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»

Обучающийся

Н.И. Голубев

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

канд. юрид. наук, О.Ю. Савельева

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2024

Аннотация

Актуальность избранной к исследованию темы обусловлена несколькими обстоятельствами. На протяжении уже нескольких столетий прокуратура играет значительную роль в деятельности российского общества. Прокуратура РФ – этот тот орган, который стоит на страже укрепления законности и правопорядка. Основным видом деятельности, где реализуются обозначенные функции прокуратуры, это надзор. Особое значение надзорным функциям прокурора придается в сфере уголовного процесса. Именно прокурор является одной из ключевых фигур, способных в силу возложенных на неё законом полномочий, не допустить нарушения прав и свобод участников уголовного процесса, а если всё же такие нарушения имели место, своевременно реагировать на данные факты и устранять их. Сказанное подтверждается статистическими данными.

Целью исследования является правовой анализ полномочий прокурора на стадии предварительного расследования.

Для достижения указанной цели поставлены и решены следующие задачи:

- провести ретроспективный анализ участия прокурора в ходе предварительного расследования;
- определить функции прокурора в стадии предварительного расследования в соответствии с действующим законодательством;
- проанализировать полномочия прокурора в отношении органов предварительного следствия;
- проанализировать полномочия прокурора в отношении органов дознания.

Структура бакалаврской работы обусловлена целью и задачами исследования, и состоит из введения, двух глав, четырех параграфов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Оглавление

Введение	4
Глава 1 Теоретико-процессуальные аспекты института участия прокурора в стадии предварительного расследования	7
1.1 Генезис участия прокурора в стадии предварительного расследования.....	7
1.2 Функции прокурора в стадии предварительного расследования по действующему законодательству	18
Глава 2 Полномочия прокурора в стадии предварительного расследования .	27
2.1 Полномочия прокурора в отношении органов предварительного следствия.....	28
2.2 Полномочия прокурора в отношении органов дознания	42
Заключение	47
Список используемой литературы и используемых источников	52

Введение

Актуальность темы. Прокуратура РФ играет значительную роль в деятельности российского общества на протяжении уже нескольких столетий, так как этот тот орган, который стоит на страже укрепления законности и правопорядка, а значит способствует реализации основному постулату, закрепленному в ч. 1 ст. 1 Конституции РФ, об отнесении РФ к правовому государству.

Основной вид деятельности, где реализуются обозначенные функции прокуратуры, это надзор.

Особое значение надзорным функциям прокурора придается в сфере уголовного процесса, поскольку данная область правоотношений связана с существенными ограничениями прав и свобод лиц, привлеченных к уголовной ответственности, которые возникают со стадии предварительного расследования при возбуждении уголовного дела. Нельзя забывать и о другой категории участников уголовного судопроизводства – о потерпевших от преступлений, защита прав которых также гарантируется государством. И прокурор является одной из тех ключевых фигур, который, обладая законодательно закрепленными полномочиями, способен не допустить нарушения прав и свобод этих участников уголовного процесса. А в случае, если такие нарушения все же имели место, своевременно реагировать на них и принимать меры по их устранению.

Сказанное подтверждается данными статистики: «в 2022 году в рамках надзора за соблюдением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства было выявлено 5 217 038 случаев их нарушения. Это на 0,9% больше, чем в 2021 году. Из них 1 799 639 случаев нарушений были зарегистрированы в ходе предварительного следствия и дознания, что на 5,4% больше, чем годом ранее» [37]. Тенденция роста выявляемых случаев нарушения законов со стороны прокуратуры характерна и для Самарской области. Взять хотя бы август 2023 г. Число фактов установленных нарушений

закона при производстве следствия и дознания составило 24048, т.е. на 6,62% выше, чем за аналогичный период 2022 г. [33].

Таким образом, контроль за соблюдением законности в деятельности органов предварительного расследования на этапе досудебного производства по-прежнему остаётся актуальным, что подтверждается не только данными статистики, но и тем обстоятельством, что процессуальное положение прокурора в стадии предварительного расследования по действующему законодательству существенно изменилось. Это вызывает массу дискуссий в научной доктрине и проблем правового характера.

Степень разработанности темы. Говоря о степени изученности темы, важно отметить, что существует значительное количество научной и учебной литературы, посвящённой определению процессуального статуса прокурора на этапе предварительного расследования. Многие учёные проявляли и продолжают проявлять интерес к этой проблематике.

Данная работа является продолжением ранее проведённых научных исследований, с учётом действующей правовой базы.

Объектом исследования являются уголовно-процессуальные отношения, которые возникают в процессе реализации прокурором своих полномочий на этапе предварительного расследования.

Предметом исследования являются нормы уголовно-процессуального права, определяющие полномочия прокурора на этапе предварительного расследования.

Целью исследования является правовой анализ полномочий прокурора на этапе предварительного расследования.

Для достижения указанной цели поставлены и решены следующие задачи:

- провести ретроспективный анализ участия прокурора в ходе предварительного расследования;
- определить функции прокурора в стадии предварительного расследования в соответствии с действующим законодательством;

- проанализировать полномочия прокурора в отношении органов предварительного следствия;
- проанализировать полномочия прокурора в отношении органов дознания.

Методологическая основа исследования. В ходе работы применялся системный подход, а также общенаучные и частно-научные методы исследования. Среди общенаучных методов стоит отметить исторический и формально-логический подходы. Из частно-научных методов можно выделить формально-юридический и сравнительно-правовой методы.

Нормативно-правовую основу исследования составили: Конституция РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2201-1 «О прокуратуре Российской Федерации», Приказы Генпрокуратуры России от 17 сентября 2021 г. № 544 и от 19 января 2022 г. № 11.

Теоретическую основу составили труды следующих ученых-процессуалистов, таких как: М.О. Баев, О.Я. Баев, С.И. Вершинина, А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров, А.В. Оськин, Е.Р. Ергашев, А.В. Ерёмин, О.А. Кожевников, В.А. Лазарева, А.М. Наумов, А.В. Смирнов и других авторов.

Структура исследования. Работа включает в себя: введение, две главы, состоящие из четырех параграфов, заключения и списка используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Теоретико-процессуальные аспекты института участия прокурора в стадии предварительного расследования

1.1 Генезис участия прокурора в стадии предварительного расследования

Два года назад отмечалось трёхсотлетие прокуратура Российской Федерации.

Отсчёт создания данного органа ведётся с момента подписания 12.01.1722 года Петром I соответствующего Указа, который гласил: «Надлежит быть при Сенате Генерал-прокурору и Обер-прокурору, а также во всякой Коллегии по прокурору, которые должны будут рапортовать Генерал-прокурору» [3, с. 231].

Задача создаваемой прокуратуры Петром I виделась в «уничтожении или ослаблении зла, проистекающего из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония» [50, с. 105].

Первым Генерал-прокурором был назначен П.И. Ягужинский, представленный царём перед сенаторами следующей фразой: «Вот око мое, коим я буду все видеть». Этот постулат нашёл последующее закрепление в Указе от 27.04.1722 г.: «И понеже сей чин – яко око наше и стряпчий о делах государственных» [13, с. 23]. Здесь же были прописаны «основные обязанности и полномочия Генерал-прокурора по надзору за Сенатом и руководству подчиненными органами прокуратуры» [13, с. 23].

Применительно к вопросу об участии прокурора в стадии предварительного расследования следует обратить внимание на Наказ от 1767 г, которым ему было предписано: «изыскание и производстве всех безгласных дел (дел публичного уголовного преследования в их современном понимании) ради гонения преступлений именем самого (монарха)» [5, с. 11].

При этом, как отмечает М.Ю. Скоропулова, «учитывалось действующее законодательство других государств и говорилось о необходимости наделения

прокурора правами по осуществлению и реализации функции публичного уголовного преследования, которая в прежнем законодательстве России проявлялась эпизодически и в сокращенном виде» [53, с. 110-111].

В следующем, изданном 07.11.1775 г. Указе, отмечалось: «вообще губернские прокуроры смотрят и бдение имеют о сохранении везде всякого порядка, законами определенного, и в производстве, и в отправлении самих дел и долг имеют повсюду истреблять зловредные взятки» [5, с. 13].

Однако, как пишет М. Ю. Скоропупова, «по действующему в этот период законодательству перед прокуратурой хотя и была фактически поставлена задача по надзору за следствием, отдельных процессуальных форм такого надзора не устанавливалось. Так, никаких актов прокурорского реагирования на выявленные и установленные нарушения в досудебном производстве законом предусмотрено не было. Данная ситуация указывала на несамостоятельность прокурора в области уголовного преследования» [53, с. 113]. Далее автор отмечает, что «несмотря на то, что прокурор обладал большими и значимыми полномочиями, он не получал каких-либо действенных и эффективных рычагов как по надзору за следствием, так и в области проведения публичного уголовного преследования от имени государства. При таких обстоятельствах, среди функций органов прокуратуры, прокурорский надзор за расследованием уголовных дел изначально не имел законодательного закрепления полномочий для принятия мер по устранению нарушений закона» [53, с. 113].

В другом нормативно-правовом акте, принятом в самом начале XIX века, в Циркулярном ордере от 22.09.1802 г. содержалось важное положение относительно статуса прокурора на стадии досудебного производства. По результатам его анализа, О.А. Кожевников делает вывод, что на прокурора возлагались функции по наблюдению за недопущением как нарушений закона при производстве допроса, так и сокрытия фактов преступлений [23, с. 40].

В ходе Судебной реформа 1864 года были приняты «Основные начала судебных преобразований».

Значение Судебной реформы 1864 года применительно к теме нашего исследования выражалось в том, что в результате её проведения деятельность прокуратуры была переориентирована именно на уголовное преследование, а также на надзор за предварительным следствием и дознанием. Так, в ст. 249 Устава уголовного судопроизводства от 20.11.1864 г. (далее – по тексту Устав) прокурор упоминается как лицо, участвующее в производстве предварительного следствия в качестве наблюдателя за судебным следствием. В свою очередь в ст. 296 Устава уже конкретизированы обязанности того прокурора, который осуществлял наблюдение за следственными действиями – «в ведомстве коего они должны быть произведены, хотя бы действия эти относились к преступному деянию, совершенному вне округа суда, при коем прокурор состоит» [67].

Далее проанализируем те статьи Устава, в которых были прописаны функции прокурора на стадии предварительного следствия:

- Ст. 250: «О всяком происшествии, заключающем в себе признаки преступления... полиция немедленно ...не позже суток по получении о том сведений, сообщает... прокурору» [67].
- Ст. 263: «Судебный следователь о всяком следствии, начатом им не по сообщению полиции и не по жалобе частного обвинителя, доводит до сведения прокурора» [67].
- Ст. 277: «Когда судебный следователь не найдет основания продолжать следствие, то, приостановить производство, испрашивает на прекращение дела разрешение суда, чрез Прокурора» [67].
- Ст. 278: «Прокуроры... предварительных следствий сами не производят, но дают только предложения о том судебным следователям и наблюдают постоянно за производством сих следствий» [67].

- Ст. 279: «По производству дознаний о преступных деяниях, полицейские чины состоят непосредственной зависимости от прокуроров...» [67].
- Ст. 280: «Прокуроры... имеют право присутствовать при всех следственных действиях и рассматривать на месте подлинное производство, не останавливая, однако, хода следствия» [67].
- Ст. 281: «По всем предметам, относящимся к исследованию преступления и к собранию доказательств, судебный следователь исполняет законные требования прокурора... с отметкой в протоколах, какие именно меры приняты по его требованию» [67].
- П. 4 ст. 297: «... одним из законных поводов к начатию предварительного следствия признавалось «возбуждение дела прокурором...» [67].
- Ст. 478: при «заключении следствия» прокурору направляется всё производство [67].
- Ст. 519: «Заключение прокурора о предании обвиняемого суду излагается в форме обвинительного акта» [67].
- Отдельную группы в Уставе составляли нормы о функциях прокурора по отношению к органам дознания:
- Ст. 455: «О назначенном для дознания времени и о месте его производства судебный следователь доводит до сведения прокурора...и объявляет участвующим в деле лицам» [67].

В ст. ст. 485-489 Устава подробно регламентировались вопросы ответственности органов дознания (полицейских чинов и судебных врачей) перед прокурором. Анализ данных норм свидетельствует о том, что прокурор наделялся широкими полномочиями по привлечению обозначенных органов дознания к ответственности – дисциплинарной или уголовной. При этом к дисциплинарной ответственности прокурор привлекал виновных лиц сам.

Как мы видим, дореволюционный законодатель подробно регламентировал вопрос о контрольных функциях прокурора за органами

предварительного следствия. Эти функции были обширны – от возбуждения уголовного дела и «всеобъемлющего надзора за ходом проведения предварительного следствия до составления обвинительного акта при завершении предварительного следствия. Однако, обратим внимание, что прокурор наделялся именно надзорными функциями по отношению к органам предварительного расследования, а не функциями по осуществлению уголовного преследования» [23, с. 40].

При этом следует сделать выводы, что на тот момент уже «получил закрепление тот порядок, касающийся возбуждения уголовного дела, который до 05.06.2007 г. был предусмотрен в ст. 146 Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее – УПК РФ), а именно: наличие у прокурора права на возбуждение уголовного дела (ч. 1 ст. 146 УПК РФ) и незамедлительное оповещение прокурора о возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК РФ)» [23, с. 40].

Также необходимо обратить внимание, что по действующему УПК РФ прокурор не составляет обвинительное заключение и обвинительный акт, как это было прописано в ст. ст. 519-520 Устава. Он только утверждает эти процессуальные акты, составленные органами следствия и дознания.

Следующим по хронологии являлся Указ Правительствующего сената от 01.06.1871 г. «О порядке сношения лиц прокурорского надзора с полицией» разъясняли взаимоотношения органов полиции и прокурора на стадии предварительного расследования: «...если в сообщении полиции не были ясно указаны признаки, определяющие характер преступления и его подсудность, то лица прокурорского надзора, на обязанности которых, на основаны 279 и 312 статей Устава Уголовного Судопроизводства, лежит собрание сведений по уголовным делам посредством дознаний и наблюдений, чтобы дела эти получали установленное законом направление, не только имеют право, но и обязаны требовать от полиции доставление им таких сведений, на основании которых можно составить ясное, отчетливое понятие, что происшествие действительно произошло и что в нем заключаются признаки преступления

или проступка, требующие преследования прокурорскою властью... О всяком происшествии, заключающем в себе признаки преступления, полиция немедленно сообщает судебному следователю и прокурору... (ст. 250) ... По окончании дознания, полиция ... доносит о том прокурору (ст. 255) и прекращает свои действия по следствию до получения особых о том поручений (ст. 260). По производству дознаний полицейские чины состоят в непосредственной зависимости от прокуроров ... (ст. 279), которые могут возлагать на них, в случае надобности, производство негласного полицейского разведывания (ст. 312) ... прокурорскому надзору предоставлено делать полицейским чинам, за упущения и беспорядки по следственной части, предостережения, а в случае важных беспорядков, предлагать действия их на рассмотрение Окружного Суда (ст. 485)» [46, с. 100-101].

О важности деятельности прокуратуры на стадии предварительного расследования свидетельствует также следующие обстоятельства:

9 ноября 1892 г. Государственным Советом при Прокуроре Санкт-Петербургской Судебной Палаты создается лаборатория по производству судебно-фотографических исследований по уголовным и гражданским делам [46, с. 128-129];

6 июля 1908 г. «в составе полицейских управлений создаются Сыскные отделения для производства розыска по делам общеуголовного характера, как в городах, так и в уездах. При этом начальники Сыскных отделений и их Помощники назначались на должность и увольнялись от службы с согласия Губернатора и Прокурора Окружного Суда, а лица прокурорского надзора имели право давать непосредственные поручения чинам Сыскных отделений в отношении производства розыскных действий» [46, с. 132-133].

Декретом СНК РСФСР от 24.11.1917 г. № 1 «О суде» ликвидируется вся существовавшая система императорской прокуратуры [15].

Однако вне правового поля любое государство существовать не может. Соответственно слом предыдущей системы потребовал создание новой. Так, через пять лет после революции принимается Постановление ВЦИК РСФСР

от 28.05.1922 г. Именно от этой даты принято вести отсчёт образования советской прокуратуры.

Органы прокуратуры вновь были наделены надзорными функциями, суть которых выражалась в контроле за соблюдением законности на территории всего государства. Еще одной задачей стала борьба с преступностью, которая предполагала закрепление за прокурорами функции поддержания обвинения от имени государства в суде.

Прокурор имели право проверять соблюдение законов со стороны госорганов, и при выявлении фактов нарушений, опротестовывать решения, противоречащие законам.

При этом на прокуратуру были возложены следующие функции, касающиеся стадии предварительного расследования:

- «осуществление надзора от имени государства за законностью действий всех юрлиц (органы власти, хозяйственные учреждения и т.д.) и физлиц путем возбуждения уголовного преследования против виновных и опротестования нарушающих закон постановлений;
- непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов дознания в области раскрытия преступлений;
- наблюдение за правильностью содержания заключенных под стражей» [19, с. 72].

Сравнивая данные положения с нормами дореволюционного законодательства, можно сделать вывод, что в целом суть функций прокурора по отношению к органам предварительного расследования не изменилась.

Первый Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР был принят и введен действие с 1 июля 1922 года (далее – УПК РСФСР 1922 г.) [62].

Согласно ст. 9 УПК РСФСР 1922 г. «на прокуратуру возлагалась обязанность по возбуждению уголовного преследования перед судебными и следственными органами по всем категориям преступлений» [62].

Далее, исходя из положений ч. 2 ст. 101 УПК РСФСР 1922 г. «прокурор направлял дело для производства предварительного следствия или дознания либо непосредственно в суд» [62].

В ст. ст. 109 и 121 УПК РСФСР 1922 г. закреплялась надзорная функция прокурора за предварительным расследованием, а именно:

- «ознакомление со всеми материалами дознания и актами предварительного следствия;
- дачу указаний и внесение предложений органам дознания о производстве тех или иных действий;
- дачу указаний следствию, обязательных для исполнения, о направлении и дополнении следствия.
- разрешение жалоб на действия органов дознания» [62].

В свою очередь в ст. ст. 215, 233 УПК РСФСР 1922 г. было прописано, что «по окончании предварительного следствия уголовное дело с обвинительным заключением направлялось прокурору для дачи согласия и утверждения обвинительного заключения» [62].

По окончании дознания материалы дознания направлялись прокурору для решения вопроса о направлении материалов для производства предварительного следствия или составления постановления о предании обвиняемого суду (ст. ст. 226, 228 УПК РСФСР 1922 г.) [62]. Во втором случае, если провести параллели с дореволюционным законодательством, наблюдается сходство с ранее анализированными ст. ст. 519-520 Устава о составлении прокурором обвинительного заключения.

В Постановлении ЦИК и СНК Союза ССР от 20.06.1933 г., учредившем прокуратур Союза ССР, данный вновь образованный орган наделялся дополнительными функциями, касавшимся предварительного расследования, а именно:

- «надзор за соответствием постановлений и распоряжений отдельных ведомств Союза ССР и союзных республик и местных органов власти Конституции и постановлениям правительства Союза ССР;

- возбуждение уголовного преследования на территории Союза ССР;
- надзор на основе особого положения за законностью и правильностью действий ОГПУ, милиции и уголовного розыска» [19, с. 73-74].

24.05.1955 г. было принято Положение о прокурорском надзоре в СССР, в котором полномочия прокуроров были некоторым образом расширены. По этому поводу А.В. Ерёмин пишет следующее: «в это время в деятельности прокуратуры стали проявляться элементы правозащитной функции. Именно это направление в последующие годы стало занимать все более значимое место в работе прокуратур. Роль самой прокуратуры значительно возросла» [19, с. 74].

В следующем Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР 1960 года (далее – УПК РСФСР 1960 г.) [63] контрольные функции прокурора сочетались с непосредственным проведением предварительного расследования. Так, прокурор наделялся обширными полномочиями по контролю за ходом проведения предварительного расследования (ст. 211 УПК РСФСР 1960 г.) и его указаний были обязательны для исполнения (ст. 212 УПК РСФСР 1960 г.).

В ст. 213 УПК РСФСР 1960 г. содержался подробный перечень вопросов, которые должен был разрешить прокурор при поступлении уголовного дела с обвинительным заключением. Как отмечают Л.Р. Амичба, А.С. Марич, «ст. 221 УПК РФ, даже в первоначальной редакции, не содержала такого положения. В связи с этим высказываются справедливые предложения о том, чтобы внести изменения в ст. 221 УПК РФ, в которой определить круг вопросов, необходимых прокурору для изучения обвинительного заключения» [1, с. 27].

Ст. 214 УК РСФСР 1960 г. «закрепляла действия прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением. Он мог либо утвердить обвинительное заключение, либо составить новое. Во втором

случаи опять же можно увидеть продолжение традиции дореволюционного законодательства» [23, с. 40].

В Законе СССР «О Прокуратуре СССР» от 30.11.1979 г. относительно функций прокурора на стадии предварительного расследования было прописано:

- «высший надзор за точным и единообразным исполнением законов;
- расследование преступлений;
- привлечение к уголовной ответственности лиц, совершивших преступление» [19, с. 80].

УПК РФ 2001 г. изначально «продолжил поддерживать независимость и самостоятельность прокуратур, предоставив прокурору право возбуждать уголовные дела, вести процессуальный контроль за следствием, а также осуществлять надзор» [17, с. 177].

Но дальше с принятием Федерального закона от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ (далее – Закон от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ) прокурор был существенно ограничен в своих полномочиях на этапе предварительного расследования. Это, прежде всего, выразилось в следующем:

- «упразднение права прокурора на возбуждение уголовного дела;
- лишения прокурора практически всех полномочий по контролю за органами следствия;
- исключение из ст. 221 УПК РФ права прокурора на составление нового обвинительного заключения» [69].

В следующем нормативно-правом акте, Федеральном законе от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ прокурору вновь была возвращена часть полномочий, а именно право истребовать и проверять законность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать решения по ним; полномочия по отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела [70].

Но до сих прокурору не возвращено главное полномочие – возбуждать уголовное дело, хотя этот вопрос еще в 2018 году поднимался Генеральным прокурором Ю.Я. Чайка на заседании Совета Федерации [16].

Перечисленные изменения в законодательстве не могли остаться без внимания и научным сообществом. Так, М.О. Баев, О.Я. Баев писали о том, что «законодатель, введёнными Законом № 87-ФЗ поправками, отстранил прокурора от участия в предварительном следствии» [4, с. 41]. В свою очередь А.В. Чубыкин писал, что «отсутствие у прокурора полномочия возбуждать уголовные дела по своей сути не согласуется с функциями прокурора на осуществление уголовного преследования» [72, с. 29].

По мнению же А.П. Кругликова «внесённые изменения снижают эффективность представленного прокурору права на осуществление уголовного преследования» [24, с. 12]. Ж.М. Матюхова отмечает, что «вызывает недоумение ситуация, когда прокурор при выявлении нарушений закона не может поручить органам следствия и дознания возбудить уголовное дело. В данной ситуации думается было бы логичным предоставить прокурору право отменить незаконное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, возбудить уголовное дело и направить его в порядке подчиненности» [30, с. 49].

По итогам ретроспективного анализа функций прокурора необходимо сделать следующие предварительные выводы:

В истории становления прокуратуры в целом, и в генезисе участия прокурора в предварительном расследовании, в частности, можно выделить несколько основных этапов: первый этап – 1722 г. – учреждение прокуратуры; 1864 г. – реформирование дореволюционной прокуратуры; 1922 г. – учреждение советской прокуратуры; 2007 г. – реформирование современной российской прокуратуры.

С самого начала образования прокуратуры ей отводилась значительная роль в деятельности государства по борьбе с преступностью.

В результате проведения Судебной реформы в середине XIX века функции прокурора получили подробную законодательную регламентацию. В частности, закрепление процедуры по доведению до сведения прокурора об инициации оперативно-розыскной деятельности или следствия позволяла прокурору своевременно начать выполнение функций по наблюдению. Также в законодательстве данного периода четко разграничивались функции прокурора по отношению к органам предварительного следствия и дознания. Особое внимание уделялось контрольным полномочиям прокурора за работой обозначенных органов. Данные функции включали в себя широкий спектр задач: от возбуждения уголовного дела и всестороннего контроля за ходом предварительного расследования до составления обвинительного заключения по его завершении.

Сравнивая законодательство разных исторических периодов, мы выявили общие черты, определяющие роль прокурора на этапе предварительного расследования, а именно: полномочия прокурора по возбуждению уголовные дела и надзор за всеми органами предварительного расследования.

1.2 Функции прокурора в стадии предварительного расследования по действующему законодательству

В предыдущем параграфе был проведен ретроспективный анализ функций прокурора. Теперь рассмотрим данный вопрос с точки зрения положений действующего УПК РФ. На актуальность данного вопроса обращают внимание М.А. Сильнов, А.А. Василенко, связывая это с теми реформами в уголовно-процессуальном законодательстве, которые были обозначены выше [51, с. 99].

Начать нужно с этимологического значения «функции прокурора». По данному вопросу есть несколько точек зрения.

Так, Д.А. Сычев считает, что «функции прокурора – это направления его деятельности как участника уголовного процесса по достижению назначения уголовного судопроизводства, реализующиеся посредством совокупности имеющихся процессуальных полномочий» [58, с. 31]. Другой автор понимает функции прокурора как «взаимосвязанные с функциями государства и права основные направления деятельности прокуратуры, которые предопределяются ее целями и задачами, выражают сущность и социальное назначение прокуратуры и осуществляются через соответствующие им типы деятельности с использованием специфических для каждого вида деятельности установленных законодательных средств» [22, с. 5].

В свою очередь М.С. Шалумов относит функции прокуратуры к «обязанностям по решению поставленных перед нею задач, вытекающие из правового статуса прокуратуры, ее места и назначения в государственном механизме» [74, с. 155].

Применительно к стадии предварительного расследования отдельные авторы, к примеру, М.А. Сильнов, А.А. Василенко, функции прокурора расценивают как «направления его деятельности, характеризующиеся специфическими задачами и определенным предметом ведения, предполагающие использование правовых средств в виде присущих только прокурору полномочий на досудебных стадиях уголовного процесса» [51, с. 99-100].

Как мы видим, по сути, все приведенные позиции ученых в понимании функций прокурора сходятся.

В свою очередь Н.Г. Путря акцентирует внимание на важности проведения предварительного расследования надлежащим образом для достижения результативности взаимодействия прокуратуры и органов предварительного расследования [48, с. 129].

Согласно ч. 1 ст. 37 УПК РФ функции прокурора, как и по дореволюционному законодательству, включают два направления:

- «осуществление от имени государства уголовного преследования;

- надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия» [64].

Проанализируем их сущность подробно:

Так, авторы, рассматривая понятие уголовного преследования отмечают, что «в терминологическом смысле в уголовно-процессуальном законодательстве советского периода оно не было закреплено» [51, с. 99].

По УПК РФ понятие уголовного преследования раскрывается в п. 55 ч. 1 ст. 5 – это «процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления» [64].

«Кроме того, исходя из других норм УПК РФ, уголовное преследование, во-первых, отождествляется с функцией обвинения (п. 45 ч. 1 ст. 5), а, во-вторых, относится к одному из назначений уголовного судопроизводства (ч. 2 ст. 6). В свою очередь содержанию уголовного преследования полностью посвящена глава 3 УПК РФ» [51, с. 99].

В силу многозначного употребления законодателем термина «уголовное преследование», данный вопрос не остается без внимания и в научной доктрине на протяжении длительного периода времени.

М.С. Строгович еще в 50-ые годы прошлого столетия рассматривал уголовное преследование достаточно «широко», а именно как «деятельность следователя (или органа дознания) и прокурора в отношении определенного лица, привлеченного к уголовной ответственности в качестве обвиняемого, направленную на то, чтобы изобличить это лицо в совершении преступления, доказать его виновность» [57, с. 65].

Продолжились исследования данного вопроса и в постсоветской России.

В частности, А.А. Чувилев определяет данную категорию как «возбуждение уголовных дел в отношении конкретных лиц, а также производство предварительного следствия специально уполномоченными на то лицами, направленное на обеспечение неотвратимости ответственности лиц, виновных в совершении преступлений, на стадии предварительного

расследования, а также поддержание государственного обвинения в судах» [73, с. 179-180].

В.А. Михайлов, О.М. Тарасова понимают уголовное преследование как функцию, которая «реализуется специально уполномоченными законом государственными и должностными лицами, которые обязаны в пределах своей компетенции возбудить уголовное дело в каждом случае обнаружения признаков преступления, принять все предусмотренные меры к установлению события преступления, лиц, виновных в совершении преступления, и их наказанию» [32, с. 58], [59, с. 98].

Таким образом, три последних автора считают именно возбуждение уголовного дела одной из ключевых составляющих функции уголовного преследования. Однако, как уже было отмечено ранее, после реформирования российской (советской) модели досудебного производства, прокурор утратил право возбуждать уголовные дела и участвовать в формировании обвинения на досудебных стадиях уголовного процесса при одновременном сохранении за ним функции по осуществлению уголовного преследования.

По мнению З.Д. Еникеева «уголовное преследование – емкое понятие, многофакторное, многостадийное явление, имеющее масштабную структуру и сложный механизм. Оно охватывает все стадии уголовного судопроизводства и не сводится только к обвинению или преследованию конкретного человека в лице подозреваемого либо обвиняемого, как утверждают некоторые авторы, а включает в себя всю деятельность с момента возбуждения уголовного дела» [18, с. 277].

В.Ф. Крюков понимает «уголовное преследование как процессуальную деятельность по установлению события преступного деяния, изобличению лиц, их совершивших, формированию материально-правового тезиса обвинения и его последовательному продвижению на этапах досудебного и судебного производства» [25, с. 43].

Таким образом, можно сделать вывод, что исходя из законодательной формулировки и доктринального толкования уголовное преследование

расценивается как важный элемент в защите публичного интереса в уголовном процессе. Публичный интерес это признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития.

Необходимо также уточнить, что уголовное преследования осуществляется органами прокуратуры в течение всего уголовного процесса, т.е. как на стадии досудебного производства, так и судебного. Однако полномочия прокурора на стадии предварительного расследования применительно к уголовному преследованию существенно отличаются от его полномочий в ходе судебного разбирательства. На это обращает внимание законодатель, разделяя понятия «прокурор» и «государственный обвинитель». Но при этом функции прокурора и государственного обвинителя могут быть возложены на одно и то же должностное лицо, на что обращается внимание в Определении Конституционного Суда РФ от 30.01.2024 г. № 201-О (далее – Определение КС РФ № 201-О) [36].

Что касается прокурорского надзора, то основным нормативно-правовым актом, регламентирующим понятие данной функции прокурора является Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон от 17.01.1992 г. № 2202-1) [68].

Так, в ст. 29 Закона от 17.01.1992 года № 2202-1 указано, что в предмет надзора входит следующее:

- «соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях;
- соблюдение установленного порядка выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования;
- законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие» [68].

Во исполнение данных положений Закона от 17.01.1992 г. № 2202-1 приняты два Приказа Генпрокуратуры, которые подробно регулируют процесс надзора за деятельностью органов предварительного следствия [42] и дознания [43].

Опять же не остается без внимания данный вопрос и среди учёных.

Так, А.Ю. Винокуров и Ю.Е. Винокуров под прокурорским надзором понимают «вид государственной деятельности, осуществляемый исключительно органами прокуратуры и выражающийся в проверке соблюдения Конституции РФ и действующих на территории РФ законов присущими прокурорам правовыми средствами надзора» [10, с. 17].

Указанные авторы определяют в качестве объектов прокурорского надзора «совокупность поднадзорных прокурору органов, учреждений и иных структур, деятельность которых охватывается предметом прокурорского надзора» [10, с. 23]. С ними солидарен С.А. Воронин, который также дополняет этот перечень должностными лицами, «так как их деятельность является предметом прокурорского надзора» [11, с. 436].

К.Д. Лустач критикует тех авторов, которые отрицают наличие надзорных функций в уголовном судопроизводстве у прокурора. В обоснование своей позиции учёный ссылается на положения УПК РФ, где прописана сущность надзора со стороны прокурора [29, с. 76].

Б.В. Ястребов надзор за исполнением законов считает «ведущей и определяющей функцией прокуратуры, составляющей смысл, сущность и основу деятельности прокуратуры» [75, с. 17-18].

По мнению С.С. Алексеева, «деятельность прокурора в стадии предварительного расследования обусловлена стоящей перед ним задачей в судебном разбирательстве обосновать перед судом выдвинутое органами предварительного расследования обвинение. Эта задача может быть реализована только в том случае, если предварительное расследование произведено законно» [61, с. 69].

Законность же предварительного расследования обеспечивается прокурорским надзором.

О ведущей роли прокурора в обеспечении законности также упоминает Б.Я. Гаврилов [12, с. 11].

З.Ш. Гатауллин пишет, что «прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования не самоценен. Он направлен на создание предпосылок, необходимых для эффективного поддержания прокурором государственного обвинения в суде» [14, с. 9].

Нельзя согласиться с Ю.П. Синельщиковым и некоторыми другими авторами, считающими, что надзорная функция прокурора в досудебном производстве является единственной его функцией [7, с. 8], [52, с. 281].

Такую позицию автора можно объяснить тем обстоятельством, на которое уже неоднократно обращалось выше, – отсутствие у прокурора полномочий по возбуждению уголовного дела.

В этой связи возникает резонный вопрос – «А в чем заключается в настоящее время функция прокурора по осуществлению уголовного преследования»?

На этот счёт есть несколько мнений. Так, А.В. Смирнов полагает, что функция прокурора по уголовному преследованию выражена в «праве выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании; инициирование уголовного преследования путем отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении и прекращении дела и др.» [54, с. 125-126]. Схожую позицию занимает Н.В. Буланова [8, с. 53].

Таким образом, указанные авторы функцию прокурора в данном случае видят не в осуществлении уголовного преследования, а в его инициации. В то время как Н.В. Спесивов «причастность прокурора к осуществлению уголовного преследования» переносит на этап окончания предварительного расследования, когда «принимается решение об утверждении обвинительного

заклучения (акта, постановления) и прокурор проверяет законность и обоснованность сформулированного следователем и дознавателем обвинения» [56, с. 14].

В рамках данного параграфа мы воздержимся от оценки позиции обозначенных авторов и высказывания позиции по данному вопросу, поскольку считаем целесообразным сделать вывод по нему в процессе предметного рассмотрения полномочий прокурора на стадии предварительного расследования в следующей главе.

При анализе сущности прокурорского надзора целесообразно также остановиться на вопросе об отграничении данной функции прокурора от другой контролирующей функции, которая возложена на суд, т.е. от судебного контроля.

Так, Н. Чепурнова и С. Смольников, пишут, что прокурорский надзор и судебный контроль – это две взаимосвязанные формы процессуального контроля, «осуществляемые разными органами государственной власти и в разных организационно-правовых формах, эффективность осуществления которых во многом обусловлена их взаимосвязью и взаимозависимостью. Механизм судебного контроля эффективен при инициировании судебных дел прокуратурой и активном участии прокурора в судебном процессе, а результативность прокурорского надзора обусловлена результатами судебного рассмотрения дел» [55, с. 16].

Г.П. Химичева судебный контроль и прокурорский надзор разграничивает, исходя из различий между терминами «контроль» и «надзор». При этом надзор, по мнению автора, «представляет собой постоянно осуществляемую деятельность субъекта, а контроль – это выполнение отдельных проверочных полномочий». В свою очередь в отношении проверочных полномочий суда закон устанавливает ограниченный их перечень [71, с. 284-285].

Ряд авторов отдают явное предпочтение либо судебному контролю либо прокурорскому надзору. Так, один из критиков надзорных функций прокурора

на досудебной стадии и активный сторонник усиления судебного контроля И.Л. Петрухин полагает, что «прокурорский надзор не выполняет в полной мере своего предназначения из-за оказания на него давления, большой загруженности, текучести кадров, а также потому, что надзор прокурора избирателен, что прокурор в силу заинтересованности в результатах расследования не способен принимать объективные решения по жалобам на действия и решения органа расследования, а при хорошо поставленном судебном контроле прокурорский надзор становится излишним» [38, с. 7].

Наиболее же приемлемой, на наш взгляд, является позиция, выработанная С.С. Алексеевым, который пишет, что «расширение возможностей судебного контроля за соблюдением прав и свобод граждан в досудебном производстве не означает замены прокурорского надзора судебным контролем, не снижает степени важности применения средств прокурорского реагирования на нарушения закона» [61, с. 134].

Эти два вида деятельности в уголовном судопроизводстве – судебный контроль, с одной стороны, и прокурорский надзор с ведомственным контролем с другой, не подменяют друг друга и не противопоставляются.

По итогам анализа вопросов, изложенных в настоящей главе, необходимо сделать следующие выводы:

В истории становления прокуратуры в целом, и в генезисе участия прокурора в предварительном расследовании, в частности, можно выделить несколько основных этапов: первый этап – 1722 г. – учреждение прокуратуры; 1864 г. – реформирование дореволюционной прокуратуры; 1922 г. – учреждение советской прокуратуры; 2007 г. – реформирование современной российской прокуратуры.

С самого начала образования прокуратуры ей отводилась значительная роль в деятельности государства по борьбе с преступностью.

В результате проведения Судебной реформы в середине XIX века функции прокурора получили подробную законодательную регламентацию. В частности, закрепление процедуры по доведению до сведения прокурора об

инициации оперативно-розыскной деятельности или следствия позволяла прокурору своевременно начать выполнение функций по наблюдению. Также в законодательстве данного периода четко разграничивались функции прокурора по отношению к органам предварительного следствия и дознания.

Особое внимание уделялось контрольным полномочиям прокурора за работой обозначенных органов.

Данные функции включали в себя широкий спектр задач: от возбуждения уголовного дела и всестороннего контроля за ходом предварительного расследования до составления обвинительного заключения по его завершении.

Сравнивая законодательство разных исторических периодов, мы выявили общие черты, определяющие роль прокурора на этапе предварительного расследования, а именно: полномочия прокурора по возбуждению уголовные дела и надзор за всеми органами предварительного расследования. По действующему УПК РФ, как и в законодательстве предшествующих исторических периодов, прокурор наделен двумя основными функциями – уголовное преследование и надзор.

Несмотря на то, что у прокурора в настоящее время нет того основного полномочия, которым был наделен ранее при осуществлении уголовного преследования, а именно права возбуждать уголовные дела, мы не можем согласиться с тем авторами, которые ограничивают его функции только надзором. Отметим также, что уголовное преследование осуществляется органами прокуратуры на протяжении всего уголовного процесса, включая досудебное производство и судебное разбирательство.

Однако полномочия прокурора на стадии предварительного расследования в рамках уголовного преследования существенно отличаются от его полномочий в ходе судебного разбирательства. На это обращает внимание законодатель, разделяя понятия «прокурор» и «государственный обвинитель». Но при этом функции прокурора и государственного обвинителя могут быть возложены на одно и то же должностное лицо.

Глава 2 Полномочия прокурора в стадии предварительного расследования

2.1 Полномочия прокурора в отношении органов предварительного следствия

Как уже было отмечено в предыдущей главе, после реформы 2007 года полномочия прокурора в отношении органов предварительного следствия претерпели значительные изменения.

Основными нормативно-правовыми актами, регламентирующими полномочия прокурора по рассматриваемому вопросу, являются Закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 [68], УПК РФ [64], а также ряд подзаконных нормативно-правовых актов, прежде всего, Приказ Генпрокуратуры России от 17 сентября 2021 г. № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» (далее – Приказ от 17.09.2021 г. № 544) [42].

Анализ полномочий прокурора по вопросу, обозначенному в названии параграфа, необходимо начать с того момента, когда проверяются поводы и основания для инициации проведения предварительного следствия.

Здесь речь идет о двух связанных между собой нормах УПК РФ – п. 1 ч. 2 ст. 37 и ч. 1 ст. 140 УПК РФ, в которых говорится о поводах к возбуждению уголовного дела, выраженных в сообщениях о преступлениях.

Так, п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ гласит: «в ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях» [64].

При этом здесь не конкретизируются формы сообщений о преступлениях. Для ответа на этот вопрос нам необходимо обратиться к положениям ч. 1 ст. 140 УПК РФ, где прописаны три формы сообщений,

которые подлежат проверки со стороны прокурора, – заявление, явка с повинной и сообщения из иных источников.

В свою очередь А.М. Наумов конкретизирует в чём могут выражаться сообщения из иных источников:

- «сообщения различных организаций;
- официальные письма органов государственной власти;
- информация, полученная из СМИ» [34, с. 15].

Исходя из формулировки п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ следует сделать вывод о том, что в данном случае речь об осуществлении надзорных функций прокурора, на что обращает внимание А.М. Наумов, считающий, что «проверка установленного порядка рассмотрения и разрешения заявлений (сообщений) о уже совершенных или только готовящихся преступлениях, является одной из наиболее важных задач прокурорского надзора за соблюдением законов органами предварительного расследования» [34, с. 15].

Важно подчеркнуть, что обозначенная функция прокурора распространяется на все органы предварительного расследования, включая как следствие, так и дознание. В следующем параграфе мы подробно рассмотрим полномочия прокурора в отношении органов дознания, уделив внимание только тем аспектам, которые не были затронуты в здесь.

Механизм реализации положений п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ закреплен в п. 1.2 Приказа от 17.09.2021 г. № 544. Он выражается в установлении периодичности (систематичности) проведения проверок по «соблюдению законности при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях – ежемесячно и не реже одного раза в месяц. Таким образом, минимальное количество проверок составляет двенадцать в год. Эти проверки носят выездной характер и заключаются в сверке данных, указанных в регистрационных документах» [34, с. 15]. Говоря языком налогового законодательства, это своего рода камеральные проверки.

Анализ статистических данных показывает, что деятельность прокурора на данном этапе является весьма результативной.

Так, в 2020 году «органы прокуратуры выявили 3491902 случая нарушения закона, что свидетельствует о высоком уровне эффективности их работы. В 2021 г. это цифра составила 3464543, то есть на 0,8% меньше по сравнению с предыдущим годом» [37]. В 2022 г. процент выявленных нарушений закона на рассматриваемом этапе еще снизился на 1,4% (3417399). В целом доля выявленных нарушений в результате приема, регистрации и рассмотрения сообщений о преступлениях составляет более 60% [37]. В свою очередь по Самарской области, к примеру, в августе 2023 года число таких нарушений закона, установленных прокуратурой, составило 24048, что на 6,62% выше по сравнению с августом 2022 года. Их удельный вес составил 28,2% [33].

Из содержания п. 1.4 Приказа от 17.09.2021 г. № 544 «следует, что на этапе приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях прокурор выполняет не только свои надзорные функции, но и функции по уголовному преследованию» [34, с. 15]. Это выражается в том, что прокурор по результатам проверки документов, «содержащих достаточные данные о наличии признаков преступления, выносит мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ)» [42].

Как отмечалось в предыдущей главе, именно инициацию уголовного преследования отдельные авторы считают сутью данной функции прокурора, отличной от надзорной.

Положения п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ напрямую связаны с предписанием прокурору, содержащимся в ч. 2 ст. 21 УПК РФ, «принят мер по установлению событий преступлений и изобличению лица, виновных в его совершении» [64]. «Стоит отметить, что здесь полномочия прокурора в сфере уголовного преследования приравниваются к полномочиям следователя и дознавателя» [34, с. 15]. Однако в содержательном смысле положения ч. 2 ст. 21 УПК РФ шире, чем положения п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ за счёт того, что что в рамках

ч. 2 ст. 21 УПК РФ прокурор не только инициирует уголовное преследование, но и участвует в доказывании виновности лица, привлеченного к уголовной ответственности.

Так, согласно Определению КС РФ № 201-О осуществление уголовного преследования со стороны прокурора на досудебной стадии состоит из:

- принятия процессуальных мер, обеспечивающих привлечение в качестве обвиняемых лиц, в отношении которых собраны обличающие их доказательства;
- утверждения обвинительного заключения [36].

При этом в данном определении делается важный вывод, что «следователь, дознаватель, прокурор осуществляют от имени государства единую функцию уголовного преследования, хотя и реализуемую различными процессуальными действиями и на разных стадиях уголовного процесса» [36].

Разнице в процессуальных действиях, реализуемых прокурором на стадии предварительного расследования, и процессуальными действиями, реализуемыми следователем и дознавателем, выражается, во-первых, в том, что последние при установлении события преступления (ч. 2 ст. 21 УПК РФ) принимают решение о возбуждении уголовного дела, а прокурор, в силу отсутствия у него полномочий по возбуждению уголовного дела, на что неоднократно обращалось внимание выше, может только вынести постановление о направлении материалов в органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Именно поэтому данное постановление прокурора по правилам п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ относится только к одному из поводов к возбуждению уголовного дела.

Далее, обратимся к статистике. «За 2020 г. количество направленных материалов для решения вопроса об уголовном преследовании составило 5468. По данным материалам было возбуждено 5051 уголовное дело, что составляет 92,4 %. В 2021 году этот показатель был чуть ниже – 90,5% (5006 материалов и 4529 возбужденных уголовных дел). А в 2022 году было

направлено 3983 материала, и на их основе возбуждено 3808 уголовных дел» [37]. Соответственно, процент возбужденных уголовных дел здесь составил 95,6. Эти цифры свидетельствуют о высокой эффективности работы прокуратуры в рамках уголовного преследования. Но обратим внимание, что постановление прокурора о направлении материалов в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ априори не свидетельствует об автоматическом возбуждении уголовного дела следователем или дознавателем.

Проиллюстрируем сказанное примером из судебной практики:

Причиной подачи кассационного представления заместителем прокурора Тверской области явились решения суда первой и второй инстанции, в соответствии с которыми прокурору Пеновского района Тверской области было возвращено уголовное дело в отношении Д., обвиняемой по ч. 4 ст. 160 УК РФ. В частности, мотивами принятия таких решений, явилось следующее:

Следователем Осташковского МСО СУ СК РФ по Тверской области 07 января 2018 года на основании материалов проверки прокурора Пеновского района Тверской области, направленных в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, возбуждено уголовное дело в отношении неустановленного лица по ч. 4 ст. 160 УК РФ. Для решения вопроса о наличии или об отсутствии признаков состава преступления, предусмотренного ст. 160 УК РФ, по мнению судов, необходимо установить лицо, которому было вверено похищенное имущество, то есть принять в отношении него процессуальное решение в порядке с. 145 УПК РФ. Кроме того, согласно выводам судов, у «органов предварительного расследования имелись достаточные основания для возбуждения уголовного дела в отношении Д., поскольку об этом указывалось в постановлении прокурора района. В связи с чем, возбуждение уголовного дела в отношении неустановленных лиц является недопустимым» [21].

В то же время, как следует из материалов уголовного дела, следователь не допустил никаких нарушений при возбуждении уголовного дела.

В кассационном представлении справедливо отмечено, что вывод суда апелляционной инстанции о том, что «возбуждение уголовных дел по признакам некоторых составов преступлений допускается только в отношении конкретного лица», не соответствует нормам уголовно-процессуального законодательства.

В соответствии с ч. ч. 1, 2 ст. 146 УПК РФ, при наличии повода и основания, предусмотренных ст. 140 УПК РФ, следователь возбуждают уголовное дело, о чем выносится соответствующее постановление, в котором указывается: дата, время и место его вынесения; кем оно вынесено; повод и основание для возбуждения уголовного дела; пункт, часть, статья УК РФ, на основании которых возбуждается уголовное дело.

Данные нормы закона не требуют обязательного указания лица, в отношении которого возбуждается уголовное дело.

Вывод суда об обязанности следователя принять решение о возбуждении уголовного дела в отношении Д. в связи с постановлением прокурора, вынесенным в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, противоречит положениям уголовно-процессуального законодательства о самостоятельности следователя в принятии решений по уголовному делу [21].

Необходимо отметить, что функции прокурора, указанные в ч. 2 ст. 21 УПК РФ, направлены на обеспечение всесторонности, полноты и объективности предварительного расследования со стороны следователей и дознавателей, на что обращает внимание А.И. Михайлов [31, с. 58-59].

Из вышесказанного можно сделать вывод о важности значений, как научного, так и практического характера, в процессуальном положении руководителя следственного органа на этапах досудебного производства, таких как: осуществление ведомственного контроля непосредственно за самим процессом расследования преступлений, соблюдении процессуальных сроков, закрепленных в законодательстве РФ, также осуществление именно тех полномочий, которые непосредственно направлены на объективное расследование, также всестороннее и полное.

В связи с чем, управленческая функция руководителя следственного органа определяет его правовой статус.

В настоящее время на досудебном этапе расследования преступлений огромное значение для понимания уголовного судопроизводства имеют процессуальные взаимоотношения между надзирающим прокурором и руководителем следственного органа.

Здесь следует особо отметить позицию, высказанную К.О. Темираевым относительно того, что «процессуальные возможности по вмешательству в расследование у руководителя следственного органа несколько шире, нежели у прокурора, хотя последний обладает большими правами и властными полномочиями при определении направления движения дела после завершения его расследования» [60, с. 7].

Если в ходе проверки соблюдения законности в процессе приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях были выявлены какие-либо нарушения, то действия прокурора могут быть следующими:

Во-первых, принятие акта прокурорского реагирования с требованием о привлечении должностных лиц, допустивших нарушение закона, к дисциплинарной ответственности, что вытекает из содержания п. 1.3 Указания Генпрокуратуры России от 17.10.2023 г. № 707/49 [66]. При этом, нужно сделать оговорку, что Верховным Судом РФ дано разъяснение о том, что представление прокурора о привлечении к дисциплинарной ответственности носит рекомендательный, а не обязательный характер, т.к. окончательное решение по данному вопросу по закону вправе принять руководитель должностного лица [39].

Во-вторых, направление «мотивированного постановления о направлении в органы предварительного расследования соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании должностных лиц» (п. 2.21 Приказ Генпрокуратуры России от 12.04.2024 г. № 273 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере миграции» [44]. В данном случае речь идет о ситуации, когда, к примеру,

сокрытие от регистрационного учёта преступления, было обусловлено умышленными действиями со стороны должностного лица.

Таким образом, на этапе получения информации о совершении преступления, сочетаются надзорные функции прокурора и функции по осуществлению уголовного преследования.

Следующий этап – это стадия возбуждения уголовного дела. Здесь вновь отметим, что «функцию уголовного преследования, выраженную в возбуждении уголовного дела, прокурор в настоящее время не осуществляет, поэтому здесь преимущественно осуществляется прокурорский надзор, который имеет двойственный характер.

Во-первых, это надзор за законностью действий органов предварительного следствия по отказу в возбуждении уголовного дела.

Во-вторых, наоборот, проверка законности действий следователя по возбуждению уголовного дела» [31, с. 58-59].

Анализ статистических данных свидетельствует о том, что при реализации обозначенных функций прокурора число отмененных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела значительно превышает число отмененных постановлений о возбуждении уголовного дела. Так, в 2022 году эти цифры составили 1419601 и 7809 соответственно [37].

Однако отмена постановления об отказе в возбуждении уголовного дела не влечёт автоматического принятия последующего решения о возбуждении уголовного дела. В частности, в 2022 году количество возбужденных уголовных дел по результатам отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела составило 157917, т.е. в соотношении с количеством отмененных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела это всего 11,1% [37].

«Дело в том, что, как правило, постановление об отказе в возбуждении уголовного дела отменяется прокурором в связи с необходимостью проведения дополнительной доследственной проверки для сбора

доказательств, подтверждающих наличие признаков состава преступления или опровергающих его наличие» [31, с. 58-59].

Соответственно, по результатам дополнительной проверки следователь вновь может вынести постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

Следующий этап осуществления функций прокурора связан с надзором за применением мер уголовно-процессуального принуждения. Так, в п. п. 1.7 и 1.8 Приказа от 17.09.2021 г. № 544 закреплены полномочия прокурора по надзору за законностью и обоснованностью применения мер процессуального принуждения [42].

Необходимо отметить, что в результате проведенных реформ уголовно-процессуального законодательства относительно применения мер пресечения в настоящее время превалирует судебный контроль, а прокурор, на что обращают внимание О.В. Логунов., Э.К. Кутуев, М.А. Шувалова, потерял процессуальные полномочия на данном этапе, давая лишь «согласие на возбуждение следователем и дознавателем ходатайства перед судом об избрании ряда мер пресечения» [28, с. 150].

В силу требований п/п. 8 ч. 2 ст. 37 УПК прокурор уполномочен 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 этой 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 ст. 125 УПК РФ [64].

А.В. Смирнов и К.Б. Калиновский отмечают, что «рассматриваемая норма нуждается в ограничительном толковании, если лицом, возбудившим ходатайство, является следователь. В соответствии с Законом № 87-ФЗ прокурор перестал давать следователю согласие на возбуждение перед судом ходатайства об избрании заключения под стражу и потерял право давать

следователю поручение поддерживать данное ходатайство. Поэтому оно может поступить в суд вне зависимости от позиции прокурора. Обязанность прокурора поддерживать ходатайство вопреки своему внутреннему убеждению нарушала бы ряд принципов уголовного процесса. В этой связи указанные авторы полагают, что личное участие следователя в судебном заседании может разрешить рассматриваемое противоречие: следователь поддерживает своё ходатайство, а прокурор осуществляет надзор за его законностью и обоснованностью» [54, с. 123].

П. 1.8 Приказа от 17.09.2021 г. № 544 предписывает прокурору, участвующему в судебном заседании, «составлять письменное заключение об обоснованности заявленного ходатайства об избрании меры пресечения, которое следует согласовывать со своим руководителем» [42].

В свою очередь в п. 1.14 Приказа Следственного комитета России от 09.01.2017 г. № 2 «указывается на необходимость заблаговременного направления следователем прокурору копии ходатайств следователей перед судом с необходимыми материалами для выработки единой правовой позиции» [45].

Представляется, что эта проблема должна разрешаться несколько иначе. Не соглашаясь, в принципе, со А.В. Смирновым и К.Б. Калиновским, предлагаем закрепить законодательно, что при производстве предварительного следствия обосновывать перед судом необходимость избрания меры пресечения должен руководитель следственного органа или по его поручению следователь, возбудивший соответствующее ходатайство, а прокурор, как надзирающий орган и гарант прав, свобод и законных интересов обвиняемого должен предварительно давать заключение о законности и обоснованности ходатайства следователя до направления его в суд [54, с. 157].

В соответствии с позицией Конституционного Суда РФ, выраженной в Постановлении от, разделение уголовно-процессуальных функций согласно принципу состязательности не освобождает должностных лиц государственных органов – участников уголовного судопроизводства со

стороны обвинения от выполнения при расследовании преступлений и участии в 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.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 29.06.2004 г. № 13-П отмечено, что, прокурор, осуществляя от имени государства уголовное преследование по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения, должен подчиняться предусмотренному УПК порядку уголовного судопроизводства (ч. 2 ст. 1). Каких-либо положений, допускающих освобождение от выполнения этих обязанностей, УПК РФ не содержит [40].

Огромное значение для правильного расследования преступлений, как в теоретическом, так и в практическом отношении, имеет правильность определения содержания полномочий прокурора с полномочиями руководителя следственного органа.

Следует согласиться с мнением С.И. Вершининой и А.В. Оськина о том, что «в досудебном производстве прокурор является руководителем межведомственного уровня организации предварительного расследования, что подтверждается процессуальными полномочиями прокурора, которые реализуются при помощи властных организационно-распорядительных форм» [9, с. 49].

Как пишет К.О. Темираев, «правовое содержание надзорных процессуальных полномочий прокурора определяют порядок соблюдения конституционных прав, свобод и законных интересов граждан на стадии предварительного расследования, что в очередной раз подтверждает властно распорядительный характер правового статуса прокурора как участника уголовного судопроизводства» [60, с. 8].

В соответствии с п. 1.12 Приказа от 17.09.2021 г. № 544 прокурор должен не реже одного раза в полугодие проводить анализ обоснованности приостановления предварительного следствия [42].

На завершающей стадии предварительного следствия проявляет себя одна из функций прокурора по осуществлению уголовного преследования. Она выражается в полномочиях прокурора, закрепленных главой 31 УПК РФ и п. 1.14 Приказа от 17.09.2021 г. № 544, при рассмотрении уголовного дела, направленного ему следователем с обвинительным заключением. Прокурор, прежде чем утвердить обвинительное заключение, проверяет:

- соответствие выводов следователя установленным в ходе расследования обстоятельствам дела;
- достаточность собранных доказательств;
- правильность квалификации содеянного,
- соблюдение уголовно-процессуальных норм при производстве следственных и иных процессуальных действий [42].

«Причинами возврата обвинительного заключения является неполнота проведенных следственных действий, недостаточность доказательств, необходимость переквалификации, ошибки в объеме обвинения, не учитываются обстоятельства смягчающие и отягчающие обстоятельства – все это должен проверить прокурор» [20, с. 46].

Как отмечалось в главе 1 настоящего исследования, в настоящее время среди ученых высказывается мнение о необходимости возвращения прокурору функции по составлению обвинительного заключения, которой он наделялся по дореволюционному законодательству, законодательству советского периода и постсоветскому законодательству до 2007 года. Подобная позиция заслуживает поддержки. Так же, как ранее указывалось в главе 1, вносятся предложения по изменению ст. 221 УПК РФ путем придания ей сходства с содержанием ст. 213 УПК РСФСР 1960 г. Подобная точка зрения также вызывает наше одобрение.

Ж.М. Матюхова пишет о том, что «изучение проблемы прокурорского надзора за органами, осуществляющими предварительное следствие на стадии предварительного расследования, приводит к выводу, что основным и приоритетным направлением деятельности прокурора является соблюдение

прав и законных интересов участников уголовного дела. Именно на стадии предварительного расследования происходит максимальное количество нарушений, влияющих на дальнейшее движение дела. Тем не менее, несмотря на необходимость качественного и своевременного надзора за органами следствия и дознания, прокурор не наделен достаточным объемом полномочий, для реализации поставленных перед ним задач. Законодатель не представляет прокурору властных полномочий при осуществлении надзора за органами следствия» [30, с. 49].

Таким образом, необходимо сделать вывод, что в настоящее время в законодательстве РФ имеется определенное несоответствие роли прокурора. Заключается оно в том, что прокурор уже не выступает в качестве некоторого лица, деятельность которого направлено на руководство следствием.

В рамках уголовного преследования прокурор наделен не только обязанностями по изобличению лиц, виновных в совершении преступлению, то есть обязанностями по поддержанию обвинению, но и правом на заключение досудебного соглашения о сотрудничестве с обвиняемым или подозреваемым, что даёт основание для последующего рассмотрения уголовного дела в особом порядке с целью назначения более мягкого наказания по правилам ч. ч. 2-4 ст. 62 Уголовного кодекса РФ [65].

Данный вопрос непосредственно касается нашей темы в целом и данного параграфа, в частности, поскольку досудебное соглашение по правилам ст. 317.1 УПК РФ подаётся только в пределах предварительного следствия. При этом участие прокурора в процедуре заключения относится именно к его функции по осуществлению уголовного преследования. К такому выводу мы пришли в результате анализа ч. 2 ст. 317. 1 УПК РФ, где прописано, что ходатайство обвиняемого (подозреваемого) о заключении досудебного соглашения должно включать его обязательства, направленные на оказание содействие следствию «в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления»

[64]. Хотя здесь также присутствуют элементы прокурорского надзора в части рассмотрения жалобы на отказ в заключении досудебного соглашения.

Обратим внимание, что в ч. 4 ст. 317.1 УПК РФ прописано, что постановление следователя об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении такого соглашения обжалуется только руководителю следственного органа. В то время, как в п. 1.3 Приказа Генпрокуратуры РФ от 15.03.2010 г. № 107 по данному вопросу делается ссылка на ст. 124 УПК РФ [41]. А в ст. 124 УПК РФ прокурор указывается как лицо, которое наряду с руководителем следственного органа, наделен полномочиями по рассмотрению жалоб на действия следователя и дознавателя.

Таким образом, следует сделать вывод о частичном несоответствии ч. 4 ст. 317.1 УПК РФ положениям ст. 124 УПК РФ. И для устранения выявленной коллизии необходимо внести изменения в ч. 4 ст. 317.1 УПК РФ путем указания на прокурора как лицо, которому может быть подана жалоба.

В процедуре заключения досудебного соглашения следователю отводится роль своего рода «посредника» между обвиняемым (подозреваемым) и прокурором, поскольку ходатайство подаётся через него, но, а само соглашение, составляется прокурором (ст. 317.3 УПК РФ). Однако составление досудебного соглашения предваряет вынесение прокурором постановления об удовлетворении ходатайства следователя. Соответственно при отказе в удовлетворении ходатайства соглашение не составляется.

В п. 2 ч. 2 ст. 317.2 УПК РФ не конкретизированы основания отказа, что, по нашему мнению, является упущением законодателя. Так, к примеру, согласно п. 2 ч. 2 ст. 317.6 УПК РФ суд должен удостовериться в добровольности заключения досудебного соглашения. Полагаем, что и прокурор обязан проверить добровольность волеизъявления обвиняемого (подозреваемого) «заключить сделку с правосудием».

Возвращаясь к вопросу, поднятому в предыдущей главе относительно позиций учёных о сущности функции прокурора по осуществлению уголовного преследования, позволим не согласиться с мнением А.В. Смирнова

и Н.В. Булановой, что она сводится только к инициации уголовного преследования. Такая позиция не согласуется с нормами УПК РФ, проанализированными выше. Равно как по той же причине нельзя принять позицию Н.В. Спесивова, который функцию прокурора по осуществлению уголовного преследования видит в утверждении обвинительного заключения.

Итак, сделаем промежуточные выводы.

В рамках уголовного преследования прокурор наделен не только обязанностями по изобличению лиц, виновных в совершении преступления, то есть обязанностями по поддержанию обвинения, но и правом на заключение досудебного соглашения о сотрудничестве с обвиняемым или подозреваемым, что даёт основание для последующего рассмотрения уголовного дела в особом порядке с целью назначения более мягкого наказания по правилам ч. ч. 2-4 ст. 62 Уголовного кодекса РФ

В процедуре заключения досудебного соглашения следователю отводится роль своего рода «посредника» между обвиняемым (подозреваемым) и прокурором, поскольку ходатайство подаётся через него, но, а само соглашение, составляется прокурором (ст. 317.3 УПК РФ). Однако составление досудебного соглашения предваряет вынесение прокурором постановления об удовлетворении ходатайства следователя. Соответственно при отказе в удовлетворении ходатайства соглашение не составляется.

2.2 Полномочия прокурора в отношении органов дознания

Одной из форм предварительного расследования является дознание. Оно проводится в случаях, когда преступление не относится к категории тяжких и особо тяжких. «Определенно дознание и следствие схожи по своей сути, некоторые ученые считают, что сходство является полным, а отличия носят формальный характер (срок расследования, перечень составов преступлений и т.д.)» [6, с. 26].

Орган дознания осуществляет процессуальную деятельность по уголовному делу после принятия решения о возбуждении уголовного дела, в течение производства дознания по правилам глав 32 и 32.1 УПК РФ и неотложных следственных действий в порядке ст. 157 УПК РФ до принятия итогового процессуального решения досудебного производства.

Мы считаем, что дознание должно рассматриваться как отдельная форма предварительного расследования в связи с различиями: в субъектах, проводящих расследование; их процессуальным статусом; специфическими особенностями, а также с тем, что дознание завершается принятием отдельного итогового решения – обвинительного акта или постановления.

Полагаем, что дознание следует рассматривать как самостоятельную форму предварительного расследования ввиду различий субъектов расследований, их процессуального статуса, наличия специфических особенностей, собственного итогового решения в виде обвинительного акта или постановления.

Как отмечает Д.А. Левичев, «дознание представляет собой специфический вид деятельности, который тесно связан с реализацией прав и свобод граждан. Поэтому контроль за их соблюдением требует пристального внимания прокуратуры» [27, с. 163].

Помимо УПК РФ и Закона от 17.01.1992 г. № 2202-1, полномочия прокурора в отношении органов дознания в настоящее время регламентируются Приказом Генпрокуратуры России от 19 января 2022 г. № 11 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» (далее – Приказ от 19.01. 2022 г. № 11) [43].

А.В. Федулов и М.П. Поляков, определяя суть прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания, приводят две задачи, разрешаемые при этом прокурором: «С одной стороны, он служит средством обеспечения верховенства Конституции и защиты прав и свобод граждан, а с другой – осуществляет надзор за правильным соблюдением закона, позволяющего эффективно проводить уголовное преследование» [47, с. 163-164].

В.А. Лазарева указывает на реализацию прокурором двух взаимосвязанных задач в рамках осуществления надзора в досудебном производстве: «обеспечить соблюдение законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия... и в ходе досудебного производства прав участвующих в нем лиц, охрану их свобод и защиту их законных интересов...» [26, с. 67].

«Главная задача, которую решают надзирающие прокуроры в этом случае, это нахождение правильного баланса между публичными интересами, и соблюдением прав, лиц, оказывающихся в орбите уголовного процесса» [49, с. 234].

«Что касается функции прокурора по осуществлению уголовного преследования при дознании по уголовному делу, то и здесь его полномочия ограничены» [27, с. 163].

Так, «исходя из положений УПК РФ и Приказа от 19.01. 2022 г. № 11 у прокурора нет прямых властных возможностей по формированию подозрения и обвинения. Он вправе отменить процессуальный акт, содержащий неверную, по его мнению, квалификацию преступного деяния (например, постановление о возбуждении уголовного дела – п. 14 Приказа от 19.01. 2022 г. № 11), внести требование об устранении нарушений закона или дать дознавателю письменные указания, в которых может быть выражено мнение прокурора о квалификации действий подозреваемого (обвиняемого) п. 17 Приказа от 19.01. 2022 г. № 11. Однако, реализуя эти полномочия, прокурор лишь опосредованно, косвенно влияет на юридическую оценку совершённого деяния» [27, с. 163].

Примечательным в этом плане является Апелляционное постановление Верховного суда Республики Северная Осетия-Алания от 16 февраля 2018 г. по делу № 22-27/2018.

Постановлением суда первой инстанции, «уголовное дело в отношении А.Р., обвиняемого по ч. 1 ст. 241 УК РФ, возвращено прокурору Моздокского

района РСО-Алания в порядке ст. 237 УПК РФ, для устранения препятствий его рассмотрения судом» [2].

Не согласившись с данным судебным решением, государственный обвинитель – старший помощник прокурора Моздокского района РСО-Алания Б., в установленные процессуальные сроки принесла апелляционное представление.

В представлении его автор считает решение суда необоснованным и незаконным подлежащим отмене. Указывает, что судом первой инстанции необоснованно установлено, что 13.03.2017 года дознаватель А.В., не имея никаких полномочий, приняла дело к своему производству.

Утверждения суда, что закон о прокуратуре РФ отменен, прокурор лишен права осуществлять надзор за органом дознания и соответственно лишен полномочий, предоставленных ему ст. 37 УПК РФ, а также нарушены требования ст. 40.1 УПК РФ, так как начальник дознания не поручал дознавателю А.В. проводить дознание по обжалуемому уголовному делу, чем нарушены требования п. 3 ч. 1 ст. 220 УПК РФ, является неверными. Механизм делегирования (или уполномочивания) процессуальных полномочий не получил должного регулирования в УПК РФ. Отменяя «постановление суда первой инстанции Верховный Суд Республики Северная Осетия, в частности, указал, что указанные в постановлении суда обстоятельства не являются препятствием для рассмотрения дела судом и принятия по нему законного и обоснованного решения» [2]. Суду надлежало рассмотреть уголовное дело и вынести по нему итоговое решение с учетом установленных фактических обстоятельств дела и на основании исследованных в ходе судебного разбирательства доказательств.

В целях своевременного раскрытия преступления прокуроры обязаны давать письменные указания дознавателям о направлении расследования, получении и надлежащей фиксации доказательств, производстве неотложных следственных действий по установлению и закреплению следов преступления, иных необходимых процессуальных действий, в том числе на этапе проверки

сообщений о преступлениях. Прокурорам также предписано обеспечить надлежащий прокурорский надзор за всесторонностью, полнотой и объективностью производства дознания по уголовным делам. Прокуроры при этом вправе отстранять дознавателя от дальнейшего расследования, если им допущены такие нарушения требований УПК РФ, которые могут повлиять на исход дела.

«В декабре 2015 г. в УПК РФ были внесены изменения, касающиеся органов дознания. Добавлена ст. 40.2 УПК РФ «Начальник органа дознания». Представляется, что тем самым была сделана попытка законодателя в какой-то степени уравнивать статус следователя и дознавателя. Еще один шаг на пути к этому равновесию п.1.2 ч. 3 ст. 41 УПК РФ, давший возможность дознавателю обжаловать с согласия начальника органа дознания в порядке, установленном ч. 4 ст. 226 и ч. 4 ст. 226.8 УПК РФ, решения прокурора о возвращении уголовного дела дознавателю для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта или обвинительного постановления, о направлении уголовного дела дознавателю для производства дознания в общем порядке» [26, с. 67].

«При проведении дознания, как это следует из УПК РФ, у прокурора имеется больше властных полномочий. Именно поэтому вопрос о возвращении прокурору утраченных полномочий в сфере предварительного следствия стоит особенно остро. В подтверждение приведем основания п. 9 ч. 1 ст. 37 и п. 5 ч. 1 ст. 37 УПК РФ. Так, прокурор вправе разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы. Также прокурор дает 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, тогда как эти же полномочия существуют у руководителя следственного органа в отношении следователя [26, с. 67].

Проиллюстрируем сказанное примером из судебной практики:

Постановлением Центрального районного суда г. Челябинска от 21 июня 2023 года частично удовлетворено ходатайство ведущего дознавателя МСОСП г. Челябинска по юридическим лицам, обвиняемому Б.И.В. и его защитнику установлен срок для ознакомления с материалами уголовного дела и вещественными доказательствами по нему в течение 3 рабочих дней. Апелляционным постановлением Челябинского областного суда от 1 августа 2023 года «решение суда первой инстанции отменено, производство по ходатайству ведущего дознавателя МСОСП г. Челябинска по юридическим лицам прекращено. Основной причиной принятия такого решения судом второй инстанции явилось то, что дознавателем были нарушены положения п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, выразившиеся в том, что постановление дознавателя о возбуждении перед судом ходатайства об установлении срока ознакомления с материалами уголовного дела подозреваемому Б.И.В. и его защитнику не было согласовано с прокурором» [35].

По итогам анализа вопросов, изложенных в настоящей главе, необходимо сделать следующие выводы:

В рамках уголовного преследования прокурор наделен не только обязанностями по изобличению лиц, виновных в совершении преступлению, то есть обязанностями по поддержанию обвинению, но и правом на заключение досудебного соглашения о сотрудничестве с обвиняемым или подозреваемым, что даёт основание для последующего рассмотрения уголовного дела в особом порядке с целью назначения более мягкого наказания по правилам ч. ч. 2-4 ст. 62 Уголовного кодекса РФ

В процедуре заключения досудебного соглашения следователю отводится роль своего рода «посредника» между обвиняемым (подозреваемым) и прокурором, поскольку ходатайство подаётся через него, но, а само соглашение, составляется прокурором (ст. 317.3 УПК РФ). Однако составление досудебного соглашения предваряет вынесение прокурором постановления об удовлетворении ходатайства следователя. Соответственно при отказе в удовлетворении ходатайства соглашение не составляется.

Особо стоит отметить процедуру заключения досудебного соглашения о сотрудничестве, где опять в наибольшей степени преобладает функция осуществления уголовного преследования со стороны прокурора. Хотя здесь также присутствуют элементы прокурорского надзора в части рассмотрения жалобы на отказ в заключении досудебного соглашения.

В ч. 4 ст. 317.1 УПК РФ прописано, что постановление следователя об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении такого соглашения обжалуется только руководителю следственного органа. В то время, как в ст. 124 УПК РФ прокурор указывается как лицо, которое наряду с руководителем следственного органа, наделен полномочиями по рассмотрению жалоб на действия следователя и дознавателя.

Таким образом, следует сделать вывод о частичном несоответствии ч. 4 ст. 317.1 УПК РФ положениям ст. 124 УПК РФ. И для устранения выявленной коллизии необходимо внести изменения в ч. 4 ст. 317.1 УПК РФ путем указания на прокурора как лицо, которому может быть подана жалоба.

В п. 2 ч. 2 ст. 317.2 УПК РФ не конкретизированы основания отказа в удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения, что, по нашему мнению, является упущением законодателя. Так, к примеру, согласно п. 2 ч. 2 ст. 317.6 УПК РФ суд должен удостовериться в добровольности заключения досудебного соглашения. Полагаем, что и прокурор обязан проверить добровольность волеизъявления обвиняемого (подозреваемого) «заключить сделку с правосудием».

Что касается полномочий прокурора в отношении органов дознания, то они несколько отличаются от полномочий в отношении органов предварительного следствия. Здесь надзорные функции более «широкие», что, в частности, выражается в даче письменных указаний дознавателю в процессе проведения предварительного расследования и в даче согласия по инициации процедуры по избранию отдельных мер пресечения, например заключения под стражу.

Заключение

Подводя итог проведенному исследованию, необходимо отметить следующее:

В истории становления прокуратуры в целом, и в генезисе участия прокурора в предварительном расследовании, в частности, можно выделить несколько основных этапов: первый этап – 1722 г. – учреждение прокуратуры; 1864 г. – реформирование дореволюционной прокуратуры; 1922 г. – учреждение советской прокуратуры; 2007 г. – реформирование современной российской прокуратуры.

С самого начала образования прокуратуры ей отводилась значительная роль в деятельности государства по борьбе с преступностью.

В результате проведения Судебной реформы в середине XIX века функции прокурора получили подробную законодательную регламентацию. В частности, закрепление процедуры по доведению до сведения прокурора об инициации оперативно-розыскной деятельности или следствия позволяла прокурору своевременно начать выполнение функций по наблюдению. Также в законодательстве данного периода четко разграничивались функции прокурора по отношению к органам предварительного следствия и дознания.

Особое внимание уделялось контрольным полномочиям прокурора за работой обозначенных органов.

Сравнивая законодательство разных исторических периодов, мы выявили общие черты, определяющие роль прокурора на этапе предварительного расследования, а именно: полномочия прокурора по возбуждению уголовные дела и надзор за всеми органами предварительного расследования.

По действующему УПК РФ, как и в законодательстве предшествующих исторических периодов, прокурор наделен двумя основными функциями – уголовное преследование и надзор.

Несмотря на то, что у прокурора в настоящее время нет того основного полномочия, которым был наделен ранее при осуществлении уголовного преследования, а именно права возбуждать уголовные дела, мы не можем согласиться с тем авторами, которые ограничивают его функции только надзором.

Отметим также, что уголовное преследование осуществляется органами прокуратуры на протяжении всего уголовного процесса, включая досудебное производство и судебное разбирательство.

Однако полномочия прокурора на стадии предварительного расследования в рамках уголовного преследования существенно отличаются от его полномочий в ходе судебного разбирательства. На это обращает внимание законодатель, разделяя понятия «прокурор» и «государственный обвинитель». Но при этом функции прокурора и государственного обвинителя могут быть возложены на одно и то же должностное лицо.

Особо стоит отметить процедуру заключения досудебного соглашения о сотрудничестве, где опять в наибольшей степени преобладает функция осуществления уголовного преследования со стороны прокурора.

В рамках уголовного преследования прокурор наделен не только обязанностями по изобличению лиц, виновных в совершении преступления, то есть обязанностями по поддержанию обвинения, но и правом на заключение досудебного соглашения о сотрудничестве с обвиняемым или подозреваемым, что даёт основание для последующего рассмотрения уголовного дела в особом порядке с целью назначения более мягкого наказания по правилам ч. ч. 2-4 ст. 62 Уголовного кодекса РФ

В процедуре заключения досудебного соглашения следователю отводится роль своего рода «посредника» между обвиняемым (подозреваемым) и прокурором, поскольку ходатайство подаётся через него, но, а само соглашение, составляется прокурором (ст. 317.3 УПК РФ). Однако составление досудебного соглашения предваряет вынесение прокурором

постановления об удовлетворении ходатайства следователя. Соответственно при отказе в удовлетворении ходатайства соглашение не составляется.

В ч. 4 ст. 317.1 УПК РФ прописано, что постановление следователя об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении такого соглашения обжалуется только руководителю следственного органа. В то время, как в ст. 124 УПК РФ прокурор указывается как лицо, которое наряду с руководителем следственного органа, наделен полномочиями по рассмотрению жалоб на действия следователя и дознавателя.

Таким образом, следует сделать вывод о частичном несоответствии ч. 4 ст. 317.1 УПК РФ положениям ст. 124 УПК РФ. И для устранения выявленной коллизии необходимо внести изменения в ч. 4 ст. 317.1 УПК РФ путем указания на прокурора как лицо, которому может быть подана жалоба.

В п. 2 ч. 2 ст. 317.2 УПК РФ не конкретизированы основания отказа в удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения, что, по нашему мнению, является упущением законодателя. Так, к примеру, согласно п. 2 ч. 2 ст. 317.6 УПК РФ суд должен удостовериться в добровольности заключения досудебного соглашения. Полагаем, что и прокурор обязан проверить добровольность волеизъявления обвиняемого (подозреваемого) «заключить сделку с правосудием».

Что касается полномочий прокурора в отношении органов дознания, то они несколько отличаются от полномочий в отношении органов предварительного следствия. Здесь надзорные функции более «широкие», что, в частности, выражается в даче письменных указаний дознавателю в процессе проведения предварительного расследования и в даче согласия по инициации процедуры по избранию отдельных мер пресечения, например заключения под стражу.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Амичба Л.Р., Марич А.С. Полномочия прокурора в досудебном производстве по уголовным делам: современность и перспективы // Аспирант. 2021. № 10 (67). С. 24-28.
2. Апелляционное постановление Верховного суда Республики Северная Осетия-Алания от 16 февраля 2018 г. по делу № 22-27/2018 // Консультант плюс: справочно-правовая система.
3. Бабаев С.Н. Влияние судебной реформы 1864 года на вопросы организации и деятельности прокуратуры России // Судебная власть и уголовный процесс. 2014. № 3. С. 231-238.
4. Баев М.О., Баев О.Я. Новое платье прокурора? (первые впечатления об изменениях в УПК РФ от 05 июня 2007 г.) // Воронежские криминалистические чтения. 2008. № 9. С. 40-57.
5. Баксаляр Д.В. Динамика становления органов прокурорского надзора как института государственного управления в России // Вестник ПАГС. 2008. № 1. С. 8-12.
6. Бедняков И.Л. Досудебное производство: от концепции судебной реформы современности // Уголовное судопроизводство. 2017. № 1. С. 26-32.
7. Буглаева Е.А. Участие прокурора в ходе предварительного следствия: автореф. дисс. ... канд. юр. наук. Челябинск, 2011. 23 с.
8. Буланова Н.В. Прокурор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства Российской Федерации: Монография. М. : Юрлитинформ, 2015. 216 с.
9. Вершинина С.И., Оськин А.В. Контрольные полномочия руководителя следственного органа при проведении следователем доследственной проверки // Законность. 2014. № 9. С. 48-52.
10. Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: учебное пособие. М. : Юрайт, 2020. 556 с.

11. Воронин С.А. Надзорная функция прокуратуры (теоретический аспект) // Административное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 433-438.
12. Гаврилов Б.Я. О некоторых проблемах повышения роли прокурора в уголовном судопроизводстве: видение ученого и практика // Вестник экономической безопасности. 2019. № 1. С. 8-14.
13. Гальченко А.И. Исторические аспекты деятельности российской прокуратуры по предупреждению нарушений законов // Lex Russica. 2017. № 9 (130). С. 22-35.
14. Гатауллин З.Ш. Уголовное преследование как функция прокурора // Законность. 2010. № 2. С. 9-13.
15. Декрет Совета народных комиссаров РСФСР от 24 ноября 1917 г. № 1 «О суде» // СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.
16. Доклад Генерального прокурора РФ. Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания РФ 18 апреля 2018 г. URL: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1366820> (дата обращения: 19.09.2024)
17. Дутов Н.Ю. О расширении полномочий прокурора в стадии предварительного расследования // Государственная служба и кадры. 2020. № 4 С.177-180.
18. Еникеев З.Д. Проблемы уголовного преследования в современной России // Пятьдесят лет кафедре уголовного процесса УрГЮА (СЮИ): Материалы Международ, науч.-практ. конф., г Екатеринбург, 27-28 янв. 2005 г.: В 2 ч. Екатеринбург, 2005. Ч. 1. С. 277-280.
19. Ерёмин А.В. История отечественной прокуратуры: учебное пособие. СПб: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. 136 с.
20. Карягина О.В. Актуальные вопросы прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2019. № 2 (30). С. 46-49.

21. Кассационное определение Второго кассационного суда общей юрисдикции от 14 августа 2020 г. № 77-1219/2020 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

22. Ключков В.В. Функции прокуратуры: понятие, соотношение с деятельностью, классификация // Прокуратура. Законность. Государственный контроль. М. : Манускрипт, 1995. С. 5-6.

23. Кожевников О.А. Участие прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Екатеринбург: Урал. гос. юрид. академия, 2007. 180 с.

24. Кругликов А.П. Полномочия прокурора по возбуждению уголовного дела и осуществлению уголовного преследования // Законность. 2012. № 1. С. 12-16.

25. Крюков В.Ф. Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора. М. : Норма, 2010. 479 с.

26. Лазарева В.А. Прокурор в уголовном процессе: учебное пособие. М. : Юрайт, 2014. 295 с.

27. Левичев Д.А. Некоторые теоретические аспекты прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания в Российской Федерации на современном этапе // Наука XXI века: актуальные направления развития. 2021. № 2-2. С.162-165.

28. Логунов О.В., Кутуев Э.К., Шувалова М.А. Обеспечение прав, свобод и законных интересов обвиняемого при применении мер пресечения: монография. СПб., ООО «ИПЦ Измайловский», 2024. 248 с.

29. Лустач К.Д. К вопросу о функциях прокурора в досудебном уголовном судопроизводстве // Альманах молодого исследователя. 2021. № 10. С. 76-79.

30. Матюхова Ж.М. Проблемы прокурорского надзора на стадии предварительного расследования // Человек. Социум. Общество. 2021. № 3. С. 48-52.

31. Михайлов А.И. Проблемы эффективности предварительного следствия: дисс. ... д-ра юр. наук. М., 1979. 178 с. URL: <http://lawlibrary.ru/izdanie31992.html> (дата обращения: 19.09.2024).

32. Михайлов В.А. Руководящая роль прокурора в досудебном уголовном процессе Российской Федерации // Публичное и частное право. 2010. Вып. II (VI). С. 57-74.

33. Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства. URL: <http://www.genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 19.09.2024).

34. Наумов А.М. Прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие: учебное пособие. Владимир, 2014. 133 с.

35. Обобщение судебной практики Челябинского областного суда за третий квартал 2023 года, утвержденное президиумом Челябинского областного суда 25.12.2023 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

36. Определение Конституционного Суда РФ от 30.01.2024 г. № 201-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Мазанько Елены Ивановны на нарушение ее конституционных прав частью второй статьи 66 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Консультант плюс: справочно-правовая система.

37. Основные результаты прокурорской деятельности за 2021-2022 гг. URL: <http://www.genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 19.09.2024).

38. Петрухин И.Л. Проблема судебной власти в современной России // Государство и право. 2000. № 8. С. 5-10.

39. Постановление Верховного Суда РФ от 02.08.2019 г. № 57-АД19-40 // Консультант плюс: справочно-правовая система.

40. Постановление Конституционного Суда РФ от 29 июня 2004 г. № 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» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2804.

41. Приказ Генпрокуратуры РФ от 15.03.2010 г. № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о сотрудничестве по уголовным делам» // Законность. 2010. № 6.

42. Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2021 г. № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. 2021. № 12.

43. Приказ Генпрокуратуры России от 19.01.2022 г. № 11 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» // Законность. 2022. № 4.

44. Приказ Генпрокуратуры России от 12.04.2024 г. № 273 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов в сфере миграции» // Законность. 2024. № 6.

45. Приказ Следственного комитета России от 09.01.2017 г. № 2 «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации» // Консультант плюс: справочно-правовая система.

46. Прокуратура Российской империи в документах, 1722-1917: хрестоматия / под. ред. Г.В. Штадлера. - СПб. : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2018. 172 с.

47. Прокурорский надзор: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / под общ. ред. М.П. Полякова. М.: Юрайт, 2019. 324 с.

48. Путря Н.Г. Теоретические и практические аспекты полномочий прокурора и их реализация на отдельных этапах в стадии предварительного расследования // Молодой ученый. 2022. № 8 (403). С. 129-131.

49. Родионова А.Д. Значение и проблемы прокурорского надзора за производством дознания и предварительного следствия // Молодой ученый. 2018. № 25 (211). С. 234-235.

50. Серов Д.О. Прокуратура Петра I (1722-1725 гг.): историко-правовой очерк. Новосибирск : Сибвузиздат, 2002. 330 с.

51. Сильнов М.А., Василенко А.А. Понятие и содержание процессуальной деятельности прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса // Современное право. 2024. № 1. С. 99-105.

52. Синельщиков Ю.П. Надзор за исполнением законов – главная функция прокурора в досудебном производстве по уголовным делам // Научные труды № 1. Актуальные проблемы уголовного и уголовно-процессуального права: современное состояние и перспективы развития. Саратов: Саратовский источник, 2013. С. 281-290.

53. Скоропупова М.Ю. Надзорные функции органов прокуратуры в России в XVIII веке // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2018. № 2-2. С. 108-115.

54. Смирнов А.В. Уголовный процесс: учебник. 7-е изд., перераб. М. : Норма: ИНФРА-М, 2017. 751 с.

55. Смольников С., Чепурнова Н. Судебный контроль и прокурорский надзор // Законность. 2007. № 5. С. 16-18.

56. Спесивов Н.В. Проблемы реализации прокурором функции уголовного преследования // Законность. 2024. № 2. С. 13-17.

57. Строгович М.С. Уголовное преследование в советском уголовном процессе. М. : Изд-во АН СССР, 1951. 191 с. URL: <https://lawlibrary.ru/izdanie23605.html> (дата обращения: 19.09.2024).

58. Сычев Д.А. Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процессе: дисс...канд. юр. наук. М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ. 2016. 318 с.

59. Тарасова О.М. Процессуальные полномочия следователя к функции уголовного преследования в уголовном процессе // Наука и практика. 2015. № 1 (62). С. 98-100.

60. 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.

61. Теория государства и права. Учебник / под ред. С.С. Алексеев. - М. : Юрид. лит., 1985. 480 с.

62. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, утвержденный Постановлением ВЦИК от 25.05.1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 20-21. Ст. 230.

63. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, утвержденный ВС РСФСР 27.10.1960 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1960. № 40. Ст. 592.

64. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

65. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

66. Указание Генпрокуратуры России от 17.10.2023 г. № 707/49 «Об организации работы, связанной с реализацией полномочий, предоставленных пунктом 2 части 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Законность. 2023. № 12.

67. Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3137/> (дата обращения: 19.09.2024).

68. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2201-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

69. Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

70. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи

с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 16.

71. Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: автореф. дисс. ... докт. юр. наук. М., 2004. 46 с.

72. Чубыкин А.В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: дисс...канд. юр. наук. М., 2014. 203 с.

73. Чувилев А.А. Прокурорский надзор Российской Федерации: учебник. М., Юристъ, 2000. 400 с.

74. Шалумов М.С. Функции прокуратуры: письмо в редакцию // Государство и право. 1995. № 6. С. 154-159.

75. Ястребов Б.В. Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. К 275-летию Российской прокуратуры: Материалы научно-практической конференции. М. : Изд-во НИИ пробл. укрепления законности и правопорядка, 1997. С. 15-20.