнения поставленной в дипломной работе цели исследования необходимо решить следующие задачи:

-определить понятие прокурорского надзора за действиями и решениями органов следствия и дознания при возбуждении уголовного дела и осуществлении предварительного расследования, а также стоящие перед прокурором задачи в ходе осуществления данного надзора;

-осветить объекты надзора прокурора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования при возбуждении уголовного дела;

-рассмотреть надзорные полномочия прокурора за действиями и решениями органов следствия и дознания в ходе осуществления предварительного расследования;

-изучить организационные аспекты, рассматриваемого надзора;

-обозначить основные проблемы, стоящие перед прокурором при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов

предварительного расследования, выделить основные пути и способы их решения;

-определить существующие в настоящее время предпосылки к совершенствованию как прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, так и процессуального положения прокурора в действующем законодательстве в целом.

Для решения вышеупомянутых задач используются следующие методы исследования:

-описательный метод, позволяющий дать определение понятию прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, выделить основные направления указанного надзора, определить нормативную базу, в соответствии с которой осуществляется указанный надзор.

-аналитический метод, позволяющий обозначить основные проблемы, стоящие перед прокурором при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, выделить существующие предпосылки к совершенствованию данного вида надзора.

Во введении обосновывается выбор темы, её актуальность, определяется объект и предмет исследования, характеризуются цели, задачи и методы исследования.

Основная часть дипломной работы включает в себя три главы – две теоретических и одна практическая.

В первой главе «ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ» исследуется теоретический материал. Приводятся понятия прокурорского надзора, а также предварительного расследования, определяется общий объем рассматриваемого надзора.



Во второй главе «ОТДЕЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЗАКОННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ» исследуются отдельные направления прокурорского надзора, вытекающие из общего понятия надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования.

В третьей главе «АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ» с учетом существующей практики прокурорского надзора, проводится непосредственный разбор проблем, стоящих перед прокурором при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания, проводится анализ предпосылок, которые впоследствии могут привести к совершенствованию рассматриваемого надзора, а также изменению статуса прокурора в уголовно-процессуальном законодательстве.

Теоретической базой дипломной работы является литература таких авторов как Серебрянникова М.В., Чубыкин А.В., Таболина К.А., Воронин О.В., Байрамов Ш.Ш., Бессарабов В.Г., Игонина Н.А., Викторов И.С., Бичеев Д.В., Науменко О.А., Сычев Д.В. и многих других.

В конце каждой главы приводятся краткие выводы.

В заключении подводятся итоги и формулируются выводы, сделанные при определении роли прокурора при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования.

В конце работы составлен список используемых источников и литературы, с помощью которых была выполнена дипломная работа.

Практическая значимость настоящей дипломной работы заключается в возможности, на основании действующего статуса прокурора в уголовном процессе, определить основные проблемы, стоящие перед органами

прокуратуры Российской Федерации при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, выявить пути их решения, определить предпосылки к совершенствованию данного вида прокурорского надзора с целью оптимизации деятельности правоохранительных органов, укреплению законности в сфере уголовного преследования, обеспечению прав, свобод и законных интересов участников уголовного процесса.

# ГЛАВА 1. ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

## 1.1. Понятие прокурорского надзора

Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования является одним из видов надзора, осуществляемого прокуратурой Российской Федерации.

Анализ законодательных актов позволяет заключить, что в таком виде он не обозначен в текстах основных федеральных законов, касающихся рассматриваемого понятия, в связи с чем необходимо определиться с его значением.

Безусловно, прокурорский надзор означает надзор, осуществляемый прокурором или прокуратурой, правовое положение которой в Российском государстве определяется Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (далее – закон «О прокуратуре Российской Федерации»)<sup>6</sup>.

В Конституции Российской Федерации также установлено, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законом, в качестве которого следует назвать закон «О прокуратуре Российской Федерации».

О.В. Воронин также называет прокурорский надзор в качестве основной функции «отечественной прокуратуры»<sup>7</sup>. Аналогичное мнение высказывает Ш.Ш. Байрамов<sup>8</sup>, что справедливо и соответствует п. 1 ст. 1 закона «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которым прокуратура Российской Федерации является единой федеральной

---

<sup>6</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472;

<sup>7</sup> Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. д.ю.н. А.Г. Халиуллина. Томск, 2013. С. 55.

<sup>8</sup> Байрамов Ш.Ш. Проблемные аспекты надзора за исполнением законом как основная функция прокурора в досудебной стадии уголовного процесса // Российский следователь. 2014. № 6. С. 12.

централизованной системой органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

В свою очередь надзор прокуратуры в контексте закона «О прокуратуре Российской Федерации» подразделяется на различные виды, что позволяет ученым В.Г. Бессарабову и другим справедливо оценивать, что это – «огромный фронт работы по надзору за исполнением законов практически во всех ключевых сферах общественной жизни».<sup>9</sup>

В общей практике прокурорский надзор принято подразделять на две категории:

-надзор за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью;

-так называемый «общий надзор», то есть надзор за исполнением федерального законодательства.

Необходимо отметить что данные приведенные понятия являются крайне обобщенными и содержат в себе дополнительные ветви надзора, не относящиеся к приведенным определениям.

Так, в понятие надзора за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью, помимо надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования (с учетом всех стадий надзорной деятельности на данном направлении), относят также отдельный вид надзора, связанный с обеспечением участия прокуроров в уголовном процессе, то есть стадию поддержания государственного обвинения в суде, как закономерный результат надлежащего осуществления надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования.

---

<sup>9</sup> Бессарабов В.Г., Игонина Н.А., Викторов И.С., Буренина О.В. К вопросу о критериях эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 47-53.

Понятие надзора за исполнением федерального законодательства является намного шире и включает в себя следующие категории надзора:

- надзор за исполнением законов;
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняемых наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

При этом, если понятие надзора за исполнением федерального законодательства - «общий надзор», широко регламентирован главами 1, 2, 4 раздела III Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», то содержание положений о надзоре за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью, в контексте означенного закона является крайне скромным, и данная деятельность прокурора в значительной части регламентируется положениями уголовно-процессуального законодательства.

Так, как указывалось ранее, на основании ч. 1 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной настоящим Кодексом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

Полномочия прокурора при осуществлении означенного надзора перечислены в ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

При этом, частью 3 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации определено, что на судебной стадии уголовного процесса прокурор выступает в роли государственного обвинителя,

обеспечивая законности и обоснованность уголовного преследования на означенной стадии разбирательства.

Изложенное также позволяет отнести деятельность прокурора по обеспечению участия в уголовном процессе к одному из видов надзора, непосредственно связанного с предшествующей этому стадией – осуществлению надзора за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью.

Необходимо отметить, что законодательная база, регламентирующая как надзор за исполнением федерального законодательства, изложенная в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», так и надзор за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью, положения о котором содержатся в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, а также Федеральном законе от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>10</sup>, является крайне обобщенной и не позволяет в полной мере получить представление о рассматриваемом виде прокурорского надзора без проведения анализа организационно-распорядительных документов Генеральной прокуратуры Российской Федерации (приказов Генерального прокурора Российской Федерации по отдельным направлениям надзора), более тщательно регламентирующих алгоритм действий прокурорских работников по тем или иным видам надзорной деятельности.

Отдельным блоком необходимо выделить существующие объективные сомнения в относимости отнесения прокурорского надзора за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью к непосредственному понятию прокурорского надзора, приведенного в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации».

---

<sup>10</sup> Федеральный закон от 12.08.1995 N 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности"(ред. от 06.07.2016)  
// Собрание законодательства РФ 1995, № 33, ст. 3349;

Так, с одной стороны осуществление надзора за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью, регламентированного Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности» непосредственно связано с осуществлением органами прокуратуры Российской Федерации надзора за исполнением положений, содержащихся в вышеуказанных нормативных актах.

С другой стороны, отсутствие точной регламентации означенного вида надзора в положениях Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», определяющих предмет прокурорского надзора, наталкивает на предположение, что с контекстной точки зрения взаимосвязанных положений вышеприведенных законов, прокурорский надзор за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью, включая обеспечение участия прокурора в уголовном процессе, можно также рассматривать как следствие процессуального статуса прокурора, определяемого уголовно-процессуальным законодательством, то есть как дополнительную обязанность, косвенно относящуюся, либо вовсе не входящую в предмет надзора.

Вместе с тем, рассматривая в данной дипломной работе прокурорский надзор за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью, стоит исходить из общепринятых в настоящее время взглядов на предмет прокурорского надзора, признающих данный вид надзора одним из средств реализации всецелого надзора за исполнением федерального законодательства и Конституционных положений.

Так, А.В. Федулов и М.П. Поляков, определяя суть прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, приводят две задачи, разрешаемые при этом прокурором: «С одной стороны, он служит средством обеспечения верховенства Конституции и защиты прав и свобод граждан, а с другой – осуществляет надзор за

правильным соблюдением закона, позволяющего эффективно проводить уголовное преследование».<sup>11</sup>

Прокурор является участником уголовного судопроизводства со стороны обвинения, действующим в соответствии с общим назначением уголовного судопроизводства, состоящем согласно ст. 6 УПК РФ в защите потерпевших от преступлений, а также любой личности, вовлеченной в уголовный процесс, от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

Следовательно, обе основные функции прокурора при производстве по уголовному делу должны обеспечивать достижение указанного назначения уголовного судопроизводства.

Вместе с тем надзор представляет собой обеспечение законности в деятельности органов предварительного расследования, а уголовное преследование представляет собой деятельность прокурора как участника со стороны обвинения по изобличению подозреваемого, обвиняемого, виновного в совершении преступления.

Все сказанное делает необходимым применение к процессуальной деятельности органов следствия и дознания контроля их законности и обоснованности.

По сравнению с судебным и ведомственным контролем прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания носит постоянный и универсальный характер при отсутствии прямой соподчиненности надзирающего органа и подвергаемого надзору.

В связи с этим прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования можно определить как надзорную деятельность прокурора на основании закона «О прокуратуре Российской Федерации» и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации по обеспечению законности действий и решений органов предварительного

---

<sup>11</sup> Прокурорский надзор: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / М.П. Поляков [и др.]; под общ. ред. М.П. Полякова. М.: Юрайт, 2015. С. 163-164.



расследования, предпринимаемых в рамках производства по уголовному делу: при возбуждении уголовного дела и предварительном расследовании в целях достижения назначения уголовного судопроизводства согласно ст. 6 УПК РФ в защите потерпевших от преступлений, а также любой личности, вовлеченной в уголовный процесс, от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

## **1.2. Понятие предварительного расследования**

Предварительное расследование представляет собой самостоятельную стадию уголовного процесса, представляющую собой строго регламентированную уголовно – процессуальным законом совокупность следственных действий по собиранию, закреплению и оценке доказательств, преследующая цель воссоздания истинной картины преступления, установления виновных лиц и обеспечение условий для дальнейшего рассмотрения уголовного дела в суде.<sup>12</sup>

На основании положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации предварительное расследование осуществляется в двух формах:

- в форме дознания;
- в форме следствия.

При этом, предварительное расследование в форме дознания может проводиться как в общем порядке, так и в сокращенной форме.

Разграничение уголовных дел по составам преступлений, предварительное расследование по которым может проводиться в форме следствия или дознания, определяется по правилам статьи 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

---

<sup>12</sup> Барихин А.Б. БОЛЬШОЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЭНЦИКЛОПЕДИЧЕСКИЙ СЛОВАРЬ. – М.: Книжный мир, 2004. – С. 444

Всего предварительное расследование в форме дознания может осуществляться следующими органами предварительного расследования:

- дознателями Министерства внутренних дел РФ;
- дознателями Федеральной службы судебных приставов РФ;
- дознателями Федеральной противопожарной службы РФ;
- дознателями пограничных органов Федеральной службы безопасности РФ;
- дознателями таможенных органов РФ;
- следователями Следственного комитета РФ по уголовным делам, о преступлениях, предусмотренных частью третьей статьи 150 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, совершенных лицами, указанными в подпунктах "б" и "в" пункта 1 части второй статьи 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Предварительное расследование в форме следствия осуществляется:

- следователями Министерства внутренних дел РФ;
- следователями Следственного комитета РФ;
- следователями Федеральной службы безопасности РФ;

Вышеизложенным определяется круг поднадзорных прокуратуре Российской Федерации органов, осуществляющих предварительное расследование.

В теории уголовного процесса различают предметный, территориальный и персональный признаки подследственности уголовного дела.

Так, при определении подследственности конкретного уголовного дела данные признаки оцениваются в своей совокупности.

Таким образом, правила определения подследственности уголовных дел имеют своей целью соразмерное распределение последних между различными органами, уполномоченными на производство предварительного

расследования, с целью полного, правильного и своевременного расследования преступлений.

Кроме того, статьей 152 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации определено, что предварительное расследование производится по месту совершения уголовно наказуемого деяния.

Вместе с тем, в случае, если преступление было начато на одном и окончено на другом территориальном участке (например, смежные муниципальные районы), уголовное дело расследуется по месту окончания преступления.

В том случае, если определить место совершения преступления не представляется возможным, то на основании мотивированного решения прокурора уголовное дело расследуется по месту совершения большинства преступлений или наиболее тяжкого из них, а также в отдельных случаях, по последнему известному месту совершения преступления.

В надзорной практике данная функция прокурора обозначается как определение подследственности (территориальности) и регламентируется статьей 152 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Кроме того, на основании ч. 4 ст. 152 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации предварительное расследование может производиться по месту нахождения обвиняемого или большинства свидетелей с целью обеспечения его полноты, объективности и соблюдения процессуальных сроков.

Определяя сроки осуществления предварительного расследования то тут необходимо отметить, что на основании взаимосвязи статей 162, 223 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в срок предварительного следствия (дознания) включается время со дня возбуждения уголовного дела и до дня его направления прокурору с обвинительным заключением (актом).

Вместе с тем, учитывая вышеприведенные положения как уголовно-процессуального законодательства, так и Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» необходимо отметить, что роль прокурора на досудебной стадии уголовного преследования, выраженная в осуществлении прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного расследования, значительно шире самой стадии предварительного расследования, пределы которой определяются статьями 162, 223 УПК РФ.

Изложенное предопределяет обозначение данного вида надзора.

Так, в общепринятой практике, на основании несоответствия положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации полномочиям прокурора в уголовном судопроизводстве, данный вид надзора принято называть именно как надзор за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью вместо надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, поскольку установленное законом понятие предварительного расследования, в контексте временных границ данного определения, значительно сужает рамки данного вида надзора.

### **1.3. Общий объем прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования**

Как отмечалось выше, в срок предварительного расследования включается время со дня возбуждения уголовного дела и до дня его направления прокурору с обвинительным заключением.

Вместе с тем, роль прокурора на досудебной стадии уголовного преследования, выраженная в осуществлении прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного расследования, значительно шире самой стадии предварительного расследования, пределы которой

определяются статьями 162, 223 УПК РФ.

Так, в прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования включается также надзор за деятельностью правоохранительных органов при проведении ими проверок в порядке ст. ст. 144, 145 УПК РФ, надзор за законностью проведения оперативно-розыскных мероприятий на стадии до возбуждения уголовного дела, а также деятельность по проверке и утверждению обвинительного акта (заключения), направлению уголовного дела в суд.

Деятельность прокуроров при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования регулируется приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»<sup>13</sup>, от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»<sup>14</sup>, от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности»<sup>15</sup>.

Таким образом, можно разграничить деятельность органов прокуратуры Российской Федерации, в части осуществления надзора за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью, отграничивая от данной деятельности обеспечение участия прокуроров в уголовном судопроизводстве и всецело концентрируясь на досудебном разбирательстве, на три стадии:

- стадия до возбуждения уголовного дела;
- стадия предварительного расследования;

---

<sup>13</sup> Приказ Генпрокуратуры РФ от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» (ред. от 12.10.2017) // Законность. 2017. № 15.

<sup>14</sup> Приказ Генпрокуратуры РФ от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» (ред. от 15.02.2017) // Законность. 2017. № 11.

<sup>15</sup> Приказ Генпрокуратуры РФ от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» (ред. от 10.03.2011) // Законность. 2011. № 5.

-стадия, следующая за направлением обвинительного заключения прокурору и до направления уголовного дела в суд.

На каждой из вышеприведенных стадий прокурор выполняет определенные уголовно-процессуальным законодательством задачи, непосредственная регламентация которых осуществляется различными федеральными законами.

Так, начало осуществления прокурорского надзора за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью считаю целесообразным определять с момента поступления сообщения (заявления) о происшествии (преступлении).

Отдельным блоком необходимо отметить, что начало осуществления прокурорского надзора за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью должно начинаться именно с момента поступления соответствующего сообщения, а не с момента его регистрации, поскольку надзор за правильностью и своевременностью регистрации сообщений о происшествиях (преступлениях) входит в непосредственный круг полномочий прокурора при осуществлении вышеупомянутого надзора.

Окончательной стадией надзора за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью необходимо считать момент направления уголовного дела в суд.

Указанное обстоятельство обуславливается регламентацией деятельности прокурора на стадии поддержания государственного обвинения, отличающейся от исходных положений уголовно-процессуального законодательства, регламентирующих надзор за деятельностью органов, уполномоченных законом на производство предварительного расследования по уголовному делу.

С учетом изложенного можно сделать однозначный вывод о том, что прокурорский надзор за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью выходит далеко за рамки предварительного расследования, и

охватывает собой как вышеуказанную стадию предварительного расследования, так и доследственную стадию, а также период с момента направления обвинительного акта (заключения) прокурору, до направления уголовного дела в суд первой инстанции.

Важно отметить, что определенный выше промежуток уголовного преследования, рассматриваемый в контексте прокурорского надзора за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью не регламентируется лишь отдельными положениями уголовно-процессуального законодательства, но также помимо прочего, охватывает в себя дополнительные направления деятельности, подробное рассмотрение которых будет приведено во второй главе дипломной работы.

Подводя итог изложенному в первой главе настоящей дипломной работы необходимо отметить следующее.

На основании вышеприведенного материала прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования можно определить как надзорную деятельность прокурора, осуществляемую на основании закона «О прокуратуре Российской Федерации» и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации по обеспечению законности действий и решений органов предварительного расследования, предпринимаемых в рамках производства по уголовному делу: при возбуждении уголовного дела и предварительном расследовании в целях достижения назначения уголовного судопроизводства.

При этом, разбирая объемы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования необходимо отметить, что означенный надзор значительно шире стадии предварительного расследования, определение которой приведено в Уголовно-процессуальной кодексе Российской Федерации.

Так, в срок предварительного расследования включается время со дня возбуждения уголовного дела и до дня его направления прокурору с

обвинительным заключением, вне зависимости от формы реализации, будь то следствие либо дознание.

В свою очередь, в прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования включается также надзор за деятельностью правоохранительных органов при проведении ими проверок в порядке ст. ст. 144, 145 УПК РФ, надзор за законностью проведения оперативно-розыскных мероприятий на стадии до возбуждения уголовного дела, а также деятельность по проверке и утверждению обвинительного акта (заключения), направлению уголовного дела в суд.

Кроме того, в отличие от иных видов надзора прокурорский надзор за деятельностью органов предварительного расследования в большей степени регулируется положениями Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации нежели положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Помимо изложенного, данный вид надзора регулируется рядом приказов Генерального прокурора Российской Федерации, среди которых можно отметить такие как:

-№ 826 от 28.12.2016 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»;

-№ 33 от 26.01.2017 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»;

-№ 33 от 15.02.2011 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности».

Данные приказы также подразделяют прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования на различные этапы, что в свою очередь также свидетельствует о том, что означенный надзор выходит далеко за рамки общепринятого понятия стадии предварительного расследования.



Таким образом, какой-либо конкретный промежуток уголовного преследования, рассматриваемый в контексте прокурорского надзора за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью не регламентируется лишь отдельными положениями уголовно-процессуального законодательства, но также помимо прочего, охватывает в себя дополнительные направления деятельности

Помимо прочего, следует отметить существующую дискуссию, как в среде ученых, так и политиков, правоприменителей, по вопросу о приоритетности какой-либо из функций прокурора в рамках означенного надзора, в том числе, должен ли прокурор быть в уголовном процессе только обвинителем, то есть осуществлять функцию уголовного преследования либо в большей мере осуществлять надзор за действиями и решениями органов дознания и органов предварительного следствия<sup>16</sup>.

Изменения в полномочиях прокурора по обеим функциям, выразившиеся сначала в сокращении многих из них, а потом в возвращении по происшествию определенного периода надзорной практики, свидетельствует об отсутствии четкой видимости по этому вопросу, как пишет Таболина, «прослеживается их непродуманность»<sup>17</sup>.

В настоящее время прокурор на стадии досудебного производства осуществляет надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия, начиная в полной мере реализовывать функцию уголовного преследования только при окончании предварительного расследования и продолжая ее осуществлять в полном объеме на судебных стадиях<sup>18</sup>.

В подтверждение изложенного О.В. Воронин также пишет об исполнении прокурором правообеспечительной или правозащитной функции в рамках средств, составляющих надзорную функцию прокурора в

---

<sup>16</sup> Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 9-23.

<sup>17</sup> Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием преступлений. С. 66.

<sup>18</sup> Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. С. 19.

отношении действий и решений органов, осуществляющих производство по уголовному делу на досудебных стадиях<sup>19</sup>.

В заключении необходимо отметить, что начало осуществления прокурорского надзора за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью должно начинаться именно с момента поступления сообщения о преступлении, в ту очередь как окончательной стадией надзора за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью необходимо считать момент направления уголовного дела в суд.

Таким образом можно сделать однозначный вывод о том, что прокурорский надзор за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью выходит далеко за рамки предварительного расследования, и охватывает собой как вышеуказанную стадию предварительного расследования, так и доследственную стадию, а также период с момента направления обвинительного акта (заключения) прокурору, до направления уголовного дела в суд первой инстанции.

---

<sup>19</sup> Воронин О.В. «О правообеспечительной или правозащитной деятельности отечественной прокуратуры» // Уголовная юстиция. 2015. № 1(5). С. 90-92.

## **ГЛАВА 2. ОТДЕЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЗАКОННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ**

### **2.1. Прокурорский надзор за деятельностью органов предварительного расследования до возбуждения уголовного дела**

На основании ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Полномочия прокурора по данному виду надзора устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, а также иными федеральными законами.

В соответствии со ст. ст. 144, 145 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа обязаны принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и в пределах компетенции, установленной настоящим Кодексом, принять по нему решение в срок не позднее 3 суток со дня поступления указанного сообщения.

Руководитель следственного органа, начальник органа дознания вправе по мотивированному ходатайству следователя либо дознавателя продлить до 10 суток срок проверки сообщения о преступлении.

При приеме заявления о преступлении заявителю выдается соответствующий документ о принятии сообщения о преступлении с указанием данных о лице, его принявшем, а также даты и времени его принятия, то есть талон приема заявления, который в обязательном порядке содержит информацию о дате регистрации сообщения (заявления), а также порядковый номер присвоенный указанному сообщению (заявлению) в книге учета сообщений о происшествиях либо в книге регистрации сообщений о преступлениях – КУСП или КРСП соответственно.

Так, становящиеся известными правоохрнительным органам сообщения о преступлениях, независимо от способа их поступления, должны приниматься и заноситься в специальный журнал, то есть регистрироваться соответствующим образом.

Таким образом, основное средство, используя которое, прокурор имеет возможность выявлять нарушения при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлении – это постоянное ознакомление и оценка содержания названных книг (журналов учета).

В правилах уголовно-процессуального законодательства не указана периодичность проверки учетов.

Здесь следует учитывать соответствующие приказы органов прокуратуры, в которых детализируется данный аспект, нацеливая прокуроров на осуществление проверок не реже одного раза в месяц. Из изложенного следует, что подзаконным актом конкретизирован нижний предел периодичности проверок и это означает, что прокурору не запрещено проводить проверки в более частые периодические сроки.

В связи с этим можно привести справедливое замечание А.В. Агутина, что на рассматриваемой стадии значение имеет «умение прокуроров-руководителей добиваться поставленных целей» поскольку ответственное отношение к исполнению надзорных задач в целом способствует

эффективности всей уголовно-процессуальной деятельности<sup>20</sup>.

Помимо этого, отказ в приеме сообщения о преступлении может быть обжалован прокурору либо в суд в порядке установленном требованиями уголовно-процессуального законодательства.

По результатам рассмотрения сообщения о преступлении компетентный орган (его должностное лицо) вправе принять одно из следующих решений:

-о возбуждении уголовного дела;

-об отказе в возбуждении уголовного дела;

-о передаче сообщения по подследственности в соответствии со статьей 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а по уголовным делам частного обвинения – о передаче материалов в суд, для рассмотрения по существу.

На основании статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации при отсутствии основания для возбуждения уголовного дела руководитель следственного органа, следователь, орган дознания или дознаватель выносит постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

Данное постановление, исходя из основополагающих норм уголовно-процессуального законодательства должно являться мотивированным, обоснованным и законным.

Копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения направляется заявителю и прокурору.

Поступление вышеуказанного постановления прокурору обусловлено необходимостью проверки его законности и обоснованности, а также учета в соответствующих журналах, с целью формирования отчетности по данному направлению деятельности, осуществлению контроля за состоянием

---

<sup>20</sup> Агутин А.В. К вопросу о «древе» целей прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела // Бизнес в законе. 2013. № 3. С. 73.

законности (роста либо снижения криминогенной обстановки на поднадзорной территории, оценки качества работы правоохранительных органов).

Заявитель вправе обжаловать постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, равно как действия (бездействие) органов следствия и дознания, допущенные по материалу проверки, прокурору либо руководителю следственного органа в порядке статьи 124 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Так, в соответствии с положения означенной статьи прокурор, руководитель следственного органа рассматривает жалобу в течение 3 суток со дня ее получения.

В отдельных случаях, рассмотрение жалобы допускается в срок до 10 суток, с обязательным уведомлением заявителя о продлении срока рассмотрения жалобы.

По результатам рассмотрения жалобы прокурор, руководитель следственного органа выносит постановление о полном или частичном удовлетворении жалобы либо об отказе в ее удовлетворении.

Разбирая возможные решения прокурора, принимаемые им при рассмотрении жалоб в порядке статьи 124 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации на доследственной стадии, необходимо выделить следующие решения.

При отказе в удовлетворении жалобы заявителя:

-выносит мотивированное постановление о законности и обоснованности принятого процессуального решения по материалу проверки.

При удовлетворении жалобы заявителя:

-на основании мотивированного постановления отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела и возвращает материал проверки в соответствующий правоохранительный орган для

проведения дополнительной проверки и устранения допущенных нарушений, препятствующих принятию законного и обоснованного решения;

-на основании мотивированного постановления передает материал проверки из одного органа в другой в соответствии с подследственностью, территориальностью либо по иным основаниям, указанным в уголовно-процессуальном законодательстве;

-на основании мотивированного постановления изымает сообщение (заявление) о происшествии (преступлении), в случае его необоснованного списания в специальное номенклатурное дело, и передает его компетентному должностному лицу органов следствия либо дознания для проведения проверки в порядке статей 144, 145 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

При обжаловании заявителем действий (бездействия) следователя, дознавателя, допущенных по материалу проверки, в суд в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, прокурор в обязательном порядке принимает участие при рассмотрении судом такой жалобы.

Вышеуказанные положения статьей 124, 125, 144, 145, 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации респондируются в контексте полномочий прокурора положениями статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Так, к полномочиям прокурора, при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания на стадии доследственной проверки отнесено:

-проверка исполнения требований закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;

-истребование и проверка законности и обоснованности решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела;

-отмена незаконных или необоснованных постановлений органов дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя;

-участие в судебных заседаниях при рассмотрении судом жалоб, заявленных в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;

-передача материалов проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому;

-изъятие любых материалов проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти и передача его (их) следователю Следственного комитета Российской Федерации с обязательным указанием оснований такой передачи.

Исследуя полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства, регламентирующего доследственную стадию уголовного разбирательства, отдельно необходимо выделить полномочия прокурора по осуществлению надзора за соблюдением поднадзорными правоохранительными органами учетно-регистрационной дисциплины, то есть положений статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, предусматривающих направление прокурору постановлений о принятом процессуальном решении по материалу проверки сообщения о преступлении в суточный срок с момента его принятия, а также соответствия статистической отчетности органов предварительного расследования о движении материалов проверки их фактическому количеству, исключению необоснованного списания сообщений (заявлений) о происшествиях (преступлениях) в специальные номенклатурные дела, без проведения надлежащей проверки в порядке статей 144, 145 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.



Помимо вышеуказанных полномочий, прокурор также осуществляет процессуальные функции направленные на соблюдение поднадзорными правоохранительными органами положений статьей 151, 152 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Так, частью 8 статьи 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации определено, что споры о подследственности уголовных дел разрешаются прокурором.

Учитывая что соответствующие споры о подследственности могут возникать и на доследственной стадии, при проведении проверки по сообщению (заявлению) о преступлении, передача соответствующих материалов проверки по подследственности также осуществляется на основании мотивированного постановления прокурора.

Аналогичная ситуация наблюдается также и с разрешением споров о территориальности, то есть при возникновении обоснованных сомнений в том, что рассматриваемое в рамках материала проверки или уголовного дела событие (преступление) произошло непосредственно на поднадзорной конкретному прокурору территории.

В таких случаях, споры о территориальности также подлежат разрешению на основании мотивированного заключения прокурора.

Несмотря на вышеприведенный широкий спектр полномочий прокурора, предоставленных ему в целях обеспечения законности при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования на стадии проведения доследственной проверки, более детальная их регламентация содержится в подзаконных актах – приказах Генерального прокурора по рассматриваемому виду деятельности, а также респондирующих ему приказах и указаниях прокуроров субъектов Российской Федерации, решениях коллегий, межведомственных и координационных совещаний, принимаемых как на федеральном так и на региональном уровнях.

В большей степени отвечает цели исследуемого вида надзора прокурора при решении вопроса о возбуждении уголовного дела приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 5 сентября 2011 года № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия»<sup>21</sup>.

Такой подход к урегулированию рассматриваемой стадии следует признать оправданным, в связи с чем приведем высказывание Д.В. Бичеева о том, что эта стадия «является самой неурегулированной из всех стадий»<sup>22</sup>.

Тем самым прокурору в рамках надзора необходимо отслеживать исполнение не только законных, но также и подзаконных актов. По мнению А.В. Чубыкина прокурор должен осуществлять надзорные полномочия по трем направлениям: при приеме и регистрации сообщений о преступлении, при принятии решения о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела<sup>23</sup>.

Разделяя позицию приведенного автора, в тоже время следует учитывать о расширении процессуальной деятельности до принятия решения о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела за счет увеличения процессуальных средств проверки сообщения о преступлении.

Особенно сказанное актуально в отношении осуществляемого органом дознания сокращенного дознания, результаты которого могут основываться на доказательствах, полученных в ходе проверки сообщения о преступлении.

Таким образом, в надзор прокурора следует включить также проверку законности осуществляемых дознавателем, органом дознания действий по проверке сообщения о преступлении.

При осуществлении прокурором надзорных полномочий по

---

<sup>21</sup> Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 5 сентября 2011 года № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // Законность. 2011. № 12

<sup>22</sup> Бичеев Д.В. Полномочия прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 3. С. 186-189.

<sup>23</sup> Чубыкин А.В. Указ.соч. С. 104, 123, 140.

исполнению органами предварительного расследования положений уголовно-процессуального законодательства на стадии проведения доследственной проверки остро стоит вопрос выявления сокрытых от учета сообщений о преступлениях.

В этом направлении прокурор имеет возможность использовать в полной мере полномочия, предоставленные ему статьей 124 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, когда он осуществляет деятельность по рассмотрению и проверке жалоб от граждан, участников уголовного процесса на действия и решения следователя, дознавателя.

Следует назвать этот полномочие одним из основных способов выявления сокрытых от учета преступлений.

Помимо этого, приказы прокуратуры справедливо обращают внимание прокуроров на использование в этих целях информации, которую можно получить из средств массовой информации.

О том, что происходит снижение количества регистрируемых преступлений, также указал в своем диссертационном исследовании М.В. Колесов<sup>24</sup>.

Необходимо также отметить, что в связи с расширением круга процессуальных средств при проверке сообщения о преступлении, К.А. Таболиной было выявлено несоответствие полномочия прокурора требовать от дознавателя, органа дознания устранения допущенных ими нарушений закона новым условиям процессуальной деятельности на рассматриваемой стадии.

В п. 3 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации предусмотрено право прокурора реализовывать это надзорное средство в ходе дознания.

Однако по справедливому замечанию К.А. Таболиной при проверке

---

<sup>24</sup> Колесов М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании должностных преступлений, связанных с укрытием преступлений от учета: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.11 / Колесов Михаил Владимирович. М., 2015. С. 4.

сообщения о преступлении как такового дознания еще не осуществляется, которое может быть начато только после возбуждения уголовного дела.

В связи с этим предложение К.А. Таболиной о совершенствовании данного надзорного полномочия выглядит обоснованным и подлежит рассмотрению, а соответствующие дополнения будут только способствовать эффективности надзора прокурора<sup>25</sup>.

Тем самым надзорные полномочия прокурора получают законодательное расширение, и он сможет оценивать своевременность и необходимость проведения дознавателем, органом дознания проверочных действий. Реализуя свое надзорное полномочие, он будет вправе требовать от дознавателя и органа дознания устранения нарушений прав участников деятельности по проверке сообщения

Своевременное устранение допущенных нарушений закона, выявляемых прокурором, будет создавать условия для дальнейшего использования полученных доказательств без повторной их проверки в ходе дознания в сокращенной форме.

Вышеприведенным материалом определен круг полномочий прокурора, которыми тот наделен при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания на стадии проведения доследственной проверки, обозначена важность данного этапа надзора и ее влияние на принятие окончательного процессуального решения, обеспечения прав участников уголовного производства.

## **2.2. Прокурорский надзор на стадии предварительного расследования**

Надзорные полномочия прокурора после возбуждения органами следствия и дознания уголовного дела продолжают реализовываться на

---

<sup>25</sup> Таболина К.А. О недостаточности полномочий прокурора для обеспечения эффективного надзора в стадии возбуждения уголовного дела // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 1208-1214.

второй стадии – предварительное расследование, подчиняясь единой цели обеспечения законности процессуальной деятельности.

Как отмечалось выше, пределы стадии предварительного расследования по уголовному делу определены в статьях 162, 223 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Так, в срок предварительного следствия (дознания) включается время со дня возбуждения уголовного дела и до дня его направления прокурору с обвинительным заключением (актом).

Основанием для возбуждения уголовного дела является наличие достаточных сведений, полученных в ходе доследственной проверки, о имевшем место факте события преступления, либо наличия состава преступления в действиях конкретного лица.

Следует отметить, что предварительное расследование состоит из двух основных форм – предварительное следствие и дознание.

Данный факт означает, что орган дознания функционирует только в той части предварительного расследования, обозначенной в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации как дознание, которое, в свою очередь подразделяется на дознание в общем порядке и в сокращенной форме.

Предварительное расследование в форме следствия осуществляется по правилам, изложенным в главе 22 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Необходимо отметить присутствие различий в содержании прокурорского надзора за обеими формами предварительного расследования.

Так, надзорные полномочия прокурора действуют в отношении органа дознания и дознавателя в полном объеме по сравнению с действиями и решениями следователя.

Данное обстоятельство может быть обусловлено недостаточной подготовленностью отдельных видов органов дознания, за процессуальной

деятельностью которых осуществляется рассматриваемый прокурорский надзор.

Это касается, в том числе, органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации и Внутренних Войск Российской Федерации, в целях обеспечения функционирования которых на должном уровне прокуратура формулирует и периодически обновляет приказы и инструкции, в содержании которой не только дополняются правила Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации о доказательствах, о возбуждении уголовного дела, но полностью продублированы правила кодекса о следственных действиях, которые необходимо выполнять означенным органам дознания.

Таким образом, деятельность органов прокуратуры по повышению качества подготовленности органов дознания также может быть включена в содержание прокурорского надзора. На подготовку, осуществляемую на практике, указывают в том числе такие исследователи как Петров О.Ю.<sup>26</sup>

Разбирая общие сроки предварительного расследования, необходимо отметить следующее.

В соответствии со статьей 223 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации дознание осуществляется в течении 30 суток со дня возбуждения уголовного дела.

В случае необходимости срок производства дознания продляется прокурором еще до 30 суток.

Как правило, истечение допускаемого 60-дневного срока производства дознания влечет за собой вынесение дознавателем постановления о приостановлении производства дознания, как правило по основаниям, предусмотренному п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 208 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, то есть ввиду неустановления лица, подлежащего привлечению в качестве подозреваемого (обвиняемого) либо в случае если

---

<sup>26</sup> Петров О.Ю. Краткий анализ современного правового регулирования деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в вооруженных силах. 2015. № 4. С. 21-31.

подозреваемый или обвиняемый скрылся от следствия либо место его нахождения не установлено по иным причинам.

Необходимо отметить, что и следствие и дознание приостанавливаются и возобновляются по правилам, предусмотренным главой 28 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

На основании п.п. 5.1, 6 ч. 2 ст. 37, ст. 223 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации прокурор вправе признавать постановление дознавателя о приостановлении производства дознания незаконным и на основании мотивированного постановления возобновлять его, устанавливая срок производства дополнительного дознания не более 10 суток, с момента получения органом дознания соответствующего постановления прокурора.

В дальнейшем продление срока дознания осуществляется в порядке, предусмотренном ч. 3 ст. 223 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, то есть также на 30 суток, на основании мотивированного ходатайства, заявленного дознавателем перед прокурором.

В случае необходимости срок дознания может продлеваться прокурорами городского и районного звеньев, а также приравненными к ним военными прокурорами до 6 месяцев.

В исключительных случаях срок дознания может быть продлен прокурором субъекта Российской Федерации до 12 месяцев.

Исходя из общей практики прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания необходимо подчеркнуть, что общее количество уголовных дел, по которым срок дознания продлялся бы до 6 и 12 месяцев соответственно составляет ничтожный процент от общего числа уголовных дел, находящихся в производстве органов дознания.

Так, по уголовным делам срок производства дознания по которым превысил предусмотренные 60 суток, а также 10 суток после возобновления и 30 суток после повторного продления истек и составил в совокупности свыше 100 суток, не включающих в себя время на которое производство

дознания приостанавливалось, выносятся мотивированные постановления о приостановлении производства дознания.

Дальнейшая последовательность действий прокурора в таких случаях состоит из двух вариантов:

-при признании прокурором постановления дознавателя о приостановлении дознания по уголовному делу законным и обоснованным, указанное уголовное дело поступает на хранение и находится в приостановленном состоянии до наступления оснований, предусмотренных п.п. 3, 4 ч. 1 ст. 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, то есть до истечения сроков уголовного преследования либо установления факта смерти лица, являющегося подозреваемым (обвиняемым) по уголовному делу, после чего начальником органа дознания выносятся мотивированные постановления о возобновлении и одновременном прекращении уголовного дела по вышеуказанным основаниям, в отдельных случаях производство дознания возобновляется в случае устранения обстоятельств, препятствовавших производству дознания;

-прокурор руководствуясь п. 11 ч. 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, на основании мотивированного постановления изымает соответствующее уголовное дело из производства дознавателя и передает его в орган следствия, мотивируя такую передачу нарушением дознавателем разумных сроков производства дознания.

Срок производства дознания в сокращенной форме определен уголовно-процессуальным законодательством в размере 15 суток и включает в себя всю стадию производства предварительного расследования, то есть со дня вынесения постановления о производстве дознания в сокращенной форме и до дня направления уголовного дела с обвинительным постановлением прокурору.

Продление прокурором сроков производства дознания в сокращенной



форме допускается лишь до 20 суток, то есть на 5 дополнительных суток, и только в целях, требующих пересоставления дознавателем обвинительного постановления по уголовному делу.

В случае истечения указанных сроков производства дознания в сокращенной форме, при условии что уголовное дело с обвинительным постановлением так и не было направлено прокурору, предварительное расследование продолжается по общим правилам производства дознания, в порядке главы 32 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Предварительное расследование в форме следствия осуществляется в срок, не превышающий 2 месяца со дня вынесения постановления о возбуждении уголовного дела.

В отличие от производства дознания прокурор не наделен полномочиями продления сроков предварительного следствия, данные полномочия делегированы руководителю следственного органа, в производстве которого находится соответствующее уголовное дело.

Вместе с тем, на основании положений части 6 статьи 162 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации при возобновлении производства по приостановленному или прекращенному уголовному делу, а также при возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия руководителю следственного органа, в производстве которого находится уголовное дело, вправе устанавливать срок предварительного следствия в пределах одного месяца со дня поступления уголовного дела к следователю вне зависимости от того, сколько раз оно до этого возобновлялось, прекращалось либо возвращалось для производства дополнительного следствия, и вне зависимости от общей продолжительности срока предварительного следствия.

Учитывая тот факт, что прокурор, в силу положений п. 5.1 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации наделен

полномочиями истребовать, проверять и отменять постановления следственного органа о приостановлении и прекращении производства предварительного следствия по уголовным делам, что влечет за собой дополнительное установление руководителем следственного органа месячного срока производства дополнительного следствия, органы прокуратуры Российской Федерации в той или иной степени способны влиять на течение сроков предварительного следствия.

По общим правилам руководитель следственного органа по мотивированному ходатайству следователя вправе продлить срок предварительного следствия до 3 месяцев.

По уголовным делам, производство предварительного следствия по которым представляет особую сложность, срок следствия может быть продлен до 12 месяцев руководителем следственного органа субъекта Российской Федерации. Дальнейшее продление сроков предварительного следствия по уголовному делу осуществляется лишь руководителем следственного органа на федеральном уровне.

Наличие возможности неограниченного количества возобновлений одного и того же уголовного дела с установлением дополнительного месячного срока проведения предварительного следствия, вне зависимости от общей продолжительности срока предварительного следствия формально исключает наличие реальных конкретных сроков, в течение которых предварительное следствие по делу должно быть завершено и ограничивается лишь непосредственно сроками давности уголовного преследования по тому или иному уголовному делу, находящемуся в производстве следственного органа.

Одновременно с этим, в целях соблюдения разумных сроков осуществления предварительного расследования, защиты прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, в первую очередь потерпевших от преступлений прокурор наделен правом изымать любое

уголовное дело у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти и передавать его следователю Следственного комитета Российской Федерации с обязательным указанием оснований такой передачи.

Например в случае нарушения по мнению прокурора следователем следственного отдела Министерства внутренних дел Российской Федерации разумных сроков производства предварительного следствия, соответствующее уголовное дело на основании мотивированного постановления может быть изъято из производства последнего и передано в Следственный комитет Российской Федерации со ссылкой на необходимость соблюдения разумных сроков уголовного производства.

На основании вышеприведенных сведений, только в процессе анализа сроков производства предварительного расследования были выявлены следующие процессуальные функции прокурора, осуществляемые им в ходе надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания на стадии предварительного расследования:

- принятие решения о продлении сроков производства дознания;
- истребование, изучение и принятие процессуальных решений по постановлениям органов следствия и дознания о приостановлении и прекращении производства предварительного следствия по уголовным делам;
- принятие решений об изъятии и передаче уголовных дел в иной орган предварительного расследования в связи с нарушением следователем, дознавателем разумных сроков предварительного расследования.

Всего Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации закрепляет за прокурором при осуществлении им надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания на стадии предварительного расследования следующие полномочия:

- внесение в адрес органов следствия и дознания требований об

устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования;

-направление дознавателю письменных указаний о направлении хода расследования, производства отдельных процессуальных действий;

-дача дознавателю согласия на заявление перед судом ходатайства об избрании в отношении подозреваемого (обвиняемого) меры пресечения, а также производство отдельных процессуальных действий;

-проверка законности и принятие процессуальных решений по постановлениям органов предварительного расследования о приостановлении и прекращении уголовного дела;

-рассмотрение ходатайств о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, принятие по таким ходатайствам мотивированных процессуальных решений, изменение и прекращение таких соглашений;

-рассмотрение и принятие процессуальных решений по информации о несогласии следователя с требованиями прокурора;

-участие в судебных заседаниях при рассмотрении вопросов об избрании, продлении, изменении и отмене меры пресечения в виде заключения под стражу;

-разрешение отводов, заявленных дознавателю, а также самоотводов.

Данный перечень полномочий прокурора в рамках осуществления надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания на стадии предварительного расследования не является исчерпывающим, он включает в себя также и иные функции предусмотренные уголовно-процессуальным законодательством, а также полномочия прокурора что уже были рассмотрены выше в настоящем параграфе.

Более полный перечень полномочий прокурора, а также подробный спектр их применения в рамках осуществления надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания содержится в подзаконных актах – приказах Генерального прокурора Российской Федерации по

означенному направлению деятельности, среди которых особо необходимо отметить приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия», а также приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».

Рассматривая требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, необходимо отметить, что последнее как процессуальное средство надзора урегулировано в п. 3 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и должно быть адресовано органам предварительного расследования, на что обращает внимание Д.В. Бичеев, который считает необходимым продолжать совершенствование законодательного урегулирования этого надзорного средства прокурора<sup>27</sup>.

Необходимо подчеркнуть, что требование об устранении допущенных нарушений закона – наиболее перспективная форма прокурорского реагирования при надзоре за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. Следовательно, необходимо нормативное совершенствование содержания, оснований для внесения требования об устранении допущенных нарушений закона, тем более что для направления требования имеются все основания. О.А. Науменко пишет о самых распространенных нарушениях, допускаемых в ходе предварительного расследования, выявленные ею при написании диссертации: незаконное производство следственных действий после приостановления предварительного расследования по уголовному делу, необоснованное приостановление предварительного расследования, неполное изложение обвинения в обвинительном акте (заключении), поверхностные допросы участников уголовного судопроизводства, несвоевременное признание лица

---

<sup>27</sup> Бичеев Д.В. Акты прокурорского реагирования (надзора) в досудебном уголовном судопроизводстве // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 3. С. 190-192.

потерпевшим и производство его допроса<sup>28</sup>.

По итогам предпринятого исследования, Д.А. Сычев в своей работе высказывается, что стоит расширить содержание оснований рассматриваемого надзорного средства за счет предоставления прокурору права добиваться ликвидации не только нарушений законных требований и правил, но также того, что можно отнести к способствовавшим совершению этих нарушений обстоятельствам<sup>29</sup>.

Реализация данного процессуального средства надзора прокурора взаимосвязано с другим его полномочием, согласно которому прокурор имеет право ознакомиться с материалами уголовного дела, находящегося в производстве органов следствия и дознания.

Вместе с тем, прежде чем направить требование об устранении нарушений закона, прокурор должен быть осведомлен о существовании допущенного нарушения.

В свою очередь прокурор может получить сведения о допущенных нарушениях федерального законодательства при рассмотрении жалоб граждан, участников уголовного процесса в порядке ст. 124 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Более детально прокурор может убедиться в наличии нарушений путем изучения материалов уголовного дела.

Для этого прокурор согласно требованиям закона должен составить письменный запрос. В законе указано только о предоставлении возможности для ознакомления, но, безусловно, это должно означать также и предоставление уголовного дела прокурору для соответствующего изучения.

Необходимо также отметить, что требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия редко вносится отдельно как самостоятельное средство

---

<sup>28</sup> Науменко О.А. Обеспечение прав личности при производстве дознания: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.09 / Науменко Оксана Александровна. М., 2014. С. 101-102.

<sup>29</sup> Сычев Д.А. Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса. С. 156.

прокурорского реагирования без использования связей с иными мерами прокурорского воздействия на поднадзорные органы следствия и дознания.

Так, зачастую требование об устранении нарушений законодательства является следствием выявленных прокурором нарушений в отдельных процессуальных решениях следователя и дознавателя, в связи с чем, последнее вносится в орган, допустивший данные нарушения совместно с постановлением об отмене конкретного процессуального решения, содержащего выявленные нарушения закона.

Надзор прокурора за действиями и решениями органа дознания и дознавателя будет более эффективным, если при выявлении нарушений закона, не интенсивности и отсутствия должной поступательности расследования преступления, им будут даны рекомендации по тому, как осуществить исправление сложившейся ситуации. Здесь уместно сказать о таком процессуальном средстве прокурора по надзору, как его право давать дознавателю указания в письменном виде. Рассматриваемое полномочие прокурора присутствует в п. 4 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

В законе указано, что указание прокурора в письменном виде может касаться требований прокурора о том, каким образом дознавателю и органу дознания проводить дознание, то есть направление расследования.

Также указания прокурора могут содержать требования о производстве процессуальных действий, в содержание которых входят и следственные действия. Анализ положений закона свидетельствует о большей взаимосвязи письменных указаний с функцией уголовного преследования, осуществляемой прокурором. Однако обе функции прокурора в досудебном производстве тесно взаимосвязаны, так как исполнение одной создает предпосылки для реализации другой функции, в том числе надзорной.

Не менее значимы полномочия прокурора по обеспечению законности и обоснованности решений дознавателя (органа дознания) о применении мер

процессуального принуждения, производстве процессуальных действий, поскольку при этом ограничиваются права и законные интересы гражданина, в том числе конституционные.

Ряд мер процессуального принуждения могут быть применены и процессуальные действия произведены дознавателем, органом дознания по решению суда, в связи с чем прокурор контролирует законность и обоснованность ходатайства дознавателя (органа дознания), которое возбуждается им перед судом.

Указанное надзорное полномочие прокурора проявляется в даче согласия либо в отказе дачи согласия по заявленному дознавателем ходатайству, о чем говорится в п. 5 ч. 2 ст. 37 Уголовно процессуального кодекса Российской Федерации.

Таким образом, прокурор имеет возможность исключить случаи незаконного и необоснованного применения мер процессуального принуждения, производства процессуальных действий, что могло бы повлечь за собой нарушение прав и законных интересов участников уголовного производства.

Помимо прочего прокурор, реализуя свои надзорные полномочия, присутствует в судебном заседании, в котором рассматривается ходатайство дознавателя (органа дознания) о применении меры процессуального принуждения или о производстве процессуального действия, которыми ограничиваются конституционные права и свободы человека и гражданина.

На заключительном этапе предварительного расследования надзорные полномочия прокурора должны быть реализованы в полной мере как в отношении прекращенных уголовных дела, так и в отношении уголовных дел, по которым следователем, дознавателем составлен обвинительный акт (заключение).

Можно с уверенностью отметить, что при окончании предварительного следствия прокурор одновременно выполняет обе функции: надзорную и



уголовного преследования, полномочия по реализации которых, достаточно сложно разграничить по обеим функциям.

В связи с окончанием предварительного расследования прокурор располагает такими надзорными средствами, как утверждение постановлений дознавателя о прекращении уголовного дела, утверждение составленного органами предварительного расследования обвинительного акта (заключения), которым он вправе распорядиться в положительной или отрицательной форме в зависимости от того, будут ли им выявлены нарушения закона, прав и законных интересов участников уголовного производства.

Таким образом, полномочия прокурора, составляющие содержание прокурорского надзора за действиями и решениями органов предварительного расследования продолжают реализовываться на второй стадии – предварительное расследование, подчиняясь единой цели обеспечения законности процессуальной деятельности, прав и законных интересов участников уголовного процесса.

В этих целях прокурору предоставлены разнообразные средства осуществления надзора в отношении органов следствия и дознания, нашедшие отражение в его полномочиях, урегулированных в ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Дополнительно необходимо отметить, что представленные прокурору полномочия по обеспечению законности на стадии предварительного расследования вступают в диссонанс с рядом положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в первую очередь с теми, что регулируют круг мер прокурорского реагирования.

Как известно перечень мер прокурорского реагирования, которые применяет прокурор в целях обеспечения и восстановления законности определен следующим образом:

-протест прокурора;

- представление об устранении нарушений закона;
- предостережение о недопустимости нарушений закона;
- постановление о возбуждении дела об административном правонарушении.

Дополнительной мерой прокурорского реагирования отмечается также постановление прокурора о направлении материалов проверки в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании.

С точки зрения положений Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» указанный перечень мер прокурорского реагирования является исчерпывающим.

В свою очередь, как следует из вышеизложенного, представленные прокурору полномочия в рамках осуществления надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания на стадии предварительного расследования не находят своего отражения в нормах Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Вместе с тем, означенные полномочия как и меры прокурорского реагирования используются прокурором единым образом, а также преследуют собой единую цель, направленную на обеспечение законности, в данном случае в рамках уголовного производства, на всех его стадиях.

Изложенное порождает дискуссию об относимости полномочий прокурора в рамках уголовного производства к непосредственному понятию прокурорского надзора, наличию у прокурора двух разных процессуальных статусов - «надзорного», с точки зрения традиционного понятия прокурорского надзора и «уголовно-процессуального» с точки зрения регулирования прокурором отдельных процессов, протекающих в уголовном производстве, и связанных зачастую с прямым вмешательством в силу данного процессуального статуса прокурора в уголовный процесс, наличием у последнего реальной возможности направлять ход предварительного

расследования, что выходит за пределы надзорных функций прокурора, определенных в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации».

Более подробно означенный вопрос будет рассмотрен в третьей главе настоящей дипломной работы, при проведении анализа проблем, возникающих в ходе осуществления прокурором надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания.

### **2.3. Прокурорский надзор за деятельностью органов предварительного расследования после составления обвинительного акта (заключения)**

Третья и заключительная стадия прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания выходит за рамки предварительного расследования и представляет собой деятельность прокурора, связанную с проверкой и утверждением обвинительного заключения, акта либо постановления и направлением уголовного дела в суд, либо возвращением уголовного дела в орган следствия или дознания, с целью устранения обстоятельств, препятствующих рассмотрению такого дела судом.

Данная стадия прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания является наиболее скоротечной и одновременно наиболее ответственной, поскольку допускаемые на данном этапе ошибки могут повлечь за собой достаточно тяжелые последствия, которые будут рассмотрены более подробно ниже.

Так, стадия предварительного расследования оканчивается составлением обвинительного заключения, акта либо постановления и направления его вместе с материалами уголовного дела прокурору.

В соответствии со ст. 215 Уголовно-процессуального кодекса

Российской Федерации следователь, признавая что все возможные и допустимые следственные действия по уголовному делу произведены, а собранные доказательства достаточны для составления обвинительного заключения, уведомляет об этом обвиняемого и разъясняет ему право на ознакомление со всеми материалами уголовного дела как лично, так и с помощью защитника либо иного законного представителя, о чем составляется соответствующий протокол.

Подготовленное обвинительное заключение вместе с материалами уголовного дела направляется прокурору.

Аналогичные положения закреплены в статьях 225, 226.7 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации регламентирующих действия дознавателя при признании им наличия достаточных оснований для направления обвинительного акта либо постановления соответственно прокурору.

Необходимо отметить что моментом окончания предварительного расследования являются сутки, в течение которых уголовное дело с обвинительным заключением было направлено прокурору.

При этом, исчисление данного события в часах не производится, таким образом предварительное расследование оканчивается одновременно с истечением суток, в течении которых обвинительное заключение, акт либо постановление были направлены прокурору.

Кроме того, необходимо отметить, что предварительное расследование, проводимое в форме следствия и дознания, исчисляемое месяцами, не допускает приведения корректировок под количество суток, содержащихся в том или ином месяце.

Так, предварительное расследование будет окончено (при предельном сроке проведения такового) в последний день месяца, соответствующему дню месяца, в котором было возбуждено уголовное дело, вне зависимости от числа содержащихся в данных месяцах суток.

Данное положение не затрагивает такую форму предварительного расследования как дознание в сокращенной форме, поскольку сроки при данном виде предварительного расследования по общему правилу не превышают месячного срока и в данном случае действительно исчисляются в сутках.

В процессе изучения поступившего к нему обвинительных заключения, акта либо постановления прокурор наделен следующими полномочиями.

Так, при принятия решения по поступившему обвинительному заключению прокурор вправе принимать следующие процессуальные решения:

- утвердить обвинительное заключение и направить уголовное дело в суд;

- возвратить уголовное дело для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения и (или) квалификации деяний обвиняемого, устранения обстоятельств, изложенных в обвинительном заключении либо содержащихся в материалах дела, препятствующих его рассмотрению судом;

- направить уголовное дело вышестоящему прокурору, в том случае, если последнее подсудно вышестоящему суду.

При рассмотрении материалов уголовного дела, поступившего с обвинительным актом, прокурор вправе принять следующие решения:

- утвердить обвинительный акт и направить уголовное дело в суд;

- возвратить уголовное дело для производства дополнительного дознания либо для пересоставления обвинительного акта, со своими письменными указаниями, установив срок выполнения означенных действий в 10 и 3 суток соответственно;

- прекратить уголовное дело по основаниям, предусмотренным статьями 24-28 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;

- изъять уголовное дело из производства дознавателя и направить его в

следственный орган для организации проведения предварительного следствия.

Кроме того, в отличие от процедуры утверждения обвинительно заключения, прокурор осуществляя проверку поступившего к нему обвинительного акта, и руководствуясь ч. 2 ст. 226 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации вправе самостоятельно исключить из него отдельные пункты обвинения, а также переквалифицировать деяние обвиняемого на менее тяжкое.

В процессе изучения обвинительного постановления, составленного по результатам производства дознания в сокращенной форме, прокурор вправе:

- утвердить обвинительное постановление и направить уголовное дело в суд;

- возвратить уголовное дело для пересоставления обвинительного постановления, устанавливая срок устранения допущенных нарушений не более 2 суток;

- направить уголовное дело дознавателю для организации проведения дознания в общем порядке;

- прекратить производство по уголовному делу по основаниям, предусмотренным статьями 24, 25, 27, 28, 28.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Говоря о сроках принятия прокурором процессуального решения по поступившему к нему обвинительному заключению, акту либо постановлению, то необходимо отметить, что срок принятия процессуального решения по обвинительному заключению, поступившему к прокурору от следователя с материалами уголовного дела составляет 10 суток.

В отдельных случаях, например при сложности либо значительном объеме подлежащего исследованию дела, данный срок может быть продлен на основании мотивированного ходатайства прокурора перед вышестоящим

прокурором до 30 суток.

При принятии решения по обвинительному акту, поступившему прокурору по результатам проведения дознания в общей форме, срок принятия процессуального решения составить 2 суток.

При изучении материалов уголовного дела, дознание по которому проводилось в сокращенной форме, прокурор обязан принять процессуальное решение в течение 3 суток с момента поступления к нему материалов уголовного дела.

Данное несоответствие сроков принятия процессуального решения по поступившим к прокурору обвинительному акту и постановлению можно обусловить тем, что у прокурора, при принятии решения по обвинительному постановлению имеется значительно более широкий круг полномочий в части определения дальнейшего хода уголовного дела.

Значимость принятия прокурором верного решения по обвинительному заключению, акту либо постановлению во многом определяет исход рассмотрения уголовного дела в суде.

Так, при несоответствии обвинительного заключения, акта либо постановления требованиям уголовно-процессуального законодательства, либо при отсутствии в них достаточных данных, позволяющих суду рассмотреть уголовное дело по существу, уголовное дело подлежит возвращению прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом в порядке статьи 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Так, в соответствии со ст. 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации судья по ходатайству стороны или по собственной инициативе возвращает уголовное дело прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом в следующих случаях:

-в случаях если обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление составлены с нарушением требований

уголовно-процессуального законодательства, что в свою очередь исключает возможность постановления судом приговора или вынесения иного решения на основе данного заключения, акта или постановления;

-в случае если копия обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления не была вручена обвиняемому;

-в случае если имеется необходимость составления обвинительного заключения или обвинительного акта по уголовному делу, направленному в суд с постановлением о применении принудительной меры медицинского характера;

-в случае если имеются основания для соединения уголовных дел;

-в случае если при ознакомлении обвиняемого с материалами уголовного дела ему не были разъяснены права, предусмотренные ч. 5 ст. 217 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;

-в случае если фактические обстоятельства, изложенные в обвинительном заключении, обвинительном акте, обвинительном постановлении, постановлении о направлении уголовного дела в суд для применения принудительной меры медицинского характера, свидетельствуют о наличии оснований для квалификации действий обвиняемого, лица, в отношении которого ведется производство о применении принудительной меры медицинского характера, как более тяжкого преступления, общественно опасного деяния либо в ходе предварительного слушания или судебного разбирательства установлены фактические обстоятельства, указывающие на наличие оснований для квалификации действий указанных лиц как более тяжкого преступления, общественно опасного деяния.

Кроме того, суд при установлении обстоятельств, связанных с нарушением подследственности по рассматриваемому уголовному делу, также вправе вернуть его прокурору, для определения подследственности последнего.



Также, при наличии обстоятельств, препятствующих рассмотрению уголовного дела судом судья вправе вернуть его прокурору в случаях если:

-после направления уголовного дела в суд наступили новые общественно опасные последствия инкриминируемого обвиняемому деяния, являющиеся основанием для предъявления ему обвинения в совершении более тяжкого преступления;

-ранее вынесенные по уголовному делу приговор, определение или постановление суда отменены в порядке, предусмотренном главой 49 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а послужившие основанием для их отмены новые или вновь открывшиеся обстоятельства являются в свою очередь основанием для предъявления обвиняемому обвинения в совершении более тяжкого преступления.

Во всех случаях возвращение уголовного дела прокурору в порядке, предусмотренном статьей 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации указывает на недостатки, допущенные как органами следствия и дознания на стадии предварительного расследования, так и на ненадлежащее осуществление прокурором надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания.

Изложенное в значительной степени затрагивает права и законные интересы участников уголовного судопроизводства, в первую очередь права и законные интересы потерпевших от преступления, поскольку возвращение уголовного дела прокурору, проведение работ по устранению допущенных в ходе изначального предварительного расследования недостатков может повлечь за собой банальное истечение сроков давности уголовного преследования и как следствие прекращение уголовного дела по нереабилитирующим основаниям, в случае согласия подозреваемого (обвиняемого) с прекращением уголовного дела по основанию, предусмотренному п. 3 ч. 1 ст. 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Заключительным этапом данной стадии прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания является направление уголовного дела в суд с утвержденным обвинительным заключением, актом либо постановлением.

Так, в соответствии со ст. 222 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации по утверждении обвинительного заключения, акта либо постановления прокурор направляет уголовное дело в суд, о чем уведомляет стороны уголовного разбирательства.

Копия обвинительного заключения с приложениями вручается прокурором обвиняемому. Копии обвинительного заключения вручаются также защитнику и потерпевшему, если они ходатайствуют об этом.

В случае, если обвиняемый содержится под стражей, копия обвинительного заключения с приложениями вручается ему по поручению прокурора администрацией места содержания под стражей под расписку, которая представляется в суд с указанием даты и времени вручения.

Если обвиняемый отказался от получения копии обвинительного заключения либо не явился по вызову или иным образом уклонился от получения копии обвинительного заключения, то прокурор направляет уголовное дело в суд с указанием причин, по которым копия обвинительного заключения не была вручена обвиняемому.

Данным процессуальным действием прокурора завершается надзор за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания и начинается этап прокурорского надзора, связанного с поддержанием государственного обвинения в суде.

Подводя итог вышесказанному во второй главе настоящей дипломной работы, необходимо отметить, что прокурорский надзор за следствием и дознанием можно подразделить на 3 стадии:

- стадию надзора за проведением доследственной проверки;
- стадию надзора за предварительным расследованием;

-процессуальную деятельность прокурора, связанную с проверкой утверждением (либо возвращением) поступивших к нему с материалами уголовного дела обвинительных заключения, акта либо постановления.

На первом этапе надзора прокурор осуществляет надзор за надлежащим исполнением требований уголовно-процессуального законодательства о приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях (происшествиях).

Так, по результатам рассмотрения сообщения о преступлении компетентный орган (его должностное лицо) вправе принять одно из следующих решений:

-о возбуждении уголовного дела;

-об отказе в возбуждении уголовного дела;

-о передаче сообщения по подследственности в соответствии со статьей 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а по уголовным делам частного обвинения – о передаче материалов в суд, для рассмотрения по существу.

Вышеуказанные процессуальные решения органов следствия и дознания в обязательном порядке поступают на проверку прокурору в суточный срок с момента их вынесения.

Поступление вышеуказанного постановления прокурору обусловлено необходимостью проверки его законности и обоснованности, а также учета в соответствующих журналах, с целью формирования отчетности по данному направлению деятельности, осуществлению контроля за состоянием законности (роста либо снижения криминогенной обстановки на поднадзорной территории, оценки качества работы правоохранительных органов).

Кроме того, на данном этапе прокурор, как и на последующих этапах уголовного разбирательства, участвует в рассмотрении жалоб сторон производства в порядке ст. 124 Уголовно-процессуального кодекса

Российской Федерации принимая решения об их полном либо частичном удовлетворении либо об отказе в удовлетворении последних.

Отдельным блоком на данном этапе надзора необходимо выделить участие прокурора в соблюдении органами предварительного расследования учетно-регистрационной дисциплины, связанной с учетом проверочных материалов, передачей последних по подследственности (территориальности), а также учету принимаемых по таким материалам процессуальных решений.

При изучении материалов доследственной проверки прокурор принимает решение об их законности и обоснованности либо отменяет их с направлением в орган предварительного расследования для проведения дополнительной проверки и устранения выявленных недостатков.

Кроме того, на данном этапе прокурор вправе передать материалы проверки из одного органа предварительного расследования другому.

Надзорные полномочия прокурора после возбуждения органами следствия и дознания уголовного дела продолжают реализовываться на второй стадии – предварительное расследование, подчиняясь единой цели обеспечения законности процессуальной деятельности.

В срок предварительного следствия (дознания) включается время со дня возбуждения уголовного дела и до дня его направления прокурору с обвинительным заключением (актом).

Основанием для возбуждения уголовного дела является наличие достаточных сведений, полученных в ходе доследственной проверки, о имевшем место факте события преступления, либо наличия состава преступления в действиях конкретного лица.

Следует отметить, что предварительное расследование состоит из двух основных форм – предварительное следствие и дознание.

Данный факт означает, что орган дознания функционирует только в той части предварительного расследования, обозначенной в Уголовно-

процессуальном кодексе Российской Федерации как дознание, которое, в свою очередь подразделяется на дознание в общем порядке и в сокращенной форме.

Предварительное расследование в форме следствия осуществляется по правилам, изложенным в главе 22 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Всего Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации закрепляет за прокурором при осуществлении им надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания на стадии предварительного расследования следующие полномочия:

- внесение в адрес органов следствия и дознания требований об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования;

- направление дознавателю письменных указаний о направлении хода расследования, производства отдельных процессуальных действий;

- дача дознавателю согласия на заявление перед судом ходатайства об избрании в отношении подозреваемого (обвиняемого) меры пресечения, а также производство отдельных процессуальных действий;

- проверка законности и принятие процессуальных решений по постановлениям органов предварительного расследования о приостановлении и прекращении уголовного дела;

- рассмотрение ходатайств о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, принятие по таким ходатайствам мотивированных процессуальных решений, изменение и прекращение таких соглашений;

- рассмотрение и принятие процессуальных решений по информации о несогласии следователя с требованиями прокурора;

- участие в судебных заседаниях при рассмотрении вопросов об избрании, продлении, изменении и отмене меры пресечения в виде заключения под стражу;

-разрешение отводов, заявленных дознавателю, а также самоотводов.

Данный перечень полномочий прокурора в рамках осуществления надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания на стадии предварительного расследования не является исчерпывающим, он включает в себя также и иные функции предусмотренные уголовно-процессуальным законодательством, а также иные полномочия прокурора.

Более полный перечень полномочий прокурора, а также подробный спектр их применения в рамках осуществления надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания содержится в подзаконных актах – приказах Генерального прокурора Российской Федерации по означенному направлению деятельности.

Третья и заключительная стадия прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания выходит за рамки предварительного расследования и представляет собой деятельность прокурора, связанную с проверкой и утверждением обвинительного заключения, акта либо постановления и направлением уголовного дела в суд, либо возвращением уголовного дела в орган следствия или дознания, с целью устранения обстоятельств, препятствующих рассмотрению такого дела судом.

Данная стадия прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания является наиболее скоротечной и одновременно наиболее ответственной, поскольку допускаемые на данном этапе ошибки могут повлечь за собой достаточно тяжелые последствия.

Так, в соответствии со ст. 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации судья по ходатайству стороны или по собственной инициативе возвращает уголовное дело прокурору для устранения препятствий его рассмотрения судом.

Изложенное в значительной степени затрагивает права и законные интересы участников уголовного судопроизводства, в первую очередь права

и законные интересы потерпевших от преступления, поскольку возвращение уголовного дела прокурору, проведение работ по устранению допущенных в ходе изначального предварительного расследования недостатков может повлечь за собой банальное истечение сроков давности уголовного преследования и как следствие прекращение уголовного дела по нереабилитирующим основаниям, в случае согласия подозреваемого (обвиняемого) с прекращением уголовного дела по основанию, предусмотренному п. 3 ч. 1 ст. 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Заключительным этапом данной стадии прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания является направление уголовного дела в суд с утвержденным обвинительным заключением, актом либо постановлением.

Таким образом, проверка обвинительного заключения, акта либо постановления представляет из себя наиболее ответственную стадию рассматриваемого надзора.

Вместе с тем, даже при надлежащей проверке обвинительного заключения, акта либо постановления не исключается возможность признания в суде недопустимым одного из доказательств либо отдельного процессуального действия следователя или дознавателя, что влечет за собой признание недопустимыми всех последующих доказательств и как следствие возвращение уголовного дела прокурору в связи с его несоответствием фактическим обстоятельствам уголовного дела, для организации пересоставления последнего поднадзорными органами следствия или дознания.

Таким образом, полномочия прокурора, составляющие содержание прокурорского надзора за действиями и решениями органов предварительного расследования находят свое отражение на всех стадиях досудебного разбирательства подчиняясь единой цели обеспечения

законности процессуальной деятельности, прав и законных интересов участников уголовного процесса.

В этих целях прокурору предоставлены разнообразные средства осуществления надзора в отношении органов следствия и дознания, нашедшие отражение в его полномочиях, урегулированных в ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.



### **ГЛАВА 3. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ**

Среди основных проблем, возникающих при осуществлении прокурором надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания необходимо выделить следующие:

-относимость прокурорского надзора за следствием, дознанием и оперативно розыскной деятельностью (в общем понимании надзора с точки зрения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации») к определенному Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации процессуальному статусу прокурора в уголовном процессе;

-неравноценность предоставленных прокурору полномочий в контексте надзора за следствием и дознанием, при наличии процессуального статуса прокурора, обеспечивающего всецелый надзор за исполнением федерального законодательства при осуществлении означенного вида надзора;

-наличие противоречия целей данного вида надзора в части одновременного обеспечения прав, свобод и законных интересов всех участников уголовного процесса и стремление к конечной цели надзора – направлению уголовного дела в суд;

-обусловленность данного вида надзора большой загруженностью прокурорских работников, что требует от них безусловного наличия профессиональных знаний и умений, с корректировкой на возникающие изменения в уголовном, уголовно-процессуальном законодательстве, изменения в судебной практике.

Так, разбирая проблему относимости прокурорского надзора за следствием, дознанием и оперативно розыскной деятельностью (в общем понимании надзора с точки зрения Федерального закона «О прокуратуре

Российской Федерации») к определенному Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации процессуальному статусу прокурора в уголовном процессе необходимо отметить, что рассматриваемый надзор является самым неурегулированным с точки зрения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и регламентируется в большей степени положениями уголовно-процессуального законодательства.

Изложенное наталкивает на вывод, что деятельность прокурора в рамках предварительного расследования скорее является следствием его процессуального статуса в уголовном процессе нежели видом надзорной деятельности, проистекающей от надзорных полномочий прокурора, установленных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Так, в ходе осуществления надзора за исполнением законов прокурор использует предоставленные ему законом средства воздействия, направленные на пресечение и устранение допускаемых нарушений закона – меры прокурорского реагирования.

Перечень мер прокурорского реагирования определен Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и с определенной точки зрения является исчерпывающим и не подлежащим расширительному толкованию.

С другой стороны значительная часть правоприменителей, включая непосредственно прокурорских работников всех звеньев органов прокуратуры Российской Федерации выделяют в качестве дополнительной меры прокурорского реагирования постановление прокурора о направлении материалов проверки в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании – постановление прокурора в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

В свою очередь, при осуществлении надзора за исполнением законов органами предварительного расследования прокурор в значительной степени

лишен права использования традиционных мер прокурорского реагирования, опираясь в своей деятельности на иные полномочия, относящиеся к его процессуальному статусу в уголовном процессе и регламентированные статьей 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

В ходе непосредственного надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования прокурор фактически использует только 2 меры прокурорского реагирования – представление об устранении нарушений закона (например при нарушении органом предварительного расследования учетно-регистрационной дисциплины), а также постановление, направляемое в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, в свою очередь, данная мера прокурорского реагирования, как отмечалось выше, также далеко не всеми признается таковой и проистекает из того же уголовно-процессуального законодательства, не находя своего отражения в положениях Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

В данном случае единственным возможным способом устранения означенного противоречия является законодательное дополнение главы 3 раздела III Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» положениями статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации путем их дублирования и придания полномочиям прокурора в уголовном процессе статуса мер прокурорского реагирования, принимаемых в ходе осуществления данного вида надзора.

Говоря о второй проблеме в надзоре за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования стоит выделить неравноценность предоставленных прокурору полномочий в контексте надзора за следствием и дознанием, при наличии процессуального статуса прокурора, обеспечивающего всецелый надзор за исполнением федерального законодательства при осуществлении означенного вида надзора.

Так, следует отметить, что законодатель, в некоторой степени сокращая

компетенцию прокуроров в отношении органов предварительного следствия и, тем самым, повышая их процессуальную самостоятельность, усилил позицию прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов дознания, существенно расширив его полномочия в этом направлении. В первую очередь это связано как с изменением порядка и сроков дознания, так и усилением прокурорского надзора за органами дознания и дознавателями. Полномочия прокурора по осуществлению прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и дознавателями достаточно подробно изложены в приказе Генеральной прокуратуры РФ от 06.09.2007 № 137 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».

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

Конечно, этим самым к прокурору предъявляются повышенные требования. Прокурор постоянно должен вникать в материалы дела, хорошо знать установленные дознанием и следствием факты и обстоятельства<sup>30</sup>.

Процесс реформирования досудебного производства отразился на дознании.

Так в 2013 г. было появилось дознание в сокращенной форме. Для данной формы дознания характерны следующие особенности: срок расследования (15 суток), возбуждение дела в отношении конкретного лица, признание им своей вины, владение языком на котором ведется судопроизводство, заявление в 2-х дневный срок ходатайства о проведении дознания в сокращенной форме, согласие потерпевшего, усеченный предмет доказывания. Итогом является составление обвинительного постановления, а

---

<sup>30</sup> Якимович Ю.К. Прокурор и следователь: процессуальное положение в досудебном производстве // Вестн. Том.гос. ун-та. 2012.

не обвинительного акта как при дознании.

Данная модель дознания подверглась критике. В течении короткого промежутка времени дознаватель должен провести ряд сложных процессуальных действий: признать лицо потерпевшим, разъяснить подозреваемому права, провести особый порядок сбора доказательств, ознакомить стороны с материалами дела. Итогом всего этого становится не быстрое дознание, а формализация. Данная быстрота может сказаться и на соблюдении законодательства. Вышесказанное требует от прокурора особенно тщательного надзора для дальнейшего беспрепятственного рассмотрения дела в суде<sup>31</sup>.

В настоящее время имеет место значительное увеличения числа дел, предварительное расследование по которым проводится в сокращенной форме дознания, что серьезно повышает нагрузку как на органы дознания, так и на органы прокуратуры при осуществлении надзора за ходом расследования.

В данном случае в целях устранения означенной проблемы считаю необходимым законодательно уравновесить соотношение надзора за следствием к дознанию, расширив полномочия прокурора при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью следователя, а также увеличив предельно допустимые сроки проведения дознания в общей и сокращенной формах, а также сроки принятия решения по составленным обвинительным акту, постановлению.

Рассматривая третью проблему прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания - наличие противоречия целей данного вида надзора в части одновременного обеспечения прав, свобод и законных интересов всех участников уголовного процесса и стремление к конечной цели надзора – направлению уголовного дела в суд, необходимо отметить, что прокурор осуществляя надзор за

---

<sup>31</sup> Прокурорский надзор: учебник/Бессарабов В.Г. М.: «Проспект», 2006.

исполнением законов на стадии предварительного расследования преследует сразу две противоречащие друг другу цели:

- осуществление защиты прав и законных интересов всех участников уголовного производства;

- направление хода уголовного дела с целью направления последнего в суд и его конечного рассмотрения судом, путем участия в поддержании государственного обвинения.

В данном случае, в целях устранения означенного «конфликта интересов» прокурорской деятельности необходимо более жестко разграничить надзоры, связанные с исполнением законодательства на стадии предварительного расследования и при поддержании государственного обвинения в суде, не допуская перемещения данных надзоров, участия на данных этапах одного разбирательства одного и того же прокурорского работника, соединения в деятельности одного прокурорского работника двух указанных видов надзора.

Финальной и наиболее объяснимой проблемой практики прокурорского надзора за следствием и дознанием является обусловленность данного вида надзора большой загруженностью прокурорских работников, что требует от них безусловного наличия профессиональных знаний и умений, с корректировкой на возникающие изменения в уголовном, уголовно-процессуальном законодательстве, изменения в судебной практике.

Так, от прокурора требуется принятие оперативных и правильных процессуальных решений, опираясь на существующие законодательные нюансы и складывающуюся судебную практику.

Большую озабоченность вызывает также устойчивый систематической рост числа рассматриваемых уголовных дел и поступающих в производство проверочных материалов.

Вышесказанное обуславливает необходимость систематического повышения квалификации прокурорских работников, их профессиональных

знаний и умений.

Немаловажную роль в данном случае является и кадровая политика органов прокуратуры, связанная с деятельностью с тщательным отбором кандидатов, претендующих на замещение должностей прокурорских работников, а также установление числа клеток (вакансий) на конкретные города и районы сообразно складывающейся оперативной обстановке и надзорной практики.

Предпосылки к совершенствованию прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного расследования.

Рассматривая прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания в его существующей форме, с учетом существующих проблем, а также складывающейся на данном направлении надзорной практики можно прийти к выводу что в настоящее время имеются реальные предпосылки к совершенствованию надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания.

В первую очередь речь идет о расширении надзорных полномочий прокурора, в том числе, путем признания его процессуальных полномочий, вытекающих из ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации мерами прокурорского реагирования.

Во вторую очередь совершенствование данного вида надзора может быть обусловлено потенциальными изменениями уголовно-процессуальном законодательстве путем уравнивания объема прокурорского надзора за дознанием к следствию, исключением из процессуального статуса прокурора в уголовном процессе положений, не имеющих отношения к надзорной деятельности за органами следствия и дознания.

Кроме того, как и в случае с любыми другими видами прокурорского надзора его реальная оптимизация обеспечивается в первую очередь устранением обстоятельств, влекущих за собой волокиту в названном виде деятельности путем отмены отдельных приказом, и форм процессуальных

документов, вызывающих обоснованные сомнения в своей необходимости при проведении соответствующих надзорных мероприятий и возлагающих как на прокурорских работников так и на следователей и дознавателей необоснованный дополнительный объем работы.

Подводя итог вышесказанному в настоящей главе следует подчеркнуть, что прокурорский надзор за следствием и дознанием закономерно имеет свои недостатки и противоречия.

Вместе с тем, данный вид надзора за счет качественной работы органов прокуратуры Российской Федерации, стабильного повышения качества работы следователей и дознавателей, качества находящихся в производстве уголовных дел, год от года демонстрирует положительную динамику как к количественным рабочим показателям, так и к их качественному значению, предопределяя во многих аспектах предпосылки к законодательному и подзаконному совершенствованию данного вида надзорной деятельности.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог исследованию, проведенному в ходе выполнения настоящей дипломной работы можно сделать следующие выводы.

Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования является одним из видов надзора, осуществляемого прокуратурой Российской Федерации.

Надзор прокуратуры в контексте закона «О прокуратуре Российской Федерации» подразделяется на различные виды, что позволяет ученым В.Г. Бессарабову и другим справедливо оценивать, что это – «огромный фронт работы по надзору за исполнением законов практически во всех ключевых сферах общественной жизни».

В общей практике прокурорский надзор принято подразделять на две категории:

-надзор за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью;

-так называемый «общий надзор», то есть надзор за исполнением федерального законодательства.

В понятие надзора за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью, помимо надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования (с учетом всех стадий надзорной деятельности на данном направлении), относят также отдельный вид надзора, связанный с обеспечением участия прокуроров в уголовном процессе, то есть стадию поддержания государственного обвинения в суде, как закономерный результат надлежащего осуществления надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования.

Полномочия прокурора при осуществлении означенного надзора перечислены в ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Роль прокурора на досудебной стадии уголовного преследования, выраженная в осуществлении прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного расследования, значительно шире самой стадии предварительного расследования, пределы которой определяются статьями 162, 223 УПК РФ.

Так, в прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования включается также надзор за деятельностью правоохранительных органов при проведении ими проверок в порядке ст. ст. 144, 145 УПК РФ, надзор за законностью проведения оперативно-розыскных мероприятий на стадии до возбуждения уголовного дела, а также деятельность по проверке и утверждению обвинительного акта (заключения), направлению уголовного дела в суд.

Деятельность прокуроров при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования регулируется приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия», от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания», от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности».

Таким образом, можно разграничить деятельность органов прокуратуры Российской Федерации, в части осуществления надзора за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью, отграничивая от данной деятельности обеспечение участия прокуроров в уголовном судопроизводстве и всецело концентрируясь на досудебном разбирательстве, на три стадии:

- стадия до возбуждения уголовного дела;
- стадия предварительного расследования;

-стадия, следующая за направлением обвинительного заключения прокурору и до направления уголовного дела в суд.

На каждой из вышеприведенных стадий прокурор выполняет определенные уголовно-процессуальным законодательством задачи, непосредственная регламентация которых осуществляется различными федеральными законами.

Таким образом, можно сделать однозначный вывод о том, что прокурорский надзор за следствием, дознанием и оперативно-розыскной деятельностью выходит далеко за рамки предварительного расследования, и охватывает собой как вышеуказанную стадию предварительного расследования, так и доследственную стадию, а также период с момента направления обвинительного акта (заключения) прокурору, до направления уголовного дела в суд первой инстанции.

Рассматривая прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания в его существующей форме, с учетом существующих проблем, а также складывающейся на данном направлении надзорной практики можно прийти к выводу что в настоящее время имеются реальные предпосылки к совершенствованию надзора за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания.

Кроме того, как и в случае с любыми другими видами прокурорского надзора его реальная оптимизация обеспечивается в первую очередь устранением обстоятельств, влекущих за собой волокиту в названном виде деятельности путем отмены отдельных приказом, и форм процессуальных документов, вызывающих обоснованные сомнения в своей необходимости при проведении соответствующих надзорных мероприятий и возлагающих как на прокурорских работников так и на следователей и дознавателей необоснованный дополнительный объем работы.

В свою очередь, данный вид надзора за счет качественной работы органов прокуратуры Российской Федерации, стабильного повышения

качества работы следователей и дознавателей, качества находящихся в производстве уголовных дел, год от года демонстрирует положительную динамику как к количественным рабочим показателям, так и к их качественному значению, предопределяя во многих аспектах предпосылки к законодательному и подзаконному совершенствованию данного вида надзорной деятельности.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ИСТОЧНИКОВ

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993);
2. «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 01.04.2019, с изм. от 17.04.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.04.2019);
3. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 19.12.2016) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472;
4. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ 1995, № 33, ст. 3349;
5. Приказ Генпрокуратуры РФ от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» (ред. от 12.10.2017) // Законность. 2017. № 15;
6. Приказ Генпрокуратуры РФ от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» (ред. от 15.02.2017) // Законность. 2017. № 11;
7. Приказ Генпрокуратуры РФ от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» (ред. от 10.03.2011) // Законность. 2011. № 5;
8. Приказ Генпрокуратуры РФ от 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // Законность. 2011. № 12;

9. Серебрянникова М.В. Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование: автореф. дисс. канд. юрид. наук: 12.00.09 / Серебрянникова Мария Викторовна. М., 2013. 26 с.;
10. Чубыкин А.В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.09 / Чубыкин Александр Викторович. М., 2014. 202 с.;
11. Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием преступлений: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.09 / Таболина Ксения Андреевна. М., 2015. 344 с.;
12. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности / под ред. д.ю.н. А.Г. Халиуллина. Томск, 2013. С. 55.;
13. Байрамов Ш.Ш. Проблемные аспекты надзора за исполнением законом как основная функция прокурора в досудебной стадии уголовного процесса // Российский следователь. 2014. № 6. С. 12.;
14. Бессарабов В.Г., Игонина Н.А., Викторов И.С., Буренина О.В. К вопросу о критериях эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 47-53.;
15. Прокурорский надзор: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / М.П. Поляков [и др.]; под общ.ред. М.П. Полякова. М.: Юрайт, 2015. С. 163-164.;
16. Барихин А.Б. БОЛЬШОЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ЭНЦИКЛОПЕДИЧЕСКИЙ СЛОВАРЬ. – М.: Книжный мир, 2004. – С. 444;
17. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционализация прокурорского надзора в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 9-23.;
18. Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием преступлений. С. 66.;

19. Воронин О.В. «О правообеспечительной или правозащитной деятельности отечественной прокуратуры» // Уголовная юстиция. 2015. № 1(5). С. 90-92.;
20. Агутин А.В. К вопросу о «древе» целей прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела // Бизнес в законе. 2013. № 3. С. 73.;
21. Бичеев Д.В. Полномочия прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 3. С. 186-189.;
22. Чубыкин А.В. Указ.соч. С. 104, 123, 140.;
23. Колесов М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании должностных преступлений, связанных с укрытием преступлений от учета: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.11 / Колесов Михаил Владимирович. М., 2015. С. 4.;
24. Таболина К.А. О недостаточности полномочий прокурора для обеспечения эффективного надзора в стадии возбуждении уголовного дела // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 1208-1214.;
25. Петров О.Ю. Краткий анализ современного правового регулирования деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в вооруженных силах. 2015. № 4. С. 21-31.;
26. Бичеев Д.В. Акты прокурорского реагирования (надзора) в досудебном уголовном судопроизводстве // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 3. С. 190-192.;
27. Науменко О.А. Обеспечение прав личности при производстве дознания: дисс. канд. юрид. наук: 12.00.09 / Науменко Оксана Александровна. М., 2014. С. 101-102.;
28. Сычев Д.А. Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса. С. 156.;

29. Якимович Ю.К. Прокурор и следователь: процессуальное положение в досудебном производстве // Вестн. Том.гос. ун-та. 2012.;
30. Прокурорский надзор: учебник / Бессарабов В.Г. М.: «Проспект», 2006.