

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)

40.03.01 Юриспруденция  
\_\_\_\_\_  
(код и наименование направления подготовки, специальности)

Уголовно-правовой  
\_\_\_\_\_  
(направленность (профиль) / специализация)

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА)**

на тему «Процессуальное положение прокурора в стадии предварительного расследования»

Студент

А.А. Мирзеханов

\_\_\_\_\_  
(И.О. Фамилия)

\_\_\_\_\_  
(личная подпись)

Руководитель

А.В. Мурузиди

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

Тольятти 2021

## **Аннотация**

Работа посвящена определению процессуального положения прокурора в досудебной стадии производства по уголовному делу.

Структурно работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемой литературы.

Введение посвящено обоснованию актуальности, выбранной для выпускной квалификационной работы темы, определению целей и задач, объекта и предмета исследования.

В первой главе дано определение понятию и стадиям формирования деятельности прокурора в стадии предварительного расследования.

Во второй главе рассмотрена деятельность прокурора в стадии предварительного расследования.

Третья глава посвящена вопросу надзорной деятельности прокурора в указанной выше стадии.

Заключение предполагает краткое подведение итогов выпускной квалификационной работы.

## Оглавление

Введение .....	4
Глава 1 Определение понятия, истоки формирования функций прокурора в досудебном судопроизводстве .....	6
1.1 Понятие, значение, условия осуществления функций прокурора в досудебном судопроизводстве .....	6
1.2 Характеристика полномочий прокурора в досудебном производстве .....	23
2.1 Содержание функции уголовного преследования в деятельности прокурора и полномочия по ее реализации .....	31
2.2 Взаимодействие прокурора с органами предварительного следствия и дознания при реализации функции уголовного преследования .....	38
Глава 3 Функция надзора в деятельности прокурора в досудебном судопроизводстве .....	42
Заключение .....	51
Список используемой литературы и используемых источников .....	54

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Дискуссия о том, какое положение должен занимать прокурор в уголовном процессе, ведутся уже не первый год. Прокурор – это представитель государственной власти, он надзирает за соблюдением Конституции РФ, и исполнением в стране законов. Прокурорский надзор не ограничен одним уголовным судопроизводством. Исторически сложилось так, что прокурор представляет сторону обвинения. Именно такое положение дел вызывает много вопросов о деятельности прокурора, потому что надзорная деятельность прокурора и его же деятельность как обвинителя не являются тождественными понятиями [39].

Согласно главе 6 УПК РФ 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. На основании ч. 1 ст. 21 УПК РФ осуществляет функцию уголовного преследования - «Уголовное преследование от имени государства по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения осуществляют прокурор, а также следователь и дознаватель» [40, с. 15]. А в ст. 37 УПК РФ - «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» [40, с. 25]. Отсюда возникает вопрос о количестве функций прокурора в уголовном процессе, и о «соотношении уголовного преследования и надзора» [39, с. 6]. Отсутствие четкого понимания о процессуальном положении прокурора в стадии предварительного расследования, недооценки роли прокурора в уголовном

судопроизводстве и необоснованное сокращение полномочий прокурора и составляет актуальность данной работы.

**Цель и задачи исследования:** провести комплексный научно-правовой анализ участия прокурора в уголовном процессе в соответствии с положениями УПК РФ.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие задачи:

- определить понятие, истоки формирования функций прокурора,
- изучить функции уголовного преследования,
- исследовать функция надзора.

**Степень научной разработанности темы исследования:**

**Объект исследования:** общественные отношения, возникающие в процессе осуществления прокурором деятельности в области уголовного судопроизводства.

**Предмет исследования:** нормы законодательства, регламентирующие уголовно-процессуальный статус прокурора в РФ.

**Методология и методика исследования.** Для достижения поставленной цели исследования и решения его задач использован ряд общенаучных и специально-научных методов, а именно: диалектический; сравнительно-правовой; формально-юридический; системно-структурный и иные методы.

**Нормативная база:** Конституция РФ, УПК РФ, приказы Генерального прокурора РФ в области прокурорского надзора, Судебная практика.

**Теоретическую основу исследования** составили научная и учебная литература в сфере уголовного процесса, научные статьи в ведущих периодических изданиях, диссертационные исследования.

**Структура работы:** работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

## **Глава 1 Определение понятия, истоки формирования функций прокурора в досудебном судопроизводстве**

### **1.1 Понятие, значение, условия осуществления функций прокурора в досудебном судопроизводстве**

Участие прокурора в стадии предварительного расследования уголовного дела рассматривается в границах общенаучного представления об уголовно-процессуальных функциях. [3]. М.С. Строгович считал функции в процессе – «совокупностью процессуальных действий, которые направлены на решение определенной цели и есть совокупность соответствующих процессуальных средств и прав» [41, с. 119-120].

Первым ученым, сказавшим, что «система уголовно-процессуальных функций содержит в себе в качестве элементов функции отдельных участников уголовного судопроизводства» был Я.О. Мотовиловкер [23, с. 13.]. Ранее на этом никто не акцентировал внимания. Действительно, уголовное судопроизводство осуществляют разные субъекты права, у каждого из этих субъектов свои функции. Ученые отмечали двойную природу уголовно-процессуальных функций. В.А. Чернышев писал: «Функции процесса являются уголовно-процессуальными функциями в широком смысле, а функции участников процесса относятся к уголовно-процессуальным функциям в узком смысле» [52, с. 120]. А.Г. Халиулин разделял равные по значению направления уголовно-процессуальной деятельности, от которых зависит появление и продвижение производства по делу: «Уголовное преследование, защита и рассмотрение дела по существу, реализуемые несколькими субъектами уголовного процесса, относя их к основным уголовно-процессуальным функциям и функциям органов и лиц, которые являются участниками уголовного процесса, как направление деятельности отдельного субъекта» [51, с. 32]. Такого же мнения

придерживались многие процессуалисты, например, Р.Д. Рахунов, В.Г. Даев, В.И. Качалов и др. [13].

Несмотря на желание законодателя сделать уголовный процесс состязательным, досудебное производство больше построено на розыском начале [24]. О том, что уголовный процесс РФ не готов пока пойти по пути чистой состязательности, сказано в Постановлении КС РФ от 02.07.2013 г. № 16-П [33]. Косвенное подтверждение этому содержится в законопроекте 2014 г., направленном СК РФ в Государственную Думу РФ. Согласно проекта следователь, прокурор и суд в ходе доказывания по уголовному делу должны устанавливать истину [16].

Отсюда видно, что в национальном уголовном процессе сформирован раздел 3 основных функций:

- уголовного преследования;
- защиты и разрешения дела;
- расследования.

Согласно такой модели прокурор - глава обвинительной власти [38]. Своими указаниями органам следствия прокурор задает направление расследованию: «обязанность по доказыванию обвинения в совершении преступления лежит на прокуроре» [57]. Так, «органами предварительного следствия подсудимому Петухову А.В. предъявлено обвинение в совершении использования должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной и иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение охраняемых законом интересов государства, повлекшие тяжкие последствия, а так же в совершении служебного подлога, то есть внесение должностным лицом в официальные документы заведомо ложных сведений, если эти деяния совершены из корыстной и иной личной заинтересованности (при отсутствии признаков преступления, предусмотренного частью первой статьи 292.1 УПК), повлекшие существенное нарушение охраняемых законом интересов общества или государства, в связи с чем действия Петухова А.В.

квалифицированы по ч. 3 ст. 285 УК РФ, ч. 2 ст. 292 УК РФ. В судебном заседании судом инициирован вопрос о возвращении уголовного дела прокурору г. Армянск Республики Крым в порядке ст. 237 ч. 1 п. 1 УПК РФ для устранения препятствий его рассмотрения судом, поскольку в тексте обвинительного заключения не конкретизирована объективная и субъективная сторона совершенных подсудимым Петуховым А.В. преступлений. Государственный обвинитель возражал против возвращения уголовного дела прокурору, считая обвинительное заключение составленным в соответствии со ст. 220 УПК РФ, оснований, предусмотренных ст. 237 УПК РФ не имеется».

Такое положение прокурора было характерно для прокурора по УПК РСФСР 1960 г. Закон «О прокуратуре РФ», в ст. 1 закрепил за прокурором два его важных направления деятельности, две функции:

- надзирающую,
- уголовного преследования [56].

Именно розыскное начало уголовного процесса и фактическое неравенство в правах сторон обвинения и защиты обусловило необходимость надзорного реагирования. Концентрация процессуальных прав у органов, проводящих расследование, по сбору доказательств и возможности наложения ограничений на права и свободы личности даёт возможность злоупотреблять процессуальными правами с их стороны. С одной стороны законодатель требует, чтобы проверка по сообщениям о преступлениях осуществлялась как можно более в короткое время, но при этом большинство следственных действий должны проводиться в рамках возбужденного дела. И тут возникает парадокс – чтобы возбуждение дела было обоснованным, надо проверить, в действительности ли произошло событие, о котором сообщалось, но чтобы это сделать, надо возбудить дело. Невозможно при этом провести проверку по сообщению так, чтобы не нарушались права граждан. Прокурор в данном случае оказывается между двух огней – осуществить надзор за качественным проведением проверки и защитить права граждан.

Особенно это стало актуально после изменений, внесённых в ст. 144 УПК РФ после принятия ФЗ от 04.03.2013 г. № 23-ФЗ. Эти изменения позволили органам дознания фактически проводить следственные действия до возбуждения дела: назначать судебную экспертизу, принимать участие в ее производстве и получать заключение эксперта в разумный срок, производить осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов, освидетельствование, требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов, привлекать к участию в этих действиях специалистов, давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий. И это в то время, когда у участников этих мероприятий отсутствует какой-либо юридический статус. К тому же, согласно закона, все, что будет получено в ходе предварительного следствия, может стать доказательством и лечь в основу обвинения. К тому же в связи с отсутствием разработанной методики производства осмотра места происшествия, и изъятия документов и предметов размываются границы между обыском и осмотром, выемкой и изъятием. Да и само понятие «изъятие» не раскрыто в УПК РФ. В связи с таким положением участники процесса стали часто обращаться в суд с проверкой законности действий сотрудников следствия. И довольно часто суд встает на сторону заявителей. Таких примеров в судебной практике предостаточно.

Так, в своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации гражданин Д.Ю. Козлов, осужденный за совершение преступления, оспаривает конституционность пункта 8 части первой статьи 6 «Оперативно-розыскные мероприятия» Федерального закона от 12 августа 1995 года N 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», а также пункта 15 статьи 5 «Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе», части третьей статьи 46 «Подозреваемый» и части первой статьи 285 «Оглашение протоколов следственных действий и иных документов» УПК Российской Федерации.

По мнению заявителя, оспариваемые законоположения нарушают его права и свободы, гарантированные статьями 15 (часть 4), 45, 46 (часть 3), 48, 49, 50 (часть 2) и 51 Конституции Российской Федерации, поскольку позволяют проводить гласные оперативно-розыскные мероприятия, в том числе обследование транспортных средств, в отношении лица, находящегося в положении фактически задержанного, без участия защитника и без предоставления указанному лицу права сделать телефонный звонок, а также использовать полученные в результате их проведения сведения при постановлении обвинительного приговора.

Или заместителем Генерального прокурора Российской Федерации в отношении М.И. Сапронова было санкционировано проведение оперативно-розыскных мероприятий: прослушивание телефонных переговоров (с 25 августа 1993 года сроком на 30 суток, продлено 22 сентября 1993 года сроком на 90 суток) и наблюдение с использованием аудио- и видеозаписи (с 10 сентября 1993 года сроком на 90 суток).

Московским городским судом в отношении М.И. Сапронова (постановление от 10 марта 1994 года) и М.Б. Никольской (постановление от 15 марта 1994 года) было дано разрешение на прослушивание телефонных переговоров и проникновение в жилища сроком на 90 суток.

По результатам оперативно-розыскных мероприятий 25 апреля 1994 года было возбуждено уголовное дело (приготовление к даче взятки и покушение на дачу взятки). В ходе производства по делу М.И. Сапронов в числе других лиц был привлечен к уголовной ответственности, а в отношении М.Б. Никольской уголовное дело было прекращено на основании статьи 5 (пункт 2 части первой) УПК РСФСР за отсутствием в деянии состава преступления, а также статьи 208 (пункт 2 части первой) УПК РСФСР, в соответствии с которой уголовное дело прекращается при недоказанности участия обвиняемого в совершении преступления, если исчерпаны все возможности для собирания дополнительных доказательств.

Заявители утверждают, что при проведении оперативно-розыскных мероприятий были нарушены их права на тайну телефонных переговоров и на неприкосновенность жилища, гарантированные статьями 23 (часть 2) и 25 Конституции Российской Федерации, и просят проверить конституционность положений, содержащихся в пунктах 6, 8, 9 и 10 части первой и части второй статьи 6, подпункте 1 пункта 2 части первой статьи 7, части второй статьи 8 и статье 9 Федерального закона от 12 августа 1995 года «Об оперативно-розыскной деятельности». По мнению заявителей, их конституционные права нарушены положениями именно названного Федерального закона, воспроизводящими, как они утверждают, примененные в их конкретном деле положения Закона Российской Федерации от 13 марта 1992 года «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации», которые, таким образом, фактически действуют и после того, как этот Закон утратил силу.

Снижает возможность злоупотребления следственными органами своими процессуальными правами надзорная функция прокурора [14]. Эта функция не подчиняется другим основным уголовно-процессуальным функциям. В ходе осуществления надзорной функции прокурор:

- наблюдает за ходом расследования;
- оценивает законность следственных и процессуальных действий.

Это выражается в определенных законом процессуальных формах.

Эти функции взаимосвязаны. Осуществление надзора отражается на реализации им функции уголовного преследования. Уголовное преследование осуществляется прокурором в суде. Для того, чтобы уверенно поддерживать обвинение, прокурор должен быть твердо уверен, что все процессуальные действия для получения доказательств были выполнены с соблюдением закона. А проверка законности как раз и осуществляется в рамках надзора, когда прокурор, перед тем, как направить дело в суд, проверяет правильность квалификации, наличие доказательств и т.п. Осуществляя уголовное преследование, прокурор использует комплекс мер, позволяющих

осуществлять охрану прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве [34].

Работа прокурора не может быть эффективно построена, если он будет опираться только на одну из основных функций уголовного процесса. К тому же, соединяя в работе конкретного органа несколько функций, ставится вопрос о соотношении и соподчинённости функций, о выделении основных и дополнительных уголовно-процессуальных функций, которые будут относиться к участнику уголовного процесса в зависимости от того, каких целей он хочет достичь.

Прокуратура, по сути, является самым независимым и самостоятельным органом власти, осуществляющим надзор за исполнением закона и охраны конституционных прав граждан. Надзор за законностью, по смыслу ФЗ «О прокуратуре», является основным видом деятельности. Ведь даже осуществляя уголовное преследование, прокурор проверяет законность его осуществления.

По сути, прокуратура осуществляет два вида деятельности:

- уголовное преследование,
- надзор за законностью [10].

В рамках первой прокурор осуществляет уголовное преследование, а во второй – надзорную деятельность. Ни одну эту функцию прокурор не осуществляет в чистом виде. Работа прокурора имеет правозащитную направленность и такое положение прокурора сложилось исторически. Защита прав – основная цель прокурорской работы. Что бы ни делал прокурор, его основная задача именно и состоит в том, чтобы права граждан не нарушались. Ни одна функция, имеющаяся у прокурора, не осуществляется для достижения абстрактной цели [17].

Обеспечение прав и свобод человека законодатель закрепил и отразил в функциях прокурорской деятельности. Самая важная функция - защита прав и свобод человека и гражданина. Если государство не выполняет конституционную обязанность о признании, соблюдении и защите прав и

свобод человека и гражданина как высшей ценности, тогда не будет существовать законное уголовное преследование, и надзорная деятельность за исполнением законов как основное функциональное направление прокуратуры - «Прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, и т.д.» [49, с. 3], и в ч. 1 ст. 37 УПК РФ «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» [56, с. 25], в уголовном процессе.

Каждое полномочие прокурора содержит элементы правозащиты. Являясь субъектом реализации функции надзора, прокурор осуществляя свои надзирающие полномочия, обеспечивая:

- верховенство закона,
- единство и укрепления законности,
- защиту прав и интересов человека и гражданина,
- охрану интересов общества и государства [32].

В ст. 6 УПК РФ уголовное судопроизводство ориентировано на защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений; защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод

Прокурор выявляет нарушение закона и:

- устраняет выявленные нарушения,
- направляет уголовное дело в суд для рассмотрения его по существу,
- участвует в реабилитации и рассмотрении жалоб участников досудебного производства.

Так прокурор:

- восстанавливает нарушенные права,
- фиксирует причиненный ущерб правам и свободам,
- поддерживает и обеспечивает нормальный ход предварительного расследования.

Защита прав – основная функциональная обязанность прокурора.

Прокурор, исполняя все свои полномочия, защищает права участников уголовного процесса, используя все имеющиеся у него функции. Это является целью и назначением надзорной функции прокурора [19]. О том, что правозащита занимает важное место при осуществлении процессуальной деятельности прокурором, сказано в постановлении КС РФ от 2004 г. № 13-П: «Признать часть вторую статьи 15 УПК Российской Федерации не противоречащей Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе норм уголовно-процессуального законодательства содержащиеся в ней положения, как не предполагающие ограничение действия конституционного принципа состязательности, не освобождают должностных лиц государственных органов - участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения от выполнения при расследовании преступлений и судебном разбирательстве уголовных дел конституционной обязанности по защите прав и свобод человека и гражданина, в том числе от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, иного ограничения прав и свобод» [34]. Полномочия, данные прокурору ст. 11 УПК РФ можно реализовать, только применяя надзорные полномочия. То же самое можно сказать и об уголовном преследовании.

Правозащита изначально присуща уголовно-процессуальной деятельности прокурора. В досудебном производстве отражены и конкретизированы функции надзора и уголовного преследования. При защите прав участников уголовного процесса пересекаются функции надзора и уголовного преследования, и определяется характер и содержание действий и решений прокурора при осуществлении своей деятельности [47].

Ч. 2 ст. 6 УПК РФ подчеркивает равноценность в уголовном производстве результатов расследования, в не зависимости от того, окончилось оно предъявлением обвинения или прекращением уголовного преследования с последующей реабилитацией необоснованно подвергнутому уголовному преследованию. Надо понимать, что достичь указанных результатов нельзя без применения прокурором своих полномочий в области надзора. Совокупность имеющихся у прокурора процессуальных полномочий дает возможность реализовывать обе рассмотренные функции. В качестве примера можно привести деятельность прокурора при осуществлении проверки действий следственных органов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Согласно ст. 37 УПК РФ прокурор, проверяя, насколько правильно и своевременно действовали должностные лица при рассмотрении поступившего сообщения, реализует надзорную функцию, а выявив факт незаконного отказа в возбуждении уголовного дела по реабилитирующему основанию, опосредованно реализует функцию уголовного преследования. Выявив нарушение закона, прокурор принимает все меры по его устранению. Результатом реализации приведенных в примере данных уголовно-процессуальным законодательством прокурору полномочий прокурор осуществляет как надзорные функции, так и функции уголовного преследования. А полученный в результате осуществления этих функций результат отражает процедуру защиты прав и свобод человека, законных интересов общества и государства. Причем, надзирая за ходом проверки сообщения, прокурор защищает не только заявителя, но и возможного подозреваемого. В обязанность прокурора, при осуществлении надзора, входит защита прав всех участников процесса, не смотря на их разные процессуальные статусы. Гражданин, обвинив кого-то в совершении преступления, может и ошибаться в своих предположениях. Органы, осуществляющие проверку, обязаны беспристрастно относиться ко всем сторонам процесса, а прокурор, надзирая, обеспечивать эту

беспристрастность. Только так можно обеспечить справедливость досудебного производства.

Поэтому разделить имеющиеся у прокурора функции в досудебном производстве по значимости невозможно - они равны в рамках предварительного следствия и дополняют друг друга. Остальные, имеющиеся на основании ФЗ «О прокуратуре» функции у прокурора, фактически поглощаются надзорной функцией. Отсюда следует вывод о том, что функции прокурора – «это направления его деятельности как участника уголовного процесса по достижению назначения уголовного судопроизводства, реализующиеся посредством совокупности имеющихся процессуальных полномочий» [42, с. 31]. Изложенное позволяет сделать вывод о том, что деятельность прокурора в стадии предварительного следствия имеет исключительное значение. Прокурор является главой так называемой обвинительной власти, так как он имеет возможность непосредственно воздействовать на процесс квалификации в ходе всего процесса расследования. Прокурор, осуществляя свои функции, добивается выработки единой позиции у стороны обвинения, так как именно он впоследствии выдвигает и поддерживает обвинение в суде, «единолично и полновластно распоряжаясь обвинением» [11, с. 66]. Выработывая единую позицию стороны обвинения, прокурор тем самым добивается устранения возможных процессуальных ошибок, допущенных в ходе предварительного расследования. Проверая законность получения доказательств, он так же проверяет и правильную их интерпретацию, а значит и правильность квалификации деяния. Этим он осуществляет защиту прав как обвиняемого, так и заявителя. Ведь от правильной квалификации содеянного зависит наказание для обвиняемого и размер возмещения ущерба пострадавшему.

Прокурор, при реализации надзирающей функции, дает оценку тому, возможно ли осуществление дальнейшего уголовного преследования, в том числе и в суде. Прокурор – это «государственный гарант» реализации уголовного судопроизводства. М.О. Баев утверждал, что «Деятельность

прокурора направлена на обеспечение соблюдения принципов уголовного процесса и правильности использования закрепленных в законе правовых средств другими участниками уголовного судопроизводства, прежде всего, дознавателем и следователем. Конечной целью уголовного судопроизводства признается установление факта существования уголовно-правового конфликта и его разрешение в пределах соответствующих уголовно-процессуальных функций» [3, с. 46]. Прокурор, как глава обвинительной власти, сочетает в своей работе элементы уголовного преследования и надзора. Прокурор осуществляет надзорную функцию за работой дознания и следствия без их согласия, которое ему и не требуется, а часто и вопреки их желанию и, в силу этого, является «действенным инструментом для выявления и отмены незаконных решений» [3, с. 36]. Следственные органы довольно часто плохо понимают важность надзорной функции прокурора и считают, совершенно безосновательно, что прокурор старается ограничить их в правах и мешает расследованию.

Надзор за работой следствия, а также возможность осуществления уголовного преследования в качестве основных функций, закреплен в ч. 1 ст. 37 УПК РФ: «В ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен:

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

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

- 3) требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, производстве дознания или предварительного следствия;

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

5) давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;

5.1) истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решение в соответствии с настоящим Кодексом;

5.2) рассматривать ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве и постановление следователя о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым или обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве, выносить постановление об удовлетворении такого ходатайства либо об отказе в его удовлетворении, заключать досудебное соглашение о сотрудничестве, выносить постановление об изменении или о прекращении действия такого соглашения в порядке и по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом, а также выносить представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве;

6) отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя в порядке, установленном настоящим Кодексом;

7) рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора и принимать по ней решение;

8) участвовать в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения, а также при рассмотрении ходатайств о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, и при рассмотрении жалоб в порядке, установленном статьей 125 настоящего Кодекса;

8.1) при наличии оснований возбуждать перед судом ходатайство о продлении срока запрета определенных действий, срока домашнего ареста или срока содержания под стражей по уголовному делу, поступившему или направляемому в суд с обвинительным заключением или постановлением о направлении уголовного дела в суд для применения принудительной меры медицинского характера, а также ходатайство о разрешении отмены постановления о прекращении уголовного дела или уголовного преследования в случае, предусмотренном частью первой статьи 214 настоящего Кодекса;

9) разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы;

10) отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований настоящего Кодекса;

11) изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи;

12) передавать уголовное дело или материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами, установленными статьей 151 настоящего Кодекса, изымать любое уголовное дело или любые материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и

передавать его (их) следователю Следственного комитета Российской Федерации с обязательным указанием оснований такой передачи;

13) утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу;

14) утверждать обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление по уголовному делу;

15) возвращать уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления и устранения выявленных недостатков;

16) осуществлять иные полномочия, предоставленные прокурору настоящим Кодексом.»

Законодателю удалось сохранить равновесие, при котором нарушения, возможно допущенные в стадии возбуждения уголовного дела, можно выявить и устранить в границах предварительного расследования.

К сожалению, после принятия ФЗ № 87-ФЗ от 5.06.2007 г. прервалась историческая связь между функциями процессуального надзора и уголовного преследования в работе прокурора. С образованием СК РФ выведен из подчинения прокурору следственный аппарат. Не совсем понятна логика этого действия. Прокуратура осуществляла надзор и производила следственные действия по делам особой категории. По сути создан еще один следственный орган, которых сейчас стало 4: орган и подразделение дознания, следственный комитет и орган следствия при МВД. Несколько непонятно, а кто осуществляет надзор за деятельностью СК РФ? На практике СК РФ контролирует деятельность следствия. Потерял прокурор и полномочия по отмене необоснованных постановлений следователя об отказе, прекращении или приостановлении уголовного дела. Полномочия прокурора перешли к руководителю следственного органа [12]. Уровняли в правах прокурора и руководителя следственного органа, что не правильно. Отсюда волокита в

делах следствия, бесконечное перенаправление материалов следствия из прокуратуры в следствие и обратно. Постоянное оспаривание указаний прокурора, нежелание из выполнять, что отрицательно влияет на качество расследования и ущемляет права как потерпевших, так и подозреваемых. Особенно если к ним применены меры принуждения. Однако сохранились полномочия по процессуальному руководству дознанием [3, с. 38]. А функция преследования свелась к проверке постановления о возбуждении уголовного дела с правом его отмены, ст. 146 УПК РФ: «В случае, если прокурор признает постановление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, он вправе в срок не позднее 24 часов с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, отменить постановление о возбуждении уголовного дела» [56, с. 84]. Прокурор утратил право изменять своим решением неправильную квалификацию преступления, допущенную следователем, на любой ступени расследования. Д.А. Сычев по этому поводу писал: «С лишением прокурора возможности влиять и устанавливать своими полномочиями пределы уголовного преследования непосредственно в процессе предварительного производства по делу утратила свое единство замкнутая на него государственная власть в осуществлении публичного уголовного преследования. Прокурор оказался вершиной пирамиды обвинительной власти, оторванной от основания» [3, с. 40]. Отняв у прокурора названные возможности, закон дал прокурору, на основании ст. 37 УПК РФ, возможность выносить мотивированное постановление о направлении материалов в следствие для решения вопроса об уголовном преследовании по факту выявленных прокурором нарушений [56].

Поставлена под сомнение самостоятельность прокурора в надзорной деятельности, и при осуществлении уголовного преследования в ходе предварительного следствия, так как упомянутое постановление не имеет статуса полноценного процессуального акта как надзорной деятельности, так и инициирования уголовного преследования.

ФЗ № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» прокурору вернули право выносить постановления об отмене постановлений о прекращении, приостановлении и отказе в возбуждении уголовного дела [28]. Так, законодатель все же не отказал прокурору в возможности осуществлять надзорную функцию и функцию уголовного преследования при производстве предварительного расследования. Но все же такое положение не соответствует тому, что прокурор является главой органов, осуществляющих уголовное преследование. Такое положение вносит «дисбаланс в правозащитный механизм» [53]. Отмененное прокурором постановление органов следствия обязывает эти органы выполнить все требующиеся для правильной квалификации деяния действия, но эти указания чаще всего выполняются формально, так как наказать за их невыполнение сотрудников указанных органов практически не представляется для прокурора возможным. В связи с чем материалы проверки годами «ходят» от прокурора к органам следствия, а от них к прокурору. Закон позволяет такие решения оспорить не только прокурору, но и в суд, причем судебное решение обязательно к выполнению. Таким образом умаляется роль прокуратуры как надзирающего органа, и у суда получилось больше прав в области надзора, чем у прокурора.

В 2013 г. был принят ФЗ № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьях 62 и 303 УК и УПК РФ», на основании которого на стадии возбуждения уголовного дела стал возможен допуск защитника сразу же с началом производства процессуальных действий, т.е. еще в ходе проверки сообщения о возможно совершенном преступлении, которая проводится на основании ст. 144 УПК РФ, расширились возможности органов следствия на стадии возбуждения уголовного дела. Органы следствия теперь имеют право производить действия, которые ранее имели право осуществлять только в рамках возбужденного уголовного дела: изъятие предметов и документов, назначение и проведение судебных экспертиз и т.д. И это в то время, когда у

участников следственных действий еще нет какого-либо процессуального статуса. Такое положение дел говорит о том, что такая функция прокурорской деятельности, как надзор, стала еще более востребованной для защиты прав и законных интересов лиц, которые делом случая вовлечены в уголовное судопроизводство.

На основании изложенного можно заключить следующее:

- функции прокурора – это направление его работы в качестве участника уголовного процесса по достижению назначения уголовного судопроизводства;
- в современных условиях при существующей модели деятельности прокуратуры РФ в ходе предварительного расследования важное значение имеет правозащитная функция прокурора не как отдельная функция, а как в целом определяющая характер и содержание работы и принимаемых прокурором решений;
- прокурор – глава обвинительной власти, осуществляющий функции как надзора, так и уголовного преследования. Функции дополняют друг друга. Этих функций нет у других субъектов уголовного процесса со стороны обвинения.

## **1.2 Характеристика полномочий прокурора в досудебном производстве**

Одной из основных функций прокурорской деятельности, как говорилось выше, является осуществление надзорной деятельности. Само назначение уголовного судопроизводства дает право прокурору проверять исполнение требований федерального закона работу с сообщениями о преступлениях.

Закон обязал правоохранительные органы осуществлять защиту прав и законных интересов потерпевших. Правоохранители незамедлительно проверяют информацию по каждому поступившему к ним сообщению,

устанавливают правонарушителей, обеспечивают возмещение потерпевшему ущерба [26]. Ст. 21 УПК: «В каждом случае обнаружения признаков преступления прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель принимают предусмотренные настоящим Кодексом меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления» [56, с. 15]. От быстроты и грамотности исполнения положений закона о работе с заявлениями и сообщениями о преступлениях правоохранителями «зависит эффективность реализации государством своего права на наказание виновного в совершении преступлении лица» [21, с. 43].

Правила по работе с заявлениями и сообщениями установлены в «Типовом положении о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положении о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкции о порядке заполнения и представления учетных документов», «О едином учёте преступлений» [32].

Задача прокурора - «выявление и пресечение случаев отказа в приёме сообщений о преступлениях, нарушения срока рассмотрения сообщений, незаконного и необоснованного возбуждения уголовного дела и отказа в его возбуждении» [21, с. 43], так как такие действия одинаково нарушают права и законные интересы граждан. На основании требования Генерального прокурора РФ его подчиненные не менее одного раза в месяц проверяют исполнение законодательства [35]. На основании ст. 146 УПК РФ следователь или дознаватель обязаны незамедлительно уведомляют заявителя, а также лицо, в отношении которого возбуждено уголовное дело и прокурора о принятом ими решении – о возбуждении либо отказе в возбуждении уголовного дела. Через УПК РФ прокурор реализует свое право и обязанность по осуществлению надзорной деятельности в области рассмотрения сообщений о преступлениях.

Прокурор обязан обеспечить надлежащий учёт решениям следственных органов о возбуждении, или об отказе в возбуждении уголовного дела [58]. А

в случае необходимости - требовать от следственных органов предоставления материалов, в которых содержатся основания для возбуждения или для отказа в возбуждении уголовного дела. Если отказ в возбуждении уголовного дела ничем не подтвержден, и данное решение является недостаточно обоснованным, то прокурор вправе вынести мотивированное постановление об отмене незаконного и необоснованного решения следственных органов и направлении материалов руководству указанных органов для решения вопроса об отмене такого постановления и принятии ими законного и обоснованного решения. Наличие такого права у прокурора является «принципиальным принципом и значимым исключением из общего правила, не допускающего отмену прокурором постановлений следователя» [21, с. 44].

Законодателю надо указать на существование такого исключения непосредственно в ст. 37 УПК РФ, что дало бы возможность устранить неоднозначное толкование ч. 4 ст. 146 УПК РФ в части реализации указанного права только в случае отмены постановления о возбуждении уголовного дела руководителя геологоразведочной партии или зимовки, начальником российских антарктических станций или сезонных полевых баз, удаленных от мест расположения органов дознания, главой дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации.

Постановление прокурора о возвращении уголовного дела следователю может быть обжаловано им в течение 72 часов с момента поступления к нему уголовного дела с согласия руководителя следственного органа вышестоящему прокурору, а при несогласии с его решением - Генеральному прокурору Российской Федерации с согласия Председателя Следственного комитета Российской Федерации либо руководителя следственного органа соответствующего федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти). Вышестоящий прокурор в течение 10 суток с момента поступления соответствующих материалов выносит одно из следующих постановлений:

- об отказе в удовлетворении ходатайства следователя;
- об отмене постановления нижестоящего прокурора. В этом случае вышестоящий прокурор утверждает обвинительное заключение и направляет уголовное дело в суд.

Если прокурору поступила информация о совершенных или готовящихся преступлениях, то он в обязательном порядке реагирует на него, но он не может самостоятельно возбуждать уголовные дела. Такое право совместило бы функции органа расследования с функцией надзора [21]. Поэтому прокурор, осуществляя надзорные полномочия, руководствуясь ст. 37 УПК РФ выносит мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства [56].

Не редко высказывается сожаление о том, что прокурор лишен права возбуждать уголовные дела и передавать их в следственные органы. Вопрос до сих пор остается открытым.

Осуществляя надзорную деятельность, прокурор может требовать от органов дознания и следствия устранения нарушений федерального законодательства (ст. 37 УПК РФ): «В ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, производстве дознания или предварительного следствия» [56, с. 26]. Это право реализуется путем вынесения прокурором соответствующего постановления. Несмотря на то, что постановление прокурора не имеет для следователя обязательной силы, это не дает следователю права не выполнить такое указание, так как это означало бы, что следователь отстаивает свою возможность нарушать закон, а это противоречит важному принципу уголовного судопроизводства, ст. 7 УПК: «Суд, прокурор, следователь, орган дознания, начальник органа дознания, начальник

подразделения дознания и дознаватель не вправе нарушать законность при производстве по уголовному делу» [56]. Следователь обязан устранить выявленное прокурором нарушение закона. Для устранения рассмотренного противоречия в законе было бы логичным прописать в ч. 6 ст. 37 УПК РФ, что требование прокурора об устранении допущенных нарушений закона для органа расследования является обязательным. Но оставить следователю право обращаться с возражением к своему руководителю на постановление прокурора по принципу – сначала выполни указание, потом оспорь его.

В 2008 г. с принятием 2 декабря ФЗ № 226-ФЗ, которая дополнила ст. 37 ч. 2.1 следующим положением: «По мотивированному письменному запросу прокурора ему предоставляется возможность ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела» прокурору вернули право требовать для изучения материалы уголовного дела. Данное положение унижает прокурора, потому что получается, что у прокурора как бы нет права ознакомливаться с материалами уголовного дела, но если он сильно попросит, то оно ему разрешать это сделать. Право на ознакомление прокурора с любыми материалами уголовного дела неоспоримо, иначе получается, что у него нет права осуществлять надзорную деятельность за соблюдением законов органами дознания и следствия.

В части 2.1 ст. 37 УПК РФ не оговорено, у кого в производстве должен находиться материал, с которым прокурору необходимо ознакомиться, кто и в какие сроки обязан предоставлять материал прокурору в случае возникновения надобности. Не дают разъяснений и ст. 38 и 39 УПК РФ. При этом даже начальник подразделения дознания на основании ч. 3 ст. 40.1 УПК РФ, может проверять материалы уголовного дела. В.А. Лазарева указывала - «Требование прокурора об устранении нарушений закона при производстве дознания является безусловным» [56, с. 49]. В ст. 41 говорится - дознаватель вправе обжаловать указания начальника органа дознания прокурору, а указания прокурора - вышестоящему прокурору. Обжалование данных указаний не приостанавливает их исполнения [56]. Требования прокурора

устранить процессуальные нарушения являются надзорными полномочиями, и объем этих полномочий не может быть разным по отношению к существующим формам расследования. На основании п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор имеет право на отмену любого незаконного постановления дознавателя.

Так же прокурор имеет право на рассмотрение жалоб в отношении следователя, руководителя следственного органа, дознавателя, руководителей подразделения и органа дознания. Это право закреплено в ст. 124 УПК РФ. Прокурор рассматривает жалобу в течение 3 суток со дня ее получения. В исключительных случаях, когда для проверки жалобы необходимо истребовать дополнительные материалы либо принять иные меры, допускается рассмотрение жалобы в срок до 10 суток, о чем извещается заявитель. При этом прокурор самостоятельно не имеет права устранять нарушения закона, а обязан потребовать это сделать от органов расследования. Для этого прокурор должен признать действия органов расследования незаконными, а жалобу признать обоснованной. О механизме устранения нарушений сказано выше.

Одно из важных полномочий прокурора является его право осуществлять надзор за законностью и обоснованностью принятия решений об ограничении конституционных прав и свобод участников уголовного процесса, т.е. о правомерности вынесения следователем или дознавателем постановления о применении мер процессуального принуждения. Проверка жалоб о неправомерности задержания подозреваемых или нарушении их прав осуществляется незамедлительно. На основании ч. 2 ст. 10 УПК РФ прокурор обязан немедленно освободить всякого незаконно задержанного, или лишеного свободы, или незаконно помещенного в медицинскую организацию, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, или в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, или содержащегося под стражей свыше срока, предусмотренного УПК РФ. Либо дать такие указания органам следствия. В

случае несоблюдения установленного ч. 3 ст. 92 УПК РФ срока сообщения прокурору о произведенном задержании принимать соответствующие меры прокурорского реагирования. На основании ст. 96 УПК, при необходимости сохранения в интересах предварительного расследования в тайне факта задержания уведомление по мотивированному постановлению дознавателя, следователя с согласия прокурора может не производиться, за исключением случаев, если подозреваемый является несовершеннолетним.

К сожалению, данный надзор осуществляется не самым лучшим образом. В.А. Лазарева указывала на то, что «Типичной ошибкой, на которую прокуроры не обращают никакого внимания, является игнорирование введенного законом понятия «фактическое задержание», с которым связано начало и окончание срока задержания (п. 11 ст. 5 УПК РФ), а также момент возникновения права на защиту, (п. 3 ч. 3 ст. 49 УПК). Прокуроры не обращают внимание на требование ч. 2 ст. 92 отражать в протоколе задержания не только время его составления, но и время задержания, то есть фактического ограничения свободы передвижения лица, что ведет к нарушению срока представления в суд ходатайства о применении к подозреваемому меры пресечения в виде заключения под стражу» [21, с. 54].

Еще прокурор обязан надзирать за соблюдением законности требований, указанных в ст. 223.1 УПК РФ Уведомление о подозрении в совершении преступления.

У прокурора имеются и другие полномочия в рамках осуществления предварительного расследования, кроме рассмотренных. Это и продление сроков проверки (ч. 3 ст. 144), и определение подследственности уголовных дел при их объединении в одно производство (ч. 7 ст. 151, ч. 8 ст. 161), и о соединении уголовных дел в одно, если эти дела находятся в производстве дознания, и продление срока дознания. Еще очень важным этапом прокурорского надзора за соблюдением законности является надзор за законностью принятого решения по делу, поступившему с обвинительным заключением или актом.

Из вышеизложенного следует вывод о том, что прокурор обязан осуществлять надзор за законностью производства следственных действий сотрудниками органов следствия и дознания. Выявив нарушения, прокурор обязан выносить постановление об их устранении, а также признавать имеющиеся доказательства недопустимыми из-за их получения с нарушениями УПК РФ. Обязан прокурор реагировать на жалобы, поступающие в его адрес в отношении должностных лиц, ответственных за проведение качественного расследования. Указанные права прокурора обеспечивают соблюдение законности должностными лицами, производящими предварительное расследование. В целом у прокурора довольно много полномочий, позволяющих эффективно осуществлять надзор как за дознанием, так и за предварительным следствием.

## **Глава 2 Функция уголовного преследования в деятельности прокурора в досудебном судопроизводстве**

### **2.1 Содержание функции уголовного преследования в деятельности прокурора и полномочия по ее реализации**

Понятие «уголовное преследование» появилось в Уставе уголовного судопроизводства 1864 г. Положение о предварительном следствии, дало возможность это понятие отнести и к деятельности прокурора в досудебном производстве. В уголовно-процессуальном законодательстве советского периода это понятие имело такое же значение, как и в дореволюционном законодательстве, но со временем его изъяли из норм права.

УПК РФ 2001 г. в п. 55 ст. 5 даёт определение понятию «уголовное преследование» и оно приравнено к процессуальной деятельности, которую осуществляет сторона обвинения, к которой относится и прокурор. А в ч. 1 ст. 21 УПК РФ прописали, что у прокурора решающая роль при осуществлении уголовного преследования. В ч. 1 ст. 37 УПК РФ указано – «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».

В.И. Качалов считал - основное содержание уголовного преследования состоит в изучении обстоятельств преступления. Как результат – законное и обоснованное предъявление обвинения. Из этого вывода вытекает постановление об определении юридического статуса лица, и обвинительное заключение или приговор [14]. И.Б. Михайловская и Р.В. Мазюк включали в содержание уголовного преследования применение мер процессуального принуждения и пресечения [25]. Под вопросом возможность включения в уголовное преследование ОРД [25]. Некоторые правоведы в содержание

функции уголовного преследования включают меры по установлению события преступления, изобличению виновных и поддержку государственного обвинения [26].

В Постановлении КС РФ несколько раскрыто содержание функции уголовного преследования – формирование обвинения. Обвинение становится предметом судебного разбирательства, и обозначает границы обвинения [34].

Согласно позиции материального права, формируя обвинение, прокурор опосредованно соглашается с оценкой события, которую дал орган расследования, возбудив уголовное дело, утверждая обвинительное заключение или акт, а также давая дознавателю указания о квалификации действий обвиняемого или подозреваемого. Сформировать обвинение – оценить действие лица, совершившего преступление, с позиции материального права.

Цель проверки доказательств:

- накопление знаний о фактах, установленных с помощью доказательства,
- в установлении движения по собиранию новых доказательств, на базе уже имеющихся [34].

Прокурор не имеет права собирать доказательства самостоятельно, но, осуществляет уголовное преследование, управляет их сбором путём руководства дознанием. Так же сбор доказательств прокурором осуществляется путем письменных указаний, направляемых им в органы дознания или следствия, либо путем указания на устранения выявленных недостатков в ходе надзора, ч. 4 ст. 146, ч. 6 ст. 148, ч. 1 ст. 214, ч. 1.1 ст. 211, п. 2 ч. 1 ст. 221, п. 2 ч. 1 ст. 226 УПК РФ.

Содержание функции уголовного преследования состоит из материальной и процессуальной составляющей, представляющей из себя работу по управлению сбором и проверкой фактов о возможности совершения преступления установленным лицом. Связаны эти две составляющих функции

уголовного преследования через то, что результат процессуальной составляющей является основой результата материальной составляющей.

Актами уголовного преследования в досудебном производстве М.С. Строгович и А.Г. Халиулина, помимо вышеуказанных, считали и меры пресечения [41]. Таким образом, меры обеспечительного характера отражаются в содержании функции уголовного преследования, которое осуществляет прокурор.

Содержится функция уголовного преследования и в согласии на неуведомлении органами расследования родственников подозреваемого о его задержании.

Изложенное даёт возможность назвать три взаимосвязанных и взаимозависимых составляющих функции уголовного преследования:

- материальная,
- процессуальная,
- обеспечительная.

Эти составляющие функции преследования служат избличению конкретного лица и одновременно проявляются при реализации определенного процессуального прокурорского акта, например, в постановлении о возврате уголовного дела.

Таким образом, уголовное преследование, осуществляемое прокурором, заключается в:

- самостоятельном квалифицированнии деяния;
- требовании начала уголовного преследования от органов следствия и дознания;
- соглашении с квалификацией деяния лицом, данное следователем или дознавателем;
- в возможности направления материалов уголовного дела в органы расследования;
- в отмене на основании ст. 148 УПК необоснованного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Перечисленные полномочия, хоть и относятся к мерам надзорного характера, несут заряд материальной составляющей уголовного преследования, так как с их помощью прокурор влияет на формирования обвинения по уголовному делу.

К уголовному преследованию в предварительном следствии также относятся полномочия по:

- удовлетворению ходатайств о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве,
- вынесение представления об особом порядке судебного заседания,
- вынесение судебного решения по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве.

После уяснения функций и полномочий прокурора в стадии предварительного расследования обозначим элементы, из которых складывается производство прокурорского уголовного преследования:

- суммы всех процессуальных решений и действий, которые прокурор принимает и совершает, побуждая органы предварительного расследования проводить работу по доказыванию события преступления и установлению виновности конкретного лица;
- сумма всех процессуальных решений и действий, которые принимаются при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве;
- сумма всех указанных действий и решений после поступления уголовного дела с обвинительным актом или постановлением;
- процессуальные права в области руководства дознанием [4].

Много вопросов в настоящее время возникает по поводу процессуальных полномочий прокурора из-за многочисленных изменений, которые вносились последние несколько лет в УПК РФ. Вызывает вопрос решение законодателей забрать у прокурора право самостоятельного возбуждения уголовных дел, тем самым поставив вопрос о возможности

осуществления прокурором уголовного преследования. Такое положение противоречит состязательной форме уголовного процесса. А ведь не вовремя возбужденное уголовное дело затягивает сроки расследования и делает намного сложнее процесс сбора доказательств по делу. И к тому же, является нарушением прав и законных интересов потерпевших [1].

Такое положение негативно отражается на работе органов прокуратуры. Теперь, обнаружив, если противоправное деяние имеет все признаки уголовного преступления, прокурор направляет материал в следственные органы для решения вопроса о начале уголовного преследования, и, по сути, проверка начинается заново, но только теперь должностными лицами органов расследования. Надзорная проверка в этом случае превращается в сообщение о преступлении [43].

То есть, доводов прокурора не достаточно для возбуждения дела и они должны быть перепроверены лицами, которые в своей деятельности поднадзорны прокурору и должны, по идее, выполнять его указания, а не перепроверять их. Такое положение умоляет статус и процессуальное значение органов прокуратуры. Прокурор повторно вынужден контролировать ход расследования и часто вынужден доказывать правильность своих выводов, вступая в спор с органами расследования при принятии ими решения об отказе в возбуждении уголовного дела. Таким образом, процесс расследования необоснованно затягивается до бесконечности, а такое положение противоречит ст. 6.1 УПК РФ: «Уголовное судопроизводство осуществляется в разумный срок. Уголовное судопроизводство осуществляется в сроки, установленные УПК РФ. Продление этих сроков допустимо в случаях и в порядке, которые предусмотрены УПК, но уголовное преследование, назначение наказания и прекращение уголовного преследования должны осуществляться в разумный срок» [49].

Для улучшения качества предварительного расследования и прокурорского надзора требуется восстановление прокурору права

возбуждать уголовные дела с одновременным осуществлением надзора над сроками производства следственных действий. Это позволило бы предупреждать случаи допущения следственных ошибок и злоупотреблений следователями [20].

Эффективность уголовного преследования и прокурорского надзора зависит от наличия возможности у прокурора руководить предварительным расследованием. Но это право прокурора ограничено законодателем и у прокурора отсутствует право давать следователю указания, которые были бы обязательными для их выполнения, отсюда рост возвращенных уголовных дел на доследование. Наличие у прокурора права на отмену любого незаконно или необоснованно принятого следователем постановления и возможности контроля за сроками расследования могло бы решить указанную проблему.

Не мешало бы дать прокурору право самостоятельно прекращать уголовные дела в стадии предварительного расследования, что дало бы возможность оперативно восстанавливать нарушенные права обвиняемого в случае незаконного возбуждения уголовного дела.

Попытки расширить полномочия прокурора в стадии предварительного расследования принимались и принимаются неоднократно. Например, в сентябре 2018 г. в Государственную Думу Федерального Собрания РФ вносился проект ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)» [36].

Предполагалось дать прокурору право на возбуждение уголовных дел публичного обвинения, и принимать участие в возбуждении дел частного и лично-публичного обвинения при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя, если данное преступление совершено в отношении лица, которое в силу зависимого или беспомощного состояния либо по иным причинам не может защищать свои права и законные интересы, и в случае совершения преступления лицом, данные о котором не известны.

Также хотели предоставить прокурору право на приостановление и прекращение производства по делу. При реализации указанной поправки прокурор смог бы производить некоторые следственные действия без принятия дела к своему производству; давать органу дознания указания, обязательные к исполнению; разрешать отводы и самоотводы; отстранять сотрудников следствия и дознания от расследования при допущении ими грубых нарушений УПК РФ. Эти поправки можно считать возвратом к прошлым полномочиям прокурора, утраченные им после вступления в силу ФЗ № 87-ФЗ от 05.06.2007 г. [5]. Но многие законодатели не согласны с расширением полномочий прокурора, считая, что невозможно одновременно осуществлять надзорные функции и функции расследования, к тому же это лишает самостоятельности руководителя следственного органа, а СК РФ делает придатком прокуратуры [2].

Выступая в защиту расширения полномочий прокурора, сторонники его введения, опираясь на данные статистики, показывают, что прокурорский контроль за предварительным следствием намного эффективней, чем существующий в настоящее время судебный [44].

С целью повышения эффективности деятельности прокурора требуется увеличить права прокурора в области осуществления надзора в стадии предварительного расследования и считать надзор ведущим направлением работы прокурора, четко определив задачи и функции этой деятельности в уголовном процессе.

Из всего сказанного следует вывод:

- у прокурора недостаточно полномочий по осуществлению надзора;
- функции надзора дифференцированы в зависимости от формы расследования.

Для устранения этих недостатков надо в гл. 20 УПК РФ включить ст. 149.1, в рамках которой урегулировать полномочия прокурора по надзору за законностью возбуждения уголовных дел, восстановить ранее имевшиеся у прокурора полномочия на стадии предварительного расследования –

возвратить право прокурора возбуждать уголовные дела при контроле за сроками следствия. Это позволит не допускать следственные ошибки и злоупотребления в ходе расследования.

## **2.2 Взаимодействие прокурора с органами предварительного следствия и дознания при реализации функции уголовного преследования**

Уголовное преследование многосубъектно. Из-за особенностей правового регулирования субъектов, участвующих в уголовном преследовании, требуется нахождение точек соприкосновения их совместной работы. Без осуществления взаимодействия при осуществлении уголовного преследования невозможно добиться слаженной и эффективной работы.

В данном случае взаимодействие – это сотрудничество субъектов, не имеющих соподчинения. Этими субъектами в стадии предварительного расследования являются прокурор и органы предварительного расследования. Ген.прокурор РФ Ю.Я. Чайка утверждал: «реализующий функцию уголовного преследования, должен иметь возможность взаимодействовать со следователем на протяжении всего расследования потому, что ему придется поддерживать выдвинутые последним обвинения» [54].

Сотрудничество между органами предварительного следствия и прокурором должно строиться на единстве сторон обвинения. Но сейчас единство подорвано отсутствием возможности у прокурора самому осуществлять уголовное преследование и индивидуализации следственной власти. А.А. Ларинков утверждал: «Недостаточная организация взаимодействия и несогласованность действий в работе по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений рассматривается как одна из системных проблем в досудебном производстве» [22]. Сейчас сотрудничество между прокурором и органами предварительного следствия стало простым партнерством.

В СССР партнерство осуществлялось, основываясь на механизме установления объективной истины. Данный принцип сегодня находится вне пределов уголовно-процессуального регулирования. Сотрудничество возможно только при отсутствии противоречий между участниками процесса стороны обвинения. В настоящее время возможность сотрудничества регулируется ст. 1 ФЗ «О прокуратуре», где координируется деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Но эффективно координировать действия можно только при отсутствии внутренних противоречий. Отсутствие взаимодействия является причиной принятия рассогласованных решений [43].

У названного взаимодействия стоит конкретная цель - оптимизация деятельности органов власти и должностных лиц, осуществляющих уголовное преследование. Достижение указанной цели будет способствовать реализации потребностей прокурором функций уголовного преследования и надзора.

В связи с предварительным характером досудебного производства в большинстве случаев вынесенные процессуальные решения органами предварительного расследования носят неоконченный характер. Налаженное взаимодействие между прокурором и органами предварительного расследования поможет преодолеть эту неоконченность, поможет согласовать позиции субъектов сторон обвинения и сформулировать единую общую позицию и правовую оценку обстоятельствам расследуемого уголовного дела. Налаженное взаимодействие, при отсутствии противоречия положениям ч. 1 ст. 73 УПК РФ, создаст условия для установления истины [6] и обеспечит права и законные интересы личности [45].

Взаимодействие прокурора и органов предварительного расследования – это согласованные действия для достижения цели оптимизации предварительного расследования.

У возможных форм взаимодействия между прокурором и предварительным следствием нет законодательного закрепления. Встречается их разделение на процессуальные и организационные [27], процессуальные и

не процессуальные [15], процессуальные и управленческие [25]. При наличии властных полномочий взаимодействие может быть выстроено больше в организационном, нежели процессуальном направлении [45]. В основном взаимодействие выражено межведомственными совещаниями, инструктивными письмами прокурора органам предварительного расследования, методическими рекомендациями [46].

Эти виды взаимодействия не охватывают функций уголовного преследования. Их скорее следует рассматривать в качестве координационных видов взаимодействия [48].

Так как прокурор ограничен в своих полномочиях на стадии возбуждения уголовного дела и предварительного расследования партнерское взаимодействие находится за границами уголовно-процессуального регулирования. Согласно ст.ст. 163 и 223.2 УПК прокурор не участвует в создании следственной группы. Таких случаев очень мало [50].

Фактической формой взаимодействия стало оперативное совещание у прокурора с участниками предварительного следствия, а также неформальное собеседование прокурора и сотрудника органа предварительного расследования с прокурором по уголовному делу. Но считать это формами взаимодействия при реализации функции уголовного преследования не совсем корректно. Оперативные совещания – это больше координационная функция. А неформальное общение скорее относится к функции надзора.

Прокурор, в настоящее время, являясь главой обвинения, при отсутствии полноценных процессуальных прав по направлению предварительного расследования не может взаимодействовать с органами предварительного расследования полноценно. При этом Генеральная прокуратура особо выделяет распорядительный характер взаимодействия прокурора и других субъектов уголовного судопроизводства, осуществляющих уголовное преследование. Это проявляется в требованиях прокурора от подчиненных ему субъектов: особо внимательно проверять законность принятых решений по делам коррупционной, экстремисткой и террористической направленности;

на постоянной основе обсуждать и координировать действия руководителей правоохранительных органов; обеспечить проверку законности и обоснованности всех процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела; следить за соблюдением руководителями следственных органов сроков рассмотрения требования прокурора [29].

Вышеперечисленные распорядительные механизмы, воспринимаемые только как средство надзора, умаляют и без того скромное понимание практиками роли и значения роли прокурора в осуществлении уголовного преследования.

Хотя есть у прокурора определенные властно-распорядительные полномочия, указывающие на взаимодействие с органами предварительного расследования. Это согласие в порядке п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК: на возбуждение дознавателем перед судом ходатайства на избрание, изменение или отмены мер пресечения, и других мер процессуального принуждения; личная поддержка, п. 8 ч. 2 ст. 37 УПК, в суде ходатайства дознавателя о производстве определенных действий по мерам пресечения, отстранения от должности, ст. 114 УПК, арест имущества или ценных бумаг, ст.ст. 115 и 116 УПК; поддержка ходатайства о продлении домашнего ареста или содержания под стражей; продления сроков дознания.

Вывод: прокурор создает условия по осуществлению уголовного преследования строго в правовом поле и практически санкционирует и направляет уголовное преследование конкретного лица.

Прокурор – глава обвинительной власти. Его взаимодействие с субъектами уголовного судопроизводства обеспечивается наличием распорядительных полномочий. Эти полномочия должны превосходить по объему полномочия других участников стороны обвинения. Тогда оно будет более эффективным, ибо любая согласованная деятельность должна вертикально замыкаться на одном субъекте. Взаимодействие прокурора с другими субъектами стороны обвинения должны выстраиваться при признании прокурора главой обвинения.

### **Глава 3 Функция надзора в деятельности прокурора в досудебном судопроизводстве**

По-разному анализируют функции прокурорского надзора в ходе предварительного расследования. Согласно этапному подходу функция прокурорского надзора состоит из:

- проверки исполнения законодательства при осуществлении работы с заявлениями и сообщения о преступлениях;
- проверки соблюдения закона при возбуждении уголовного дела и его обоснованности [55];
- реализации прав при осуществлении надзора на первоначальном этапе расследования,
- при избрании меры пресечения и задержании, в ходе привлечения лица в качестве обвиняемого,
- проверяя процессуальные решения о приостановлении и прекращении уголовного дела [7];
- возвращении уголовных дел на доследование при обнаружении процессуальных нарушений.

Согласно процедурному, содержание функции надзора выражается в процессе оценивания состояния расследования уголовного дела и привлечении виновных к ответственности.

Н.В. Буланова в содержании функции прокурорского надзора включала:

- меры по выявлению процессуальных нарушений, допущенных в ходе предварительного расследования;
- требования устранения выявленных нарушений;
- восстановление прав лиц, участвующих в уголовном процессе;
- привлечение сотрудников следственных подразделений к ответственности за допущенные процессуальные нарушения [8].

Данные мировоззрения содержат определенные недостатки, а именно, их неполноту. На основании ст. 1 ФЗ «О прокуратуре» у прокурора особая

миссия – обеспечить законность и верховенство закона. Для этого требуется выявлять факты нарушения законности и реагировать на них, либо констатировать отсутствие каких-либо нарушений. Выявить нарушение закона – фактически тоже самое, что провести расследование. Вначале прокурор изучает материалы предварительного расследования в порядке ст.ст. 144-145 УПК РФ. Исследовав материал и осмыслив полученный результат, прокурор устанавливает факты нарушения уголовного или уголовно-процессуального закона. А установление причин и условий, которые способствовали совершению нарушениям – побочный продукт от выше названной деятельности – выявления нарушений законодательства.

После выявления нарушений следует реакция прокурора. Реагировать он может двумя способами:

Первый – непосредственно пресекать нарушения закона, вынося запрет и отмену необоснованно принятых процессуальных решений.

Второй – опосредованное пресечение нарушений закона. Формой названного пресечения выступает прокурорское требование об устранении выявленных им нарушений. К сожалению, не все нарушения закона получается пресечь - часто нарушаются сроки рассмотрения жалоб и заявлений; несвоевременно уведомляется прокурор о принятых процессуальных решениях органами предварительного расследования.

Положительную оценку проделанной работе органами расследования прокурор может выразить как лично, так и опосредованно.

Проведя анализ изложенному, можно сказать о том, что содержание уголовно-процессуальной функции прокурорского надзора является процессом оценивания состояния расследования уголовного дела, которое представляет из себя:

- обнаружение факто нарушений процессуального законодательства;
- обнаружение причин и условий, которые способствовали совершению нарушений;

- реакция прокурора на обнаруженные недостатки, причины и условия их допущения;
- фиксирование отсутствие нарушений закона.

Реализации функции надзора прокурором помогает восстанавливать нарушенные права и законные интересы участников уголовного процесса, помогает нормализовать процедуру исполнения законности.

Отражением функции прокурорского надзора являются его полномочия, закрепленные в ФЗ «О прокуратуре». Более полно функция прокурорского надзора выражает себя при реализации им прав по поступившему с обвинительным актом или заключением материала уголовного дела. Утверждая обвинительное постановление, исключая отдельные пункты обвинения или переквалифицируя деяние на основании ч. 2 ст. 226.8 УПК прокурор выражает следующие составляющие:

- констатирует отсутствие фактов, говорящих о нарушении закона,
- констатирует, что расследование проведено в полном объеме и без нарушения УПК;
- выявляя нарушения, реагирует на них.

Реакция прокурора на обнаруженные нарушения обычно носит смешанный характер, например, отменяя необоснованное постановление о прекращении уголовного дела прокурор прекращает действие незаконного акта и в то же время опосредованно продельывает работу по устранению других нарушений закона.

Производя предварительное следствие, исключая решения на стадии возбуждения уголовного дела и стадии предварительного расследования, реакция прокурора является опосредованным пресечением нарушений закона и их предупреждению. Причем, согласие или обжалование действий должностных лиц органов предварительного расследования является личным мнением в вопросе применения закона, а не актом надзора. И такое недоверие к прокурору заложено в самих нормах закона.

Нет эффективного механизма реализации и такого надзорного инструмента, как рассмотрение жалоб прокурором на основании ст. 124 УПК. Вынесенное постановление прокурора с требованием устранить обнаруженные нарушения не гарантирует их устранения, так как следователь может не согласиться с выводами прокурора. Такое положение оказывает влияние на эффективность прокурорского надзора в области выявления и устранения процессуальных нарушений. В.М. Быков утверждал по этому поводу: «В настоящее время прокурор практически лишен реальных и действенных мер прокурорского реагирования» [9].

В.Н. Исаенко писал, что профессионально осуществляемый надзор в области соблюдения законности должностными лицами органами предварительного расследования является гарантом четкого и неукоснительного соблюдения правил расследования и «полноценную проверку причастности к преступлениям заподозренных в них лиц» [18].

Не мешало бы внести предложения о совершенствовании полномочий прокурора по надзору:

- предоставить полномочие по заслушиванию отчетов должностных лиц следственных органов о ходе предварительного расследования;
- возможность опрашивать свидетелей и потерпевших перед подписанием обвинительного заключения;
- откорректировать усложненный порядок прокурорского обращения с требованием устранения нарушений закона, которое предусмотрено в ст. 37 УПК;
- снять ограничения по доступу прокурора к материалам дела, закрепленных в ч. 2.1 ст. 37 УПК.

В связи с отсутствием единого подхода к прокурорскому надзору зв органами предварительного расследования, обеспечить его в полной мере затруднительно. С.А. Шейфер ставил вопрос о существовании на практике прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования [59]. Но это мнение можно опровергнуть

наличием у прокурора таких прав, как истребование и проверка решений следователя или дознавателя, а также их руководителей по материалу проверки. П. 5.1 введен ФЗ от 28.12.2010 N 404-ФЗ: «В ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен: истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решение в соответствии с УПК РФ» [56].

Также полномочия прокурора отражены в ведомственных приказах Генерального прокурора РФ:

- обеспечить качественный и эффективный надзор за исполнением законов органами предварительного следствия независимо от их ведомственной принадлежности;
- считать приоритетным направлением своей деятельности защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а равно защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения;
- взвешенно подходить к рассмотрению жалоб и заявлений участников уголовного судопроизводства, принимать в пределах имеющихся полномочий меры к восстановлению нарушенных прав, возмещению материального ущерба и компенсации морального вреда;
- систематически проверять законность действий и решений следственных органов в ходе досудебного производства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;
- при наличии данных, указывающих на особую значимость проверяемых фактов, сложность их исследования, а также на неоднократные существенные нарушения требований уголовно-процессуального закона, в соответствии с п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ

изымать материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования;

- выявляя нарушения порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, добиваться их устранения, а при обнаружении признаков должностного правонарушения принимать меры к привлечению виновных лиц к ответственности, в том числе уголовной;
- по фактам укрытия преступлений от учета при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, выносить согласно п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ мотивированные постановления о направлении в органы предварительного расследования соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании;
- обеспечить проверку законности и обоснованности всех процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела;
- признав решение следователя, руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, не позднее 5 суток с момента получения соответствующим прокурором материалов проверки сообщения о преступлении выносить мотивированное постановление о его отмене, и т.д. [30].

Конечно, механизм осуществления прокурорского надзора требует усовершенствования. Этого можно добиться, если определять не сколько виды нарушений, а увеличивать перечень задач, которых можно достигнуть, осуществляя надзорную функцию. Первейшая задача – это оценивание законности и обоснованности процессуальной деятельности органов предварительного расследования. Надзор прокурора на стадии предварительного расследования особо необходим, так как на данной стадии у участников еще отсутствует конкретный юридический статус, а следовательно, не определен конкретно круг их прав и обязанностей. А органы

следствия уже «вторгаются» в область прав, охраняемых конституцией, и ограничивают эти права [47]. Расширение полномочий органов дознания в стадии предварительного расследования значительно ограничивает права участников расследования, а такое положение недопустимо.

Еще одной функцией прокурорского надзора является задача по повышению качества проведения расследования. Выявляя допущенные нарушения и требуя их устранения, прокурор добивается повышения качества проведения предварительного расследования. В УПК РФ сказано: «Каждое доказательство подлежит оценке с точки зрения относимости, допустимости, достоверности, а все собранные доказательства в совокупности - достаточности для разрешения уголовного дела. Прокурор вправе признать доказательство недопустимым по ходатайству подозреваемого, обвиняемого или по собственной инициативе. Доказательство, признанное недопустимым, не подлежит включению в обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление» [56]. Таким образом, осуществляя надзор на стадии предварительного расследования, прокурор способствует формированию непротиворечивой и достаточной доказательственной базы. К тому же прокурорский надзор является действенным способом выявления и устранения ошибок, допущенных при производстве следственных действий [58]. Прокурорский надзор при производстве предварительного следствия, в ходе которого выявляются и устраняются следственные ошибки, предотвращает наступление последствий, обозначенных в ст. 237, 254 и 264 УПК РФ, а именно, возвращение уголовного дела прокурору, прекращение уголовного дела или уголовного преследования в судебном заседании и удаление свидетелей и лиц, в отношении которых уголовные дела выделены в отдельное производство в связи с заключением с ними досудебного соглашения о сотрудничестве, из зала судебного заседания [56]. Анализ практики реализуемых прокурором надзорных функций говорит о необходимости определения грубых нарушений закона, допускаемых органами предварительного расследования. Выявленные нарушения часто

требуют применения незамедлительных мер для их устранения. Но эти меры реализованы только в положениях приказов Генерального прокурора РФ. Такое положение не способствует правильному пониманию должностными лицами положений УПК РФ. Так, в приказе Генерального прокурора РФ «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве дознания в сокращенной форме» акцент сделан именно на часто допускаемые грубые нарушения:

- потерпевшего в течении 3-х суток не наделяют статусом потерпевшего;
- рассматривают ходатайство подозреваемого о производстве дознания в сокращенной форме с превышением установленных 24 часов с момента поступления такого ходатайства [31].

Было бы логичным определить список указанных нарушений и порядок их устранения в УПК. Для этого надо в ст. 37 УПК систематизировать полномочия прокурора по отношению к функции уголовного преследования и функции надзора, и дать право прокурору безоговорочно требовать от органов предварительного следствия устранения выявленных нарушений. К сожалению, количество обнаруженных грубых нарушений УПК продолжает быть стабильно высоким, и наблюдается даже их рост.

Главное назначение прокурора – быть не просто сторонним наблюдателем, а защитником прав и законных интересов граждан. При осуществлении своей надзорной деятельности прокуратура обнаруживает укрытые преступления. А ведь за каждым таким случаем – судьба человека. И если бы не настоятельные требования прокурора в рамках прокурорского надзора привлекать к уголовной ответственности правонарушителей, вера в справедливость и правосудие уменьшилась бы. Прокурору необходимо иметь возможность вмешиваться в область предварительного следствия, особенно при отсутствии надлежащего надзора со стороны руководителей следственных органов. Стало очевидно, что сокращение властных полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве было непродуманным,

поспешным решением [31]. А В.В. Черкесов, поддерживая эту позицию, говорил: «Сегодня у нас надзора за законностью предварительного расследования нет» [37].

В заключении отметим, что уголовно-процессуальная функция прокурорского надзора, представляет собой инструмент выявления и восстановления:

- нарушения закона в ходе предварительного следствия и дознания;
- причин и условий, которые способствуют появлению таких нарушений;
- нарушенных прав участников предварительного расследования.

Естественно, что возможность обязывать другие органы устранять выявленные нарушения или самостоятельно предпринимать действия по их устранению не должна отражаться на действенности надзорных мер и принижать его статус по отношению к органам предварительного следствия. Основа надзора – это возможность незамедлительно реагировать на обнаруженные в ходе проверки производства следственных действий нарушения, допущенных органами предварительного расследования.

## Заключение

Исследуя реализуемые прокурором функции надзора и уголовного преследования можно сделать следующий вывод – современная модель деятельности прокурора РФ в указанной стадии заключается в его правозащитной функции. Именно защита – основная цель его работы. Эта функции, совместно с другими, определяет характер и содержание действий и принимаемых прокурором решений в упомянутой выше стадии. Прокурор, как участник предварительного следствия, реализуя свои функциональные обязанности, направляет деятельность органов предварительного следствия к достижению ими назначения уголовного судопроизводства. А назначение уголовного судопроизводства – добиться справедливости. Закон должен быть справедлив, и именно прокурор, реализуя свои функции, добивается справедливости.

Прокурор является руководителем стороны обвинения, обвинительной власти, имеющим властные процессуальные полномочия в отношении остальных участников судопроизводства стороны обвинения. И при этом он является универсальным органом государственного надзора.

Осуществляя надзорную функцию, прокурор, к тому же, осуществляет, таким образом, уголовное преследование. Эти две функции являются основными, дополняющими друг друга. Только прокурор имеет права реализовывать функции надзора и уголовного преследования одновременно.

Указанные функции являются инструментами, с помощью которых прокурор осуществляет защиту прав и свобод человека и гражданина, охраняет интересы общества и государства, оптимизирует процесс расследования. Прокурор играет решающую роль при формировании обвинения.

Содержание уголовно-процессуальной функции прокурорского надзора - это процесс оценивания расследования, в ходе которого он выявляет

процессуальные нарушения и причины, способствующие их допущению и совершению.

Функции прокурора – это направление его работы в качестве участника уголовного процесса по достижению назначения уголовного судопроизводства. В современных условиях при существующей модели деятельности прокуратуры РФ в ходе предварительного расследования значение имеет правозащитная функция прокурора не как отдельная функция, а как функция, в целом определяющая характер и содержание работы и принимаемых прокурором решений.

Прокурор – глава обвинительной власти, осуществляющий функции как надзора, так и уголовного преследования, которые (функции) являются главными и дополняющими друг друга, отсутствующими у других субъектов уголовного процесса со стороны обвинения.

Прокурор обязан осуществлять надзор за законность производства следственных действий сотрудниками органов следствия и дознания. Выявив нарушения, прокурор обязан выносить постановление об их устранении, а также признавать имеющиеся доказательства недопустимыми из-за их получения с нарушениями УПК РФ.

Обязан прокурор реагировать на жалобы, поступающие в его адрес в отношении должностных лиц, ответственных за проведение качественного расследования.

Указанные права прокурора обеспечивают соблюдение законности должностными лицами, производящими предварительное расследование.

В целом у прокурора довольно много полномочий, позволяющих эффективно осуществлять надзор как за дознанием, так и за предварительным следствием.

С целью повышения эффективности деятельности прокурора требуется увеличить права прокурора в области осуществления надзора в стадии предварительного расследования и считать надзор ведущим направлением

работы прокурора, четко определив задачи и функции этой деятельности в уголовном процессе.

Из всего сказанного следует вывод:

- у прокурора недостаточно полномочий по осуществлению надзора;
- функции надзора дифференцированы в зависимости от формы расследования.

Для устранения этих недостатков надо в гл. 20 УПК РФ включить ст. 149.1, в рамках которой урегулировать полномочия прокурора по надзору за законностью возбуждения уголовных дел, восстановить ранее имевшиеся у прокурора полномочия на стадии предварительного расследования – возратить право прокурора возбуждать уголовные дела при контроле за сроками следствия.

Обязать органы дознания и следствия безоговорочно выполнять требование прокурора об устранении нарушений закона и отказа от утверждения обвинительного заключения. Это позволит не допускать следственные ошибки и злоупотребления в ходе расследования.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Абдуллаев Ф.Г., Зайцев О.А. Уголовно-процессуальная деятельность начальника исправительного учреждения. - М. : Северный город-7, 2004. - С. 80.
2. Анисимов Г. Некоторые вопросы места и роли прокурора в уголовном судопроизводстве на современном этапе совершенствования законодательства // Право и жизнь. – 2009. – № 10.
3. Баев М.О., Баев О.Я. Злоупотребление правом в досудебном производстве по уголовным делам. – М. : Проспект, 2014. – С. 46.
4. Буланова Н.В. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. – М., 2018. – С. 51-55.
5. Борохов Н.Е. Еще раз к вопросу о расширении полномочий прокурора в досудебном производстве по уголовным делам // Проблемы права. - 2018. - № 5 (69). - С. 74-76.
6. Бастрыкин А.И. Вернуть в уголовный процесс институт истины // Рос. газ. – 2012. – 16 мар.; Свиридов М.К. Задача установления истины и средства ее достижения в уголовном процессе // Вестник ТомГУ. – 2013. – № 2. – С. 101-106.
7. Болтошев Е.Д. Функции прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – М., 2002. – С. 103-125
8. Буланова Н.В. Прокурор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. – М. : Юрлитинформ, 2015. – С. 55.
9. Быков В.М. Следователь в уголовном процессе России. Монография. – М., 2014. – С. 92.
10. Воронин О.В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. – Томск : изд-во НТЛ, 2013. – С. 21-36.
11. Власова С.В. Правовое положение прокурора в досудебном производстве по уголовному делу // Судебная власть и уголовный процесс. – 2012. – № 1. – С. 66-75.

12. Головкин Л.В. Архетипы досудебного производства, возможные перспективы развития отечественного предварительного следствия // Уголовное судопроизводство. 2014. № 2. С. 9-16.

13. Даев В.Г. Процессуальные функции и принцип состязательности в уголовном судопроизводстве // Правоведение. 1974. С. 48-72.

14. Качалов В.И. Уголовно-процессуальные функции // Уголовно-процессуальное право. Под общ. ред. проф. В.М. Лебедева. – М., 2012. – С. 49-52.

15. Зуев С.В. Уголовное преследование по делам о преступлениях, совершаемых организованными группами и преступными сообществами (преступными организациями): монография. – Челябинск : ЧЮИ МВД России, 2010. – С. 24-35.

16. Заключение на проект Постановления Пленума Верховного Суда РФ (письма Ю.С. Пилипенко от 25, 29.05 и 03.06.2105 г. В.М. Лебедеву). Вестник Федеральной палаты адвокатов. Издательская группа «Юрист» (Москва). – 456 с. (С. 101).

17. Исаенко В.Н. Криминалистические аспекты деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве // Криминалистика. – 2011. – № 2. – С. 17-21.

18. Исаенко В.Н. Критерии комплексной оценки прокурором материалов предварительного расследования // Законность. 2013. № 9.

19. Кехлеров С.Г. Некоторые итоги и потенциал правозащитной деятельности прокуратуры // Права человека в России и правозащитная деятельность государства: сб-к мат-лов Всеросс. научн.-практ. конф. – СПб. : Юридический центр пресс, 2003. – С. 45-53.

20. Кириллова Н.П. Необходимый объем полномочий прокурора при надзоре за следствием // В сборнике: Научная школа уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского государственного университета: Уголовная юстиция XXI века (к 15-летию практики применения УПК РФ) Сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции / Под ред. Н.П. Кирилловой, Н.Г. Стойко. - 2018. - С. 272-273

21. Лазарева, В.А. Прокурор в уголовном процессе: Учебное пособие / В.А. Лазарева. – Самара: изд-во «Самарский университет», 2018. – 223 с.

22. Ларинков А.А. Понятие и значение взаимодействия органов предварительного расследования с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, в уголовном судопроизводстве // Криминалистика. – 2014. – № 2. – С. 49-54.

23. Мотовиловкер Я.О. Основные уголовно-процессуальные функции. – Ярославль, 1976. - 165 с.

24. Махов В.Н. Совместимо ли действие в уголовном процессе принципа состязательности и принципа установления истины? // Вестник Орловского государственного университета. – 2015. – № 1. – С. 76-78

25. Михайловская И.Б. Соотношение процессуальных и управленческих отношений в уголовном судопроизводстве // Государство и право. – 2011. – N 7. – С. 27.

26. Манова Н.С. Следственный судья: дискуссия продолжается // Уголовное судопроизводство. – 2015. – N 3.

27. Нечаев В.В. Организационно-правовые основы взаимодействия органов предварительного следствия и дознания: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. – Рязань, 2005. – С. 9.

28. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: Федер. закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ [принят Гос. Думой 22.12.2010] (по сост. на 04.06.2014) // Рос. газ. – 2010. – 30 дек.

29. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ. Генерального прокурора РФ от 02.06.2011 № 162.

30. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генерального прокурора РФ от 02.06.2011 № 162 // Законность. – 2011. – № 11.

31. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве дознания в сокращенной форме: приказ Ген. прокурора РФ от 03.07.2013 № 262 // Законность. – 2013. – № 9.

32. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ. Генерального прокурора РФ от 02.06.2011 № 162.

33. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2013 № 16-П по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Республики Узбекистана Б.Т. Гадаева и запросом Курганского областного суда // Рос. газ. – 2013. – 12 июля.

34. Постановление Конституционного Суда РФ от 29.06.2004 № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // Рос. газ. – 2004. – 7 июля.

35. Приказы Генерального прокурора РФ № 136 от 06.09.2007 года «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» и № 137 от 06.09.2007 г. «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания». КонсультантПлюс.

36. Проект Федерального закона № 550619-7 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 19.09.2018) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс

37. См.: Российская газета: Неделя. 2013. 23 мая. № 6084. URL: <https://rg.ru>.

38. Рахунов Р.Д. Участники уголовно-процессуальной деятельности по советскому праву / Всесоюз. Ин-т юрид. наук. – Москва : Госюриздат, 1961. – 277 с.;

39. Сычев, Д.А. Прокурор в досудебном уголовном судопроизводстве Российской Империи / Д.А.Сычев // Право и политика. - 2014. - № 10. - С. 1525-1536. -0,85 п.л.

40. Сычев, Д.А. Эволюция понятия уголовно-процессуальных функций, системный принцип их функционирования в досудебных стадиях уголовного судопроизводства / Д.А. Сычев // Мир юридической науки. - 2014. - № 10-11. - С. 55-74.

41. Строгович М.С. Природа советского уголовного процесса и принцип состязательности. – М., 1939. – 321 с.

42. Сычев Д.А. Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса. дис. канд. юрид. наук: 12.00.09. – М., 2016. – 318 с.

43. Стрельников В.В. К вопросу об осуществлении прокуратурой уголовного преследования // Российское право: образование, практика, наука. - 2013. - № 2-3 (80-81). - С. 98-104.

44. Синельщиков Ю.П. Пути модернизации российского уголовного процесса: создание института следственных судей либо расширение полномочий прокурора? // Законность. – 2018. – № 4. – С. 54-58.

45. Садыкова Л.А. Взаимодействие следователя и прокурора в обеспечении прав и законных интересов личности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – М., 2005. – С. 155-169.

46. Сухонос В.В. Взаимодействие прокуратуры с правоохранительными органами. Режим доступа: URL: <http://law-clinic.net/legal/210/2314/>.

47. Тугутов Б.А. Функции прокурора в судебных стадиях уголовного процесса: дис. канд. юрид. наук: 12.00.09. – М., 2014. – С. 64

48. Темираев К.О. Взаимодействие прокурора, руководителя следственного органа и следователя в России и Украине: некоторые аспекты истории и современности // Российский следователь. – 2014. – № 4. – С. 7-9.

49. Уголовно-процессуальный кодекс РФ: текст с изменениями и дополнениями на 21 января 2018 г. – Москва : Эксмо, 2018. – 256 с. – (Законы и кодексы).

50. Уголовное дело № 221758 / Архив 7 отдела СЧ по РОПД ГСУ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

51. Халиулин А.Г. Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. – Кемерово, Кузбассвузиздат, 1997. С. 9; Он же: Уголовное преследование как функция прокуратуры РФ: дис. докт. юрид. наук: 12.00.09. – М., 1997. – 143 с.

52. Чернышев В.А. Проблема функций в российской науке уголовного процесса: дис. канд. юрид. наук: 12.00.09. – Ижевск, 1999. – 162 с.

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

54. Чайка Ю.Я. Прокуратура - государственный поверенный в делах законности // Закон. 2008. N 11. С. 8-10.

55. Чубыкин А.В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. – М., 2014. – С. 123-140.

56. Чашин А.Н. Постатейный комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РФ – Москва : Эксмо, 2018. – 976 с.

57. Шейфер С.А. Досудебное производство в России: этапы развития следственной, судебной и прокурорской власти. – М. : Норма, 2013. – С. 69.

58. Шадрин В.С. Прокурор и его полномочия в уголовном досудебном производстве // Актуальные проблемы современного уголовного процесса

России: межвуз. сб. научных трудов / Под ред. В.А. Лазаревой. – Самара, 2010.  
– С. 6-7.

59. Шейфер С.А. Досудебное производство в России: этапы развития следственной, судебной и прокурорской власти. – М. : Норма, 2013. – С. 101-102.