

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

Институт права

---

Кафедра «Уголовное право и процесс»

---

40.03.01 Юриспруденция

---

Уголовно-правовой

---

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов  
предварительного следствия

Студент

Р.М. Мусин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Ю.О. Максимихина

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

**Допустить к защите**

Заместитель ректора - директор  
института права,  
канд. юрид. наук, доцент, С.И. Вершинина

(личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017г.

Тольятти 2017

### **Аннотация**

Объектом исследования в данной работе являются правоотношения, возникающие в связи с осуществлением прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, а также надзорные и процессуальные полномочия прокурора на стадии предварительного расследования.

Автор ставит целью данного исследования всестороннее изучить вопросы, связанные с прокурорским надзором за предварительным следствием, проанализировать проблемные аспекты по данной теме и разработать предложения по их разрешению.

В ходе исследования выявлено, что надзор прокурора за органами предварительного следствия имеет существенную специфику, отличающую его от иных направлений надзорной деятельности. Во многом это определено особым положением прокурора в уголовном судопроизводстве, который, как это закреплено в ч. 1 ст. 37 УПК РФ, уполномочен осуществлять не только надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, но и уголовное преследование от имени государства. В связи с этим прокурор является неотъемлемым участником той деятельности, в сфере которой он осуществляет надзор, и имеет присущие только ему уголовно-процессуальные полномочия, выходящие за рамки собственно надзорных.

Результаты проведенных в работе исследований имеют теоретическую и практическую значимость, поскольку указывают на проблемы и способы их разрешения при осуществлении прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного следствия.

Работа состоит из двух глав. В первой главе «Общая характеристика прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» рассмотрены сущность, задачи и предмет прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, а также надзорные полномочия прокурора. Во

второй главе «Особенности осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» рассмотрены особенности осуществления прокурорского надзора при рассмотрении прокурором жалоб на действия и решения органов предварительного следствия, особенности разграничения полномочий между прокурором и следственными органами, особенности осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей Следственного комитета РФ.

К работе прилагается список использованных источников, состоящий из монографий, научных статей, нормативно-правовых актов и опубликованной судебной практики.

## Содержание

Введение.....	7
Глава 1. Общая характеристика прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.....	9
1.1. Понятие, предмет и задачи прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.....	9
1.2. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.....	12
Глава 2. Особенности осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.....	32
2.1. Особенности рассмотрения прокурором жалоб на действия и решения органов предварительного следствия.....	32
2.2. Особенности разграничения полномочий между прокурором и следственными органами.....	34
2.3. Особенности осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей Следственного комитета РФ..	43
Заключение.....	50
Список использованных источников.....	53

## Введение

Актуальность выбранной темы бакалаврской работы обусловлена тем, что прокурорский надзор за исполнением законов при производстве предварительного следствия - важная составляющая надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Его объектом является процессуальная деятельность органов предварительного следствия, порядок производства конкретных следственных и процессуальных действий, законность принимаемых процессуальных решений и документов, отражающих факт, ход и результаты этих действий.

В литературе отмечается ослабление прокурорского надзора за предварительным следствием. Между тем, своевременное выявление нарушений способствует устранению таких вредных последствий, как признание доказательств недопустимыми и невозполнимая неполнота предварительного расследования.

Уголовно-процессуальная реформа, проводимая в Российской Федерации на законодательном уровне, подтвердила выводы еще советских, а затем и российских процессуалистов о том, что идет эволюция прокурорского надзора за предварительным следствием. Все это нашло свое законодательное подтверждение в нормах уголовно-процессуального закона.

В связи с этим, рассмотрение прокурорского надзора за предварительным следствием представляется крайне актуальным.

Объектом данного исследования являются правоотношения, возникающие в связи с осуществлением прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.

Предметом исследования являются нормы российского законодательства, регулирующие правоотношения, связанные с прокурорским надзором за предварительным следствием.

Целью исследования является всестороннее изучение вопросов, связанных с прокурорским надзором за предварительным следствием; анализ

проблемных аспектов по данной теме и разработка предложений по их разрешению.

Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи:

- исследование понятия, предмета задач прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия;
- рассмотрение полномочий прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия;
- характеристика особенностей рассмотрения прокурором жалоб на действия (бездействие) и решения органов предварительного следствия;
- анализ особенностей разграничения процессуальных полномочий между прокурором и органами предварительного следствия;
- Характеристика особенностей прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей следственного комитета.

Методологической основой исследования послужили такие методы исследования, как: специально-юридический, сравнительно-правовой, исторический и другие приемы обобщения научного материала и практического опыта.

Теоретическую основу работы составляют труды таких отечественных ученых, как: А.В. Павлушкин, С.Б. Нанба, А.В. Трикс, Б.В. Доржиев, А.А. Воронов, А.И. Комаров, В.П. Беляев, В.И. Басков, В.М. Корнуков, В.М. Савицкий, А.Д. Бойков, А.Б. Соловьев, М.Е. Токарева, В.Ф. Крюков, З.З. Зинатуллин, Ю.В. Деришев, Е.Г. Мартынчик, О.В. Волынская, В.Б. Ястребов, Ю.Е. Винокуров, Г.К. Смирнов и др.

Структура работы обусловлена предметом, объектом, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, заключения, а также списка использованной литературы.

## **Глава 1. Общая характеристика прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия**

### **1.1. Понятие, предмет и задачи прокурорского надзора за органами предварительного следствия**

Уголовное преследование имеет властно-распорядительный характер и непосредственно связано с ограничением конституционных прав и свобод личности в уголовном процессе, применением мер процессуального принуждения, которые существенно затрагивают законные права и интересы участников уголовного судопроизводства.<sup>1</sup> В Конституции закреплено, что человек, его права и свободы – это высшая ценность, а признание, соблюдение и их защита являются обязанностью государства. Этим объясняется то обстоятельство, что прокурор не только наделен полномочиями осуществлять уголовное преследование, но и обязан обеспечить действенный надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.

Деятельность прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие представляет собой самостоятельную отрасль прокурорского надзора. Согласно Федеральному закону от 17 января 1992 г. N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации" прокуратура Российской Федерации – это единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура

---

<sup>1</sup> Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др. / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. - М., 2003. С. 12.

Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, а также надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина Следственным комитетом Российской Федерации.

Под прокурорским надзором за исполнением законов органами предварительного следствия понимается урегулированная нормами права деятельность уполномоченных прокуроров в досудебных стадиях уголовного процесса, направленная на обеспечение законности при осуществлении уголовного преследования.

Прокурорский надзор за соблюдением законности в данном случае решает две задачи. С одной стороны, он служит средством обеспечения верховенства Конституции и защиты прав и свобод граждан, а с другой – осуществляет надзор за правильным соблюдением закона, позволяет эффективно проводить уголовное преследование, так как в случае нарушения предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством правил проведения следственных действий полученные сведения не будут иметь доказательственного значения.<sup>2</sup>

К объектам прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства относятся государственные органы и должностные лица, наделенные в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством полномочиями осуществлять предварительное следствие и дознание.

В соответствии со ст. 150 УПК РФ предварительное расследование производится в форме предварительного следствия либо в форме дознания. В ст. 151 УПК РФ определено, что предварительное следствие производится:

- 1) следователями Следственного комитета Российской Федерации;
- 2) следователями органов федеральной службы безопасности;
- 3) следователями органов внутренних дел Российской Федерации.

---

<sup>2</sup> Горюнов В. Надзор за следствием в органах прокуратуры / В.Горюнов // Законность. – 2009. - № 2. С. 33-37.



Предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, является соблюдение:

1. прав и свобод человека и гражданина в ходе осуществления уголовного преследования;
2. установленного законом порядка разрешения заявлений и сообщений о совершаемых, совершенных и готовящихся преступлениях;
3. законности проведения предварительного расследования;
4. законов при принятии решений органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

Законодательно установлены также пределы прокурорского надзора.

1. Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, согласно п. 31 ст. 5 УПК РФ могут осуществлять Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры, их заместители и иные должностные лица органов прокуратуры, участвующие в уголовном судопроизводстве и наделенные соответствующими полномочиями федеральным законом о прокуратуре. Вместе с тем представляется правильным, что помощники прокурора имеют право по поручению надзирающего прокурора принимать участие в проверке исполнения требований уголовно-процессуального закона органами дознания и предварительного следствия. Однако они не вправе принимать окончательные решения, так как согласно ч. 6 ст. 37 УПК РФ полномочия прокурора по надзору за соблюдением законности предварительного расследования исполняют прокуроры района, города, их заместители, приравненные к ним прокуроры и вышестоящие прокуроры.<sup>3</sup>

2. Надзор прокурора осуществляется только в рамках УПК РФ и Закона о прокуратуре и касается исключительно процессуальных аспектов. Вмешиваться в организационно-распорядительную деятельность органов,

---

<sup>3</sup> Крюков В.Ф. Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации / В.Ф. Крюков // СПС КонсультантПлюс.

проводимых предварительное следствие и дознание, прокурор не имеет права.

3. Указания надзирающего прокурора не всегда являются безусловными для исполнения и могут быть обжалованы вышестоящему прокурору.

Прокурорский надзор за предварительным следствием тесно связан с осуществлением прокурором деятельности по уголовному преследованию. Своевременная и качественная реализация прокурором своих надзорных полномочий обеспечивает эффективность деятельности органов предварительного следствия и позволяет успешно поддерживать обвинение в суде.

## **1.2. Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами предварительного следствия**

Круг полномочий прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия определен уголовно-процессуальным законом, в частности ст.37 УПК РФ, Федеральным законом "О Прокуратуре РФ", а также в Приказе Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2016 г. N 826 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия".

Полномочия прокурора включают в себя общие полномочия, характерные для всей надзорной деятельности и специальные, реализуемые в рамках надзора за органами предварительного следствия.<sup>4</sup>

Общие полномочия прокурора закреплены в ст. 22 Закона о прокуратуре. Так прокурор вправе:

по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

---

<sup>4</sup> Ястребов В.Б. Учебник прокурорского надзора / В.Б.Ястребов. - М., 2005. С. 56.

требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов и материалов или их копий, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Прокурор или его заместитель вправе возбуждать производство об административном правонарушении, требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегать о недопустимости нарушения закона.

Прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами:

освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов;

опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными;

вносит представление об устранении нарушений закона.

Должностные лица поднадзорных органов обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно.

Специальные полномочия отражены в ст. 37 УПК РФ. К ним относятся: проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;

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

требовать от следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия;

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

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

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

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

при наличии оснований возбуждать перед судом ходатайство о продлении срока домашнего ареста или срока содержания под стражей по уголовному делу, направляемому в суд с обвинительным заключением или обвинительным актом;

передавать уголовное дело или материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами, установленными статьей 151 настоящего Кодекса, изымать любое уголовное дело или любые материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передавать его (их) следователю Следственного комитета Российской Федерации с обязательным указанием оснований такой передачи;

утверждать обвинительное заключение по уголовному делу;

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

осуществлять иные полномочия, предоставленные прокурору.

Указанные полномочия конкретизированы в Приказе Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2016 г. N 826 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия".<sup>5</sup>

В соответствии с Приказом задачей прокурорского надзора в данной сфере является обеспечить качественный и эффективный надзор за

---

<sup>5</sup> Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: Приказ Генерального прокурора РФ Приказ от 28 декабря 2016 г. N 826 // СПС Консультант плюс, 2017.

исполнением законов органами предварительного следствия независимо от их ведомственной принадлежности.

Приоритетным направлением деятельности прокуратуры в данной сфере является защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а равно защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения. В целях его реализации прокурорам следует взвешенно подходить к рассмотрению жалоб и заявлений участников уголовного судопроизводства, принимать в пределах имеющихся полномочий меры к восстановлению нарушенных прав, возмещению материального ущерба и компенсации морального вреда.

Особое внимание в приказе уделено полномочиям прокурора при осуществлении надзора на стадии возбуждения уголовного дела.

В ходе реализации своих полномочий прокурорам надлежит систематически проверять законность действий и решений следственных органов в ходе досудебного производства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. В этих целях не реже одного раза в месяц осуществлять выезды в поднадзорные следственные органы, где проводить сверку данных, содержащихся в книгах учета сообщений о преступлениях, регистрации обращений граждан, иных учетных и регистрационных документах, сводках органов внутренних дел, публикациях в СМИ. Кроме того, использовать сведения медицинских и иных учреждений и организаций, а также информацию, содержащуюся в обращениях граждан, поступивших в прокуратуру.

Во всех случаях прокурорам следует обращать внимание на наличие в сообщениях данных, указывающих на признаки преступления. Пресекать необоснованное проведение процессуальных проверок по сообщениям, не содержащим признаков преступления.<sup>6</sup> Принимая решение об изъятии и передаче сообщения о преступлении из одного органа предварительного

---

<sup>6</sup> Доржиев Б.В. Процессуальное положение прокурора в досудебном производстве / Б.В.Доржиев // Российский следователь. – 2007. - № 2.

расследования в другой, строго соблюдать правила подследственности, предусмотренные статьей 151 УПК РФ.

При наличии данных, указывающих на особую значимость проверяемых фактов, сложность их исследования, а также на неоднократные существенные нарушения требований уголовно-процессуального закона, прокуроры обязаны в соответствии с пунктом 12 части 2 статьи 37 УПК РФ изымать материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) для передачи в следственные органы Следственного комитета Российской Федерации. В случае нарушения по указанным материалам следователями Следственного комитета Российской Федерации конституционных прав участников уголовного судопроизводства учитывать, что положения пункта 12 части 2 статьи 37 УПК РФ не исключают возможность передачи этих материалов в уполномоченный орган предварительного расследования в соответствии с требованиями, установленными статьей 151 УПК РФ.

Выявляя нарушения порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, прокуроры должны добиваться их устранения, а при обнаружении признаков должностного правонарушения принимать меры к привлечению виновных лиц к ответственности, в том числе уголовной. По фактам укрывательства преступлений от учета при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, выносить согласно пункту 2 части 2 статьи 37 УПК РФ мотивированные постановления о направлении в органы предварительного расследования соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании.<sup>7</sup>

При реализации своих полномочий прокурорам предписано обеспечить проверку законности и обоснованности всех процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела. Обращать внимание на соблюдение

---

<sup>7</sup> Ковалева М.Г. Возбуждение уголовного дела и обеспечение его законности и обоснованности: Дис. ... канд. юрид. наук / М.Г.Ковалева. - СПб., 2005. С 78.

установленного частью 4 статьи 148 УПК РФ срока направления постановления заявителю и прокурору. Считать существенным нарушением закона, требующим прокурорского реагирования, представление указанного документа прокурору в срок свыше 24 часов с момента принятия следователем, руководителем следственного органа процессуального решения. Организовать незамедлительное представление в прокуратуру материалов проверки сообщения о преступлении по поступившему постановлению об отказе в возбуждении уголовного дела. Раздельно по ведомствам вести книги учета поступивших в прокуратуру копий постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел и материалов проверок сообщений о преступлениях, фиксируя в них решения, принятые в ходе осуществления надзорных полномочий.

Прокуроры наделяются правом опроса заинтересованных лиц и специалистов при проверке законности и обоснованности постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, а также правом изучать материалы проверок сообщений о преступлениях. При этом необходимо обращать внимание на объективность и полноту их проведения.

Осуществляя надзорные функции, прокурор должен исключить немотивированные отмены указанных процессуальных решений, реализуя имеющиеся полномочия в случае необходимости установления обстоятельств, без оценки которых невозможно исключить преступный характер исследуемого деяния и обеспечить принятие законного решения.<sup>8</sup> Признав решение следователя, руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, не позднее 5 суток с момента получения соответствующим прокурором материалов проверки сообщения о преступлении следует выносить мотивированное постановление о его отмене, в котором приводить обстоятельства, подлежащие дополнительной проверке, нарушения

---

<sup>8</sup> Токарева М.Е. О разработке гарантий законности в досудебных стадиях уголовного процесса / М.Е. Токарева // Прокуратура и правосудие в условиях судебно-правовой реформы. - М., 1997. С. 45.



уголовного и уголовно-процессуального законодательства, а при достаточности данных, указывающих на признаки преступления, приводить доводы о наличии предусмотренных уголовно-процессуальным законом оснований для возбуждения уголовного дела.

В целях предупреждения вынесения незаконных постановлений по результатам дополнительных проверок прокуроры вправе брать на контроль их проведение и принятие процессуального решения. При установлении неоднократных фактов игнорирования законных требований прокурора, включая случаи длительного невозобновления проверки, принимать исчерпывающие меры по привлечению виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности, добиваться вынесения законного и обоснованного процессуального решения по сообщению о преступлении. Прокурорам следует исходить из того, что в соответствии с частью 4 статьи 39 УПК РФ руководитель следственного органа обязан рассматривать в срок не позднее 5 суток требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства, которое начинается с момента получения сообщения о преступлении. В случае его необоснованного отклонения извещать вышестоящего прокурора, прилагая проекты актов прокурорского реагирования в адрес руководителя вышестоящего следственного органа, о выявлении нарушений разумного срока уголовного судопроизводства при рассмотрении сообщений о преступлениях.

При несогласии с позицией нижестоящего прокурора о признании законным постановления об отказе в возбуждении уголовного дела вышестоящий прокурор вправе использовать в полном объеме полномочия, предусмотренные пунктом 5.1 части 2 статьи 37 УПК РФ, и не позднее 5 суток с момента поступления проверочных материалов при наличии оснований принимать меры к отмене решения об отказе в возбуждении уголовного дела. Вести строгий учет всех направленных в соответствии с

пунктом 2 части 2 статьи 37 УПК РФ постановлений с отражением результатов их рассмотрения следственными органами.

Проверяя законность и обоснованность процессуальных решений, принятых по результатам рассмотрения постановлений прокурора, вынесенных в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 УПК РФ, обращать внимание на соблюдение положений части 1.1 статьи 148 УПК РФ, предусматривающих вынесение следователем решения об отказе в возбуждении уголовного дела только с согласия руководителя следственного органа. На постоянной основе анализировать практику рассмотрения следственными подразделениями указанных постановлений, а также причины их неудовлетворения.<sup>9</sup>

При осуществлении надзора на стадии возбуждения уголовного дела прокурор также должен обеспечить надлежащий надзор за исполнением органами предварительного следствия требований части 4 статьи 146 УПК РФ о незамедлительном направлении прокурору копии процессуального решения о возбуждении уголовного дела, а также за законностью вынесенного постановления. Акцентировать внимание следует также на соблюдении следственными органами особого порядка привлечения к уголовной ответственности отдельных категорий лиц, предусмотренного статьей 448 УПК РФ. В случае выявления нарушений требований закона незамедлительно принимать меры к их устранению.

Прокурор наделен правом в течение 24 часов с момента получения материалов, на основании которых было принято процессуальное решение отменять постановление о возбуждении уголовного дела, о чем выносить мотивированное постановление. Учитывая необходимость обеспечения участникам уголовного судопроизводства доступа к правосудию в разумный срок, использовать указанное полномочие прокурор вправе только при выявлении существенных нарушений уголовно-процессуального

---

<sup>9</sup> Яковенко В.В. Спорные вопросы осуществления прокуратурой функции уголовного преследования // Российский следователь. - 2005. - № 10. С. 41-43.

законодательства, влекущих незаконное привлечение лица к уголовной ответственности либо признание доказательств недопустимыми.

В ходе проверки законности возбуждения уголовного дела о преступлении, в отношении которого органом предварительного расследования может быть применена альтернативная подследственность, прокурору следует иметь в виду, что основанием для возникновения такого права является самостоятельное выявление преступного посягательства. Материалы оперативно-розыскной деятельности, поступившие для проведения процессуальной проверки в следственное подразделение из другого ведомства, не создают материально-правовых и процессуальных предпосылок для изменения подследственности преступления. При разрешении спора о подследственности прокурор должен исходить из конкретных обстоятельств совершения и выявления преступления, руководствуясь положениями статьи 151 УПК РФ в их взаимосвязи.

Не менее широким кругом полномочий прокурор наделен на стадии предварительного расследования. Так, по отношению к потерпевшему прокурор вправе добиваться выполнения следственными органами требований закона о признании потерпевшим лица, которому причинен вред преступлением, незамедлительно с момента возбуждения уголовного дела либо после получения данных об этом лице. Пристальное внимание необходимо обращать на выполнение положений статьи 160.1 УПК РФ, регламентирующих порядок обеспечения гражданского иска, в том числе по наложению ареста на имущество подозреваемого, обвиняемого либо лиц, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации несут ответственность за причиненный ими вред.<sup>10</sup>

Особое внимание в приказе уделено полномочиям прокурора по надзору за законностью и обоснованностью применения мер принуждения. Так прокурор обязан своевременно реагировать на необоснованное и

---

<sup>10</sup> Цапаева Т.Ю. Участие прокурора в доказывании на предварительном следствии / Т.Ю.Цапаева. - Самара: Самарский университет, 2004. С.89.

незаконное применение к подозреваемым и обвиняемым мер процессуального принуждения. В случаях нарушения установленного частью 3 статьи 92 УПК РФ срока направления сообщения прокурору о произведенном задержании принимать соответствующие меры прокурорского реагирования. В ходе проверки следует обращать внимание на соблюдение следственными подразделениями порядка задержания, прав задержанного, соответствие сведений, изложенных в протоколе, материалам уголовного дела.

Прокурор обязан пресекать случаи задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений, на основании протоколов об административных правонарушениях. Организовать незамедлительное рассмотрение жалоб на незаконность задержания и нарушения прав задержанных. Проверять все изложенные в них доводы с изучением соответствующих материалов уголовного дела, при необходимости опрашивать заявителя. При обнаружении лиц, незаконно задержанных или лишенных свободы, незаконно помещенных в медицинскую организацию, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, или в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, либо содержащихся под стражей свыше срока, определенного уголовно-процессуальным законом, использовать полномочия, предусмотренные частью 2 статьи 10 УПК РФ.

На стадии предварительного расследования прокурор надзирает за законностью и обоснованностью ходатайств следователя об избрании мер принуждения, избираемых на основании судебного решения. Прокурор обязан участвовать в судебном заседании при рассмотрении судом ходатайств об избрании, продлении мер пресечения и иного процессуального принуждения, таких как заключение под стражу, домашний арест, залог, наложение ареста на имущество, и других ходатайств о даче согласия на производство следственных действий, которые допускаются на основании судебного решения.

Приказ предписывает прокурору при подготовке к судебному заседанию изучать приложенные к ходатайству материалы, обращать внимание на соответствие постановления следователя требованиям УПК РФ, установленным в ходе расследования обстоятельствам. Давая оценку заявленным ходатайствам об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога и о продлении сроков содержания под стражей, прокурор должен руководствоваться положениями статей 97, 100, 106 - 109 УПК РФ, а также требованиями уголовно-процессуального закона о разумном сроке уголовного судопроизводства, учитывая при этом тяжесть совершенного преступления, сведения о личности подозреваемого или обвиняемого, его возраст, состояние здоровья, семейное положение, место жительства, род занятий и другие обстоятельства.

При продлении срока ареста имущества лиц, не являющихся подозреваемыми, обвиняемыми или лицами, несущими по закону материальную ответственность за их действия, прокурору следует исходить из предписаний, содержащихся в частях 3 и 3.2 статьи 6.1 УПК РФ.

Прокурор, участвующий в судебном заседании, составляет письменное заключение об обоснованности заявленного ходатайства об избрании меры пресечения, которое согласовывает с соответствующим руководителем либо его заместителем.

Осуществляя надзор за законностью применения в качестве меры пресечения заключения под стражу, прокурор руководствуется перечнем тяжелых заболеваний, препятствующих содержанию под стражей подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 14.01.2011 N 3, а также правилами медицинского освидетельствования указанных лиц. В целях пресечения необоснованного уклонения от избрания данной меры процессуального принуждения или незаконного ее изменения проверять, имеется ли в материалах дела медицинское заключение установленной формы о наличии (отсутствии) у лица тяжелого заболевания. При выявлении

нарушений федерального законодательства прокурор должен незамедлительно принимать необходимые меры реагирования.<sup>11</sup>

В каждом случае установления предусмотренных законом оснований следует принимать меры к своевременному обжалованию в апелляционном, кассационном и надзорном порядке решений суда, принятых по ходатайствам об избрании меры пресечения, продлении срока содержания под стражей, а также о производстве иных следственных действий, которые допускаются на основании судебного решения.

При освобождении из-под стражи лиц, в отношении которых избиралась такая мера пресечения, а затем уголовное дело (уголовное преследование) было прекращено по реабилитирующим основаниям или судом постановлен оправдательный приговор, не позднее 10 дней со дня принятия окончательного решения по делу прокурор обязан проводить проверку и составлять мотивированное заключение о законности и обоснованности процессуальной позиции прокурора, поддержавшего в суде ходатайство об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу или продлении срока содержания под стражей.

При осуществлении надзора прокурор вправе рассматривать вопрос о необходимости принятия мер реагирования на нарушения, допущенные следователем, руководителем следственного органа и прокурором, участвовавшим в рассмотрении ходатайства об избрании (продлении) меры пресечения, а также утвердившим обвинительное заключение.

Прокурор вправе требовать от органов предварительного следствия своевременного направления уведомления о проведении в случаях, не терпящих отлагательства, осмотра жилища, обыска и выемки в жилище, а также иных следственных действий, предусмотренных частью 5 статьи 165 УПК РФ. При несоблюдении следственными органами установленного

---

<sup>11</sup> Веретенников Н. К вопросу о полномочиях прокурора на первоначальной стадии уголовного судопроизводства в свете реформирования уголовно-процессуального законодательства / Н.Веретенников // Мировой судья. – 2009. - № 1. С. 27-31.

законом срока направления уведомления принимать надлежащие меры прокурорского реагирования.

Осуществляя надзор за деятельностью следователя по предъявлению обвинения прокурор обязан при поступлении копий постановлений о привлечении в качестве обвиняемого обращать внимание на своевременность их направления, соответствие изложенных в них обстоятельств требованиям уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Требования прокурора об устранении выявленных нарушений закона подлежат исполнению в установленные законом сроки. Задача прокурора не только выявить нарушения, но и проследить за их устранением, поэтому прокурор осуществляет надзор за соблюдением руководителями следственных органов сроков рассмотрения требования прокурора.<sup>12</sup>

В случае несогласия руководителя следственного органа с требованием прокурора об устранении нарушений федерального законодательства и при наличии оснований проект данного документа и подтверждающие его обоснованность материалы представляются вышестоящему прокурору для рассмотрения вопроса о направлении требования вышестоящему руководителю следственного органа.

Прокурор контролирует производство органами предварительного следствия следственных и иных процессуальных действий, необходимость выполнения которых предусмотрена внесенным требованием об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования. В случаях формального подхода к устранению выявленных нарушений, в том числе путем частичного выполнения указанных в требовании следственных и процессуальных действий, прокурор принимает меры реагирования.

Особыми полномочиями прокурор наделен при осуществлении надзора за исполнением следственными органами процессуальных решений

---

<sup>12</sup> Исаенко В. Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве следственных действий / В. Исаенко // Законность. - 2010. - № 4. С. 19-21.

имеющих преюдициальное значение. При этом следует учитывать, что установление вступившим в законную силу решением, принятым в рамках гражданского, арбитражного или административного судопроизводства, какого-либо имеющего значение факта не является обстоятельством, исключающим производство по уголовному делу. Виновность в совершении преступления устанавливается на основе всей совокупности доказательств, подлежащих рассмотрению в установленных уголовно-процессуальным законом процедурах, включая не исследованные при разбирательстве гражданского, арбитражного или административного дела доказательства, что в дальнейшем может повлечь пересмотр состоявшихся ранее решений ввиду вновь открывшихся обстоятельств.<sup>13</sup>

В ходе реализации полномочий, в том числе надзора за расследованием уголовных дел, по которым с обвиняемым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, прокурор должен исходить из того, что приговоры и иные решения, вынесенные судом в соответствии со статьями 226.9, 316, 317.7 УПК РФ, не имеют преюдициального значения и не могут предрешать виновность лиц, не участвовавших ранее в рассмотренном уголовном деле. В связи с этим после заключения досудебного соглашения о сотрудничестве прокурор обязан брать на контроль расследование преступлений, добиваясь от органов предварительного следствия тщательного собирания доказательств, необходимых для полного и достоверного установления предусмотренных статьей 73 УПК РФ обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу.

Прокурор осуществляет надзор за законностью процессуальных решений о приостановлении предварительного следствия. При проверке законности постановлений о приостановлении предварительного следствия по основаниям пунктов 1 и 2 части 1 статьи 208 УПК РФ важно оценить полноту расследования и оперативно-розыскных мероприятий, изучая

---

<sup>13</sup> Настольная книга прокурора / Под ред. С.И. Герасимова. – М., 2002. С. 111.



материалы приостановленных уголовных дел одновременно с соответствующими делами оперативного учета.<sup>14</sup>

Оценивая законность и обоснованность процессуальных решений о приостановлении предварительного следствия по основанию, предусмотренному пунктом 3 части 1 статьи 208 УПК РФ, следует принимать во внимание лишь объективно сложившиеся обстоятельства, подтверждающие выводы следователя о невозможности участия указанных в законе лиц в производстве по уголовному делу.

Проверяя решения о приостановлении предварительного следствия в связи с временным тяжелым заболеванием обвиняемого (подозреваемого), прокурор проверяет наличие медицинского заключения о невозможности участия лица в следственных и процессуальных действиях по уголовному делу.

Прокурор не реже одного раза в полугодие проводит анализ обоснованности приостановления предварительного следствия в соответствии с пунктами 2, 3, 4 части 1 статьи 208 УПК РФ с изучением материалов всех уголовных дел данной категории, уделяя внимание наличию оснований для возобновления расследования.

При осуществлении надзора за законностью прекращения уголовного дела в связи с истечением сроков давности уголовного преследования прокурору следует обращать внимание на фактическое обеспечение гарантируемых Конституцией Российской Федерации прав участников уголовного судопроизводства: подозреваемого (обвиняемого) при несогласии с прекращением уголовного дела - на доступ к правосудию (судебное исследование уголовного дела) и потерпевшего - на компенсацию причиненного преступлением ущерба. Не допускать прекращения уголовного преследования в связи со смертью подозреваемого (обвиняемого) при отсутствии согласия его близких родственников, а также ввиду

---

<sup>14</sup> Волынская О.В. Начало и окончание уголовного преследования / О.В. Волынская // Российский следователь. - 2006. - № 2. С.28-32.

истечения сроков давности, если подозреваемый (обвиняемый) по делу установлен и против этого возражает.

При рассмотрении вопросов, связанных с отменой решений о прекращении уголовных дел, необходимо исходить из необходимости обеспечения и защиты как интересов правосудия, прав и свобод потерпевших от преступлений, так и прав и законных интересов лиц, привлекаемых к уголовной ответственности. Недопустимо немотивированное возобновление производства по прекращенному уголовному делу.<sup>15</sup>

В случае признания решения о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) либо приостановлении производства незаконным или необоснованным прокурор выносит постановление согласно требованиям статей 211 и 214 УПК РФ с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительному расследованию, которое вместе с материалами уголовного дела незамедлительно направлять руководителю следственного органа.

При несогласии с позицией нижестоящего прокурора о признании законным постановления о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) либо постановления о приостановлении предварительного следствия не позднее 14 суток с момента поступления материалов дела в порядке пункта 5.1 части 2 статьи 37 УПК РФ прокурор принимает меры к отмене незаконного процессуального решения.

При осуществлении надзора прокурору необходимо обращать внимание на факты неоднократного вынесения следственными органами постановлений о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) либо постановлений о приостановлении предварительного следствия после возобновления производства по делу, оценивая при этом объем проведенных по делу следственных, а также иных процессуальных действий в период его возобновления. Проведение дополнительного расследования по таким делам

---

<sup>15</sup> Корнуков В.М. Прокурорская власть и функция прокурора в уголовном судопроизводстве: реальность и перспективы / В.М. Корнуков // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. - М., 1997. С. 98.

подлежит контролю в целях своевременного возобновления производства и принятия законного и обоснованного процессуального решения.<sup>16</sup>

Множество нарушений органами предварительного следствия допускается при несоблюдении установленных процессуальных сроков. В связи с эти особыми надзорными полномочиями прокурор наделен и в этой сфере. Перед прокурором стоит задача наладить действенный надзор за исполнением законов в части соблюдения сроков предварительного следствия и своевременного принятия процессуальных решений по уголовным делам. Обеспечивая надзор за соблюдением предусмотренных статьей 6.1 УПК РФ положений о разумном сроке уголовного судопроизводства, ориентировать руководителей следственных органов на незамедлительное представление прокурору копий постановлений о продлении срока предварительного расследования, а также принятых по делу процессуальных решений.

Стадия предварительного расследования как правило завершается составлением обвинительного заключения. Изучая уголовное дело, поступившее с обвинительным заключением, прокурор проверяет соответствие выводов следователя установленным в ходе расследования обстоятельствам дела, правильность квалификации содеянного, соблюдение уголовно-процессуальных норм при производстве следственных и иных процессуальных действий и подготовке процессуальных документов.

Прокурору следует обращать внимание на соблюдение при производстве экспертных исследований требований УПК РФ, в том числе касающихся обеспечения принципа независимости эксперта, а также его компетентности, включая наличие аттестации на право самостоятельного производства экспертизы, проведенной в порядке, установленном соответствующими федеральными органами исполнительной власти, и

---

<sup>16</sup> Ломовский В. К вопросу о концепции российского прокурорского надзора / В.Ломовский // Российская юстиция. - 1994. - № 8. С.32.

лицензии, если этого требуют действующие нормативные правовые акты в сфере судебно-экспертной деятельности.

В случаях выявления недопустимых доказательств прокурор вправе выносить согласно части 3 статьи 88 УПК РФ мотивированное постановление о признании недопустимыми доказательств, полученных с нарушением норм уголовно-процессуального законодательства, и об исключении их из обвинительного заключения.

В случае установления обстоятельств, препятствующих рассмотрению уголовного дела судом, отсутствия достаточных доказательств виновности обвиняемого, неправильной квалификации содеянного, неполноты проведенного предварительного расследования прокурор возвращает уголовное дело следователю для дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемого или пересоставления обвинительного заключения и устранения иных выявленных недостатков, при этом постановление прокурора должно быть аргументированным, содержащим сведения о допущенных нарушениях, подлежащих устранению.

При невозможности принять решение в порядке статьи 221 УПК РФ в 10-дневный срок ввиду сложности уголовного дела либо его больших объемов не позднее чем за трое суток до истечения указанного срока прокурор обязан обратиться к вышестоящему прокурору с мотивированным ходатайством о продлении срока рассмотрения уголовного дела до 30 суток.

Если к моменту направления уголовного дела в суд срок домашнего ареста или срок содержания под стражей оказывается недостаточным для выполнения требований, предусмотренных частью 3 статьи 227 УПК РФ, прокурор ходатайствует в порядке, предусмотренном статьей 109 УПК РФ, о продлении срока применения меры пресечения при наличии к этому оснований. Прокурор вправе возбуждать данное ходатайство до направления уголовного дела в суд только в случае утверждения обвинительного заключения.

В силу требований части 5 статьи 439 УПК РФ прокурор утверждает постановление следователя о направлении уголовного дела в суд для применения принудительной меры медицинского характера только после тщательного изучения всех обстоятельств совершения общественно опасного деяния и при наличии условий и оснований, предусмотренных УПК РФ.

Реализация рассмотренных выше надзорных полномочий прокурора обеспечивает возможность осуществления эффективного надзора за деятельностью органов предварительного следствия. Вместе с тем тесная взаимосвязь надзорных и процессуальных полномочий прокурора порождает множество споров в науке и противоречий в правоприменительной практике.

## **Глава 2 Особенности осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия**

### **2.1. Особенности рассмотрения прокурором жалоб на действия и решения органов предварительного следствия**

Одной из форм осуществления надзорных полномочий прокуратурой является рассмотрение жалоб на действия (бездействие) и решения органов предварительного следствия.

В силу ст. 123 УПК РФ действия (бездействие) и решения следователя и руководителя следственного органа, могут быть обжалованы участниками уголовного судопроизводства, а также иными лицами в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы.

При нарушении разумных сроков уголовного судопроизводства в ходе досудебного производства по уголовному делу участники уголовного судопроизводства, а также иные лица, интересы которых затрагиваются, могут обратиться к прокурору с жалобой, которая должна быть рассмотрена в порядке и в сроки, установленные статьей 124 настоящего Кодекса.

Согласно ст.124 УПК РФ прокурор рассматривает жалобу в течение 3 суток со дня ее получения. В исключительных случаях, когда для проверки жалобы необходимо истребовать дополнительные материалы либо принять иные меры, допускается рассмотрение жалобы в срок до 10 суток, о чем извещается заявитель.

Рассматривая в порядке статьи 124 УПК РФ жалобы участников уголовного судопроизводства на действия (бездействие) и решения следователя, руководителя следственного органа, прокурор обязан тщательно проверять изложенные доводы. При необходимости изучать материалы проверок сообщений о преступлениях и уголовных дел в части, касающейся доводов жалоб.

При выявлении фактов нарушения разумных сроков уголовного судопроизводства на досудебных стадиях уголовного процесса и удовлетворении жалобы, поданной согласно части 2 статьи 123 УПК РФ, в постановлении прокурора указываются процессуальные действия, необходимые для ускорения рассмотрения дела, и срок их осуществления.

При поступлении заявлений о применении незаконных методов расследования, сопряженных с применением насилия, а равно иных обращений, содержащих данные, указывающие на признаки преступления, прокурор незамедлительно направляет их в соответствующие следственные подразделения для проведения проверки в порядке статей 144 и 145 УПК РФ.

Установив в ходе осуществления надзора достаточные данные, указывающие на признаки преступления в действиях должностных лиц, прокурор выносит мотивированное постановление о направлении материалов в следственные органы Следственного комитета Российской Федерации для решения вопроса об уголовном преследовании.

По результатам рассмотрения жалобы прокурор или его заместитель выносит постановление о полном либо частичном ее удовлетворении или об отказе в удовлетворении, о чем уведомляет заявителя.

Копию постановления об удовлетворении жалобы направляется руководителю следственного органа с требованием об устранении выявленных нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства.

Если в жалобе наряду с другими доводами содержатся ходатайства о производстве следственных и иных процессуальных действий, в постановлении о разрешении жалобы прокурор отражает свое мнение об их обоснованности и направляет для дальнейшего рассмотрения в соответствующие следственные подразделения с одновременным извещением заявителей о принятом решении.

Уведомляя заявителя об этом, прокурор разъясняет ему, что в соответствии со статьями 119 и 120 УПК РФ разрешение таких ходатайств

относится к компетенции следователя или руководителя следственного органа.

При рассмотрении жалоб на постановления следователя, руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении уголовного дела, а равно на иные их решения и действия (бездействие), которые способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию судом прокурор принимает обязательное участие в рассмотрении в порядке, предусмотренном статьей 125 УПК РФ.

Участвуя в судебном заседании, прокурор дает заключение по поводу обжалуемых действий (бездействия) или решений следователя (руководителя следственного органа) с использованием всех имеющихся материалов, в том числе полученных при рассмотрении аналогичных обращений в порядке статьи 124 УПК РФ.

В случае удовлетворения судом жалобы на процессуальное решение нижестоящего прокурора при отсутствии оснований для оспаривания решения суда прокурор отменяет незаконный акт в течение 10 дней с момента поступления необходимых материалов.

## **2.2. Особенности разграничения полномочий между прокурором и следственными органами**

Система и полномочия органов прокуратуры и предварительного следствия в России на протяжении всего ее существования неоднократно подвергались реформированию.<sup>17</sup> Менялись и взаимоотношения прокурора с органами расследования. На протяжении длительного периода времени в руках прокурора сосредоточивался обширный комплекс полномочий по надзору за расследованием, который нередко расширялся до полноценного руководства им. Менялись и представления ученых-процессуалистов,

---

<sup>17</sup> Лазарева В.А. Прокурор в уголовном процессе: Учеб. пособие. М., 2011. 295 с.



касающиеся построения оптимальной модели правоотношений между профессиональными участниками уголовного судопроизводства.

В период демократизации общественных отношений вектор развития уголовного судопроизводства был обозначен в Концепции судебной реформы 1991 г., в которой предлагалось процессуальное руководство расследованием передать полностью в руки прокурора, освободив начальника следственного отдела от любых процессуальных полномочий, более того, предлагалось разрешать разногласия между следователем и прокурором в суде.<sup>18</sup>

Однако в последующем уголовно-процессуальное законодательство восприняло не все предложения Концепции и до настоящего времени находится в поиске оптимальной модели процессуальных отношений между следователем и прокурором. Об этом свидетельствуют многочисленные изменения, внесенные в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации с момента его принятия и до настоящего времени, касающиеся рассматриваемых правоотношений.

Так, в соответствии с нормативным регулированием, действовавшим до принятия Федерального закона от 5 июня 2007 г. N 87-ФЗ, прокурор являлся полноправным процессуальным руководителем следователя, имел обширный перечень прав, позволяющих полностью контролировать предварительное следствие. В то же время закон предусматривал право следователя обжаловать неограниченный круг действий и решений прокурора, а также его бездействие (ч. 3 ст. 38 УПК РФ). Более того, исполнение определенного круга решений и указаний в случае их обжалования приостанавливалось. Также законодателем был установлен единый порядок и сроки рассмотрения возражений следователя, который регламентировался ст. 124 УПК РФ.

---

<sup>18</sup> Бекетов А.О. Пределы реализации принципа обжалования в досудебном производстве по уголовным делам // Казанская наука. 2014. N 9. С. 162 - 168.

В настоящее время данный правовой механизм утрачен. В соответствии с ч. 4 ст. 124 УПК РФ следователь вправе обжаловать действия (бездействие) и решения прокурора в случаях, предусмотренных данным Кодексом. При этом УПК РФ не охватывает все решения прокурора, которые на практике встречаются возражения следователей или руководителей следственных органов.<sup>19</sup> В наибольшей степени это касается таких решений, как отмена постановления об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела. Данные полномочия появились у прокурора в связи с изменениями УПК РФ, внесенными Федеральным законом от 28.12.2010 N 404-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия".

Однако изменения не коснулись правового статуса субъектов, ведущих уголовный процесс, в связи с чем право обжалования данных решений прокурора со стороны следователя и руководителя следственного органа предусмотрено не было. Является ли указанное решение законодателя целенаправленным, принятым с целью усиления роли прокурора в уголовном процессе, предполагающим невозможность обжалования данных решений, или же имеет место недостаток юридической техники - остается неясным. Сложившаяся ситуация породила различную правоприменительную практику, а также вызвала дискуссию на страницах юридической печати. Так, ряд ученых, анализируя закон, приходят к выводу о возможности обжалования любых решений прокурора.<sup>20</sup> Их оппоненты, многие из которых являются действующими сотрудниками органов прокуратуры, предлагают

---

<sup>19</sup> УПК РФ прямо предусматривает возможность обжалования лишь трех решений прокурора: об отмене постановления о возбуждении уголовного дела (п. 5 ч. 2 ст. 38 УПК РФ); о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения (п. 5 ч. 2 ст. 38, ч. 4 ст. 221 УПК РФ); об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (ч. 2 ст. 317.2 УПК РФ).

<sup>20</sup> Томин В.Т., Поляков М.П., Александров А.С., Королев Г.Н. Комментарий последних изменений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" (постатейный). М., 2007. С. 16; Никифоров С. Исполнение требований прокурора // Законность. 2009. N 4. С. 25 - 27.

признавать обращения следователя к вышестоящему прокурору с возражениями на действия, обжалование которых прямо не закреплено, нелегитимными.<sup>21</sup> По их мнению, закрепление в законе права прокурора отменять решения нижестоящего прокурора (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) само по себе не влечет обязанности рассматривать обращения следователя.

Однако представляется необоснованной позиция авторов, считающих, что следователь не должен иметь право возражать прокурору. Основные их аргументы сводятся к тому, что прокурор осуществляет уголовное преследование от имени государства и в последующем должен будет поддерживать обвинение по данному уголовному делу в суде, в связи с чем должен иметь полный контроль над расследованием уголовного дела. В таком случае еще более неясной становится позиция отдельных работников органов прокуратуры, ратующих за усиление "надзорной требовательности" и вырабатывающих "устойчивую практику... по вынесению мотивированных постановлений о признании доказательств недопустимыми и исключении их из обвинительного заключения".<sup>22</sup>

Практика обжалования решений прокурора должностными лицами следственных подразделений ОВД в различных регионах Российской Федерации также существенно различается, вплоть до принятия диаметрально противоположных решений.

В одних субъектах Российской Федерации вышестоящие прокуроры рассматривают возражения следователей на решения прокурора и принимают по ним решение по существу, в других подобные обращения следователей к рассмотрению не принимаются, в качестве мотивировки указывается, что право на обжалование того или иного решения прокурора не закреплено в действующем уголовно-процессуальном законе. Однако такие значительные различия в правоприменительной практике

---

<sup>21</sup> Доржиев Б.В., Горюнов В.В. Статус Следственного комитета и новые полномочия прокурора // Законность. 2011. N 11. С. 14 - 18; Сопин В.П. Полномочия прокурора в стадии предварительного следствия // Законность. 2011. N 12. С. 38 - 39.

<sup>22</sup> Беляк Л. Законность привлечения к уголовной ответственности // Законность. 2008. N 10. С. 2 - 6.

недопустимы, так как в соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" целью деятельности прокуратуры является в том числе обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности. Таким образом, именно прокуратура должна обеспечивать единообразное толкование и применение действующих законов на всей территории Российской Федерации. Но исходя из приведенных примеров, на практике данное положение реализуется не всегда.

Следует подчеркнуть, что уголовное судопроизводство - это деятельность, осуществляемая в строгой процессуальной форме, и столь заметные пробелы в законодательстве являются недопустимыми. Отсутствие надлежащей процессуальной формы крайне негативно сказывается на организации взаимодействия между прокурором и следственным органом. Системный анализ действующего нормативного регулирования позволяет сделать вывод о том, что возможность обращения следователя или руководителя следственного органа к вышестоящему прокурору по вопросу отмены им решений нижестоящего прокурора все же не ограничивается кругом только тех решений, обжалование которых прямо предусмотрено УПК РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" органы прокуратуры строятся на основании принципа подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим. Согласно ст. 7 УПК РФ постановления прокурора должны быть законными, обоснованными и мотивированными, а пункт 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ уполномочивает прокурора отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора. Статья 10 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" закрепляет, что в органах прокуратуры в соответствии с их полномочиями разрешаются заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Из совокупности приведенных норм вытекает, что прокурор, надзирающий за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного

следствия, не только вправе, но и обязан проверять законность и обоснованность принятых нижестоящим прокурором решений. Поводом для такой проверки могут послужить и обращения должностных лиц органов предварительного следствия. Полагаем, что применение закона не должно сводиться к воле конкретного должностного лица.

Вместе с тем действующее нормативное регулирование не способно дать ответы на вопросы, касающиеся порядка рассмотрения жалоб следователя вышестоящим прокурором - закон устанавливает различные сроки и правовые последствия обращений применительно к конкретным ситуациям обжалования.

В российском уголовном судопроизводстве одержала верх идея разграничения функций надзора и руководства предварительным следствием.<sup>23</sup> Однако многие ученые констатируют, что, по сути, процессуальное положение прокурора фактически не изменилось.

Так, О.А. Малышева совершенно справедливо подчеркивает, что положение прокурора в настоящее время по важнейшим процессуальным вопросам не изменилось, а процессуальная самостоятельность следователя расширилась незначительно, в большей степени - при осуществлении вспомогательных процессуальных действий. Также она отмечает, что прокурорско-следственная практика не соответствует федеральному законодательству, что снижает качество как прокурорского надзора, так и процессуальной деятельности следователя, что в совокупности несет в себе угрозу ущемления прав и свобод граждан.<sup>24</sup> Соглашаясь с указанными суждениями, профессор Н.Н. Ковтун дополняет, что складывающиеся на практике закономерности не соответствуют как генеральной линии законодателя, направленной на повышение процессуальной самостоятельности следователя, так и сути изменений, реализованных в

---

<sup>23</sup> Темираев К.О. Взаимодействие прокурора, руководителя следственного органа и следователя в России и Украине: некоторые аспекты истории и современности // Российский следователь. 2014. N 4. С. 7 - 9.

<sup>24</sup> Малышева О.А. Процессуальное положение следователя в условиях современной правовой регламентации // Российский следователь. 2009. N 6. С. 8 - 10.

нормах УПК РФ, поскольку последние практически нивелированы организационными возможностями прокуратуры.<sup>25</sup>

С сожалением приходится отмечать, что ряд практических работников органов прокуратуры и руководителей следственных органов воспринимают обжалование их решений как "процессуальные пререкания" и "волокитную переписку".<sup>26</sup> Следует подчеркнуть, что это не относится к отдельным случаям, вызванным субъективным фактором негативных взаимоотношений должностных лиц органов прокуратуры и Следственного комитета РФ и не носящих уголовно-процессуальный характер.<sup>27</sup>

В качестве специфичной особенности уголовно-процессуальных отношений В.П. Божьев выделял участие в каждом правоотношении представителя государственной власти: "Без властного начала в уголовно-процессуальных отношениях невозможно развитие уголовного судопроизводства, достижение стоящих перед ним задач. Обычно в уголовно-процессуальном правоотношении участвует один носитель властных полномочий. Существуют и такие правоотношения, в которых оба субъекта являются представителями власти. Причем для этих отношений специфично, что выразителем властного начала является лишь один субъект - представитель власти".<sup>28</sup>

Безусловно, вступая в процессуальные правоотношения, один из субъектов - представителей власти должен выражать властное начало, так как в противном случае возможен существенный дисбаланс, вызванный в том числе и непроцессуальными противоречиями. При этом все же необходимо помнить, что именно следователь сосредоточивает производство по уголовному делу в своих руках и несет персональную ответственность за полноту, объективность и качество расследования. В связи с чем

---

<sup>25</sup> Ковтун Н.Н. К дискуссии об "утраченных" полномочиях прокурора. Есть ли предмет для дискуссий? // Российская юстиция. 2010. N 5. С. 29 - 34.

<sup>26</sup> Беляк Л. Законность привлечения к уголовной ответственности // Законность. 2008. N 10. С. 2 - 6

<sup>27</sup> Колоколов Н.А. Когда прокурорский надзор в тягость // ЭЖ-Юрист. 2015. N 17; Колоколов Н.А. Как один суд прокурора защитил // ЭЖ-Юрист. 2014. N 48.

<sup>28</sup> Божьев В.П. Уголовно-процессуальные правоотношения. М., 1975. С. 153.

законодатель позволяет в отдельных случаях возражать властным субъектам правоотношений.

Следует обратить внимание на сформировавшуюся роль руководителя следственного органа в рассматриваемых отношениях. В настоящее время закон не предусматривает прямых процессуальных отношений между следователем и прокурором. При необходимости обращения следователя к прокурору требуется согласие руководителя следственного органа, без которого указанное обращение не имеет юридической силы. Исключением не является и механизм обжалования решений прокурора, который также требует согласованной позиции следственного органа. В научной литературе высказываются предложения отказаться от согласования и решений, и возражений следователя с руководителем следственного органа, с мотивировкой, что следователь является лицом процессуально самостоятельным, а согласование только притесняет данную самостоятельность.<sup>29</sup> Вместе с тем отдельные авторы в настоящее время констатируют становление процессуальной самостоятельности следственного органа.<sup>30</sup> Схожие суждения начали появляться с момента принятия УПК РФ 2001 года, так как следователь "более не именуется органом предварительного расследования, а называется просто должностным лицом. Это значит, что полномочия следователя ограничены в пользу органа предварительного расследования, которым может считаться в целом следственное подразделение (отдел), представляемое его начальником".<sup>31</sup>

Согласимся, что в уголовно-процессуальном законе в настоящее время следует констатировать становление некоторой процессуальной автономии следственного органа во внешних отношениях при сохраняющейся ключевой

---

<sup>29</sup> Спирин А.В. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: вопросы теории, практики, законодательного регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2014. С. 68.

<sup>30</sup> Багмет А.М. К вопросу о процессуальной самостоятельности следователя // Российская юстиция. 2013. N 9. С. 54 - 56; Он же. Об устранении двоевластия в уголовном преследовании // Российская юстиция. 2013. N 12. С. 57 - 60

<sup>31</sup> Цветков Ю.А. Процессуальная самостоятельность следователя в современной парадигме досудебного производства // Российский следователь. 2014. N 14. С. 52 - 56.

роли следователя в предварительном расследовании преступлений и внутренних отношениях. Однако правоприменительная практика показывает, что отдельные положения закона нивелируются организационными возможностями прокуратуры,<sup>32</sup> что не способствует оптимизации отношений между профессиональными участниками уголовного судопроизводства.

По мнению А.М. Багмета, обеспечить действительную процессуальную самостоятельность следователя можно только при условии определения его в качестве самостоятельного органа государства, осуществляющего предварительное следствие по уголовным делам. Гарантией независимости данного органа может быть отнесение его к органам судебной власти.<sup>33</sup>

Данное предложение согласуется с описанной профессором Л.В. Головки французской моделью организации предварительного расследования<sup>34</sup> и представляется нам наиболее предпочтительным.

Таким образом, в настоящее время как законодатель, так и ученые-процессуалисты находятся в поиске оптимальной модели правоотношений между прокурором и следственным органом. Современное отечественное уголовное судопроизводство развивается по пути уменьшения властного начала прокурора в предварительном следствии и усилении процессуальной самостоятельности следственного органа в его внешних взаимоотношениях. Однако прокурорско-следственная практика инертна и правоотношения между профессиональными участниками со стороны обвинения не всегда соответствуют законодательству, что снижает качество прокурорского надзора и процессуальной деятельности следователя. В рамках действующего правового регулирования прокурор и следственный орган должны выступать равноправными субъектами правоотношений, а в случае возникновения правовых споров не должно быть законодательных и иных препятствий для их разрешения вышестоящими органами. В связи с чем для

---

<sup>32</sup> Ковтун Н.Н. К дискуссии об "утраченных" полномочиях прокурора. Есть ли предмет для дискуссий? // Российская юстиция. 2010. N 5. С. 29 - 34.

<sup>33</sup> Багмет А.М. Следователь - судья на досудебной стадии // Российский следователь. 2014. N 14. С. 8 - 9.

<sup>34</sup> Головки Л.В. Архетипы досудебного производства, возможные перспективы развития отечественного предварительного следствия // Уголовное судопроизводство. 2014. N 2. С. 9 - 16.



оптимизации отношений необходимо закрепить единый механизм обжалования следователем решений прокурора. За основу может быть взят либо действующий механизм обжалования, предусмотренный ч. 4 ст. 221 УПК РФ, с соответствующей адаптацией к отдельным решениям, либо порядок, предусмотренный ст. 124 УПК РФ.

### **2.3. Особенности осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью следователей Следственного комитета РФ**

С момента создания Следственного комитета и его последующего отделения от прокуратуры прошло уже достаточно много лет, что позволяет дать определенную оценку результатам функционирования нового федерального государственного органа в условиях самостоятельности и эффективности осуществления прокурорского надзора за его процессуальной деятельностью.

Переходный период работы Следственного комитета в составе системы прокуратуры России<sup>35</sup> выявил ряд проблем, являющихся результатом разделения ранее единого органа по надзору за законностью, не только не получивших разрешения с вступлением в силу Федерального закона от 28 декабря 2010 г. N 403-ФЗ,<sup>36</sup> но и заметно усугубившихся с течением времени.

Став самостоятельной структурой, Следственный комитет фактически занял обособленное положение среди органов уголовного преследования. Порою прокурорам приходится десятки раз отменять незаконные постановления следователей Следственного комитета об отказе в возбуждении уголовных дел при наличии бесспорных признаков преступления. Выступая на парламентских слушаниях 18 ноября 2013 г.,

---

<sup>35</sup> С момента вступления в силу Федерального закона от 5 июня 2007 г. N 87-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" до учреждения Следственного комитета Российской Федерации в качестве самостоятельного федерального органа.

<sup>36</sup> Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. N 403-ФЗ "О Следственном комитете Российской Федерации" // СЗ РФ. 2011. N 1. Ст. 15.

Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка назвал практику систематического принятия следственными органами решений об отказе в возбуждении уголовных дел при наличии очевидных признаков уголовно наказуемых деяний "новой формой укрывательства преступлений и освобождения совершивших их лиц от ответственности".<sup>37</sup> Кроме того, промедление с началом уголовного преследования нередко приводит к безвозвратной утрате доказательств либо истечению срока давности привлечения к уголовной ответственности.

Особую озабоченность вызывают факты укрывательства преступлений. Более трети выявленных в целом по России в 2016 году случаев отказа правоохранительных органов в приеме заявлений о преступлениях и их регистрации при наличии бесспорных оснований для проверки и возбуждения уголовных дел допущено должностными лицами Следственного комитета - теми, кто по закону должен давать таким фактам уголовно-правовую оценку.<sup>38</sup> Бездействие при приеме и рассмотрении сообщений о преступлениях является основным поводом для обращения граждан в суд за защитой своих прав в порядке ст. 125 УПК РФ в общем массиве жалоб на нарушения уголовно-процессуального законодательства сотрудниками Следственного комитета. При этом число поданных и впоследствии удовлетворенных судом жалоб на действия сотрудников Следственного комитета в несколько раз превышает долю аналогичных обращений в порядке ст. 125 УПК РФ на бездействие УМВД, несмотря на существенную разницу в количестве находящихся в производстве указанных ведомств уголовных дел.

Анализ динамики статистических показателей качества предварительного следствия по уголовным делам, производство по которым осуществлялось сотрудниками Следственного комитета Российской Федерации, однозначно свидетельствует об увеличении числа нарушений

---

<sup>37</sup> Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [www.genproc.gov.ru](http://www.genproc.gov.ru).

<sup>38</sup> Там же.

уголовно-процессуального законодательства с момента окончательного отделения нового следственного органа от прокуратуры. Сегодня можно констатировать рост количества оправдательных приговоров и числа реабилитированных на этапе предварительного следствия по уголовным делам,<sup>39</sup> расследуемым сотрудниками Следственного комитета, по сравнению с периодом работы следователей в составе прокуратуры.<sup>40</sup>

В целях совершенствования надзора за процессуальной деятельностью Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации было проведено анонимное анкетирование судей, в котором приняло участие более 100 работников судебной системы. Результаты анкетирования однозначны: отделение следствия от прокуратуры привело к ухудшению качества предварительного следствия по уголовным делам, подследственным Следственному комитету. При этом судьи особо отмечают участвовавшие случаи неполноты доказывания по уголовным делам, а также многочисленные факты нарушений порядка проведения следственных действий следователями Следственного комитета.

Во многом снижение качества предварительного расследования по уголовным делам, находящимся в производстве следователей нового федерального государственного органа, обусловлено проблемами кадрового характера. Создание Следственного комитета вызвало необходимость приема на сложную, кропотливую работу новых сотрудников. Поскольку большинство следователей прокуратуры при наличии возможности выбора продолжили служить в надзорном ведомстве в других должностях. Отсутствие достаточного количества опытных следователей привело к невозможности осуществления качественного наставничества молодых сотрудников, что в конечном счете вызвало всплеск нарушений уголовно-процессуального законодательства при производстве по уголовным делам.

---

<sup>39</sup> Подробнее об этом см.: "Сильное Российское государство должно иметь сильную прокуратуру" (интервью с Генеральным прокурором Российской Федерации Ю.Я. Чайкой // Прокурор. 2012. N 1.

<sup>40</sup> Лысков А.Г. Явление коррупции - меры государства: правовые и политико-этические аспекты // Законность. 2008. N 9. С. 7.

Проблемы кадрового характера в системе Следственного комитета очевидны и для судейского корпуса. Так, на вопрос о том, что будет способствовать повышению качества предварительного следствия, осуществляемого сотрудниками Следственного комитета, все опрошенные в рамках анкетирования судьи указали на необходимость привлечения к расследованию преступлений более опытных следователей, а также обратили внимание на проведение качественного обучения вновь принятых и повышение квалификации уже работающих сотрудников. Примечательно, что указанный вопрос анкеты не содержал возможных вариантов ответа, предоставляя судьям возможность собственноручного изложения своего видения решения проблемы.

В такой ситуации, в условиях недостатка опытных следователей, уместно говорить о кадровом голоде в Следственном комитете. Подобная проблема имеет место в большинстве регионов, что обусловлено осознанным выбором опытных сотрудников в период разделения двух структур в пользу службы в органах прокуратуры.

Одним из негативных последствий отделения следствия от прокуратуры является значительное увеличение сроков расследования уголовных дел Следственным комитетом. Затягивание процессуальных сроков следователями Следственного комитета имеет место практически на всей территории Российской Федерации. Доля уголовных дел, оконченных с превышением установленного законом срока, растет угрожающими темпами. Особую озабоченность вызывают факты формальной передачи уголовных дел, производство по которым осуществляется свыше 12 месяцев, в РОВД. Принятие прокурорами предусмотренных законом мер реагирования зачастую не позволяет эффективно бороться с подобными злоупотреблениями и нередко фактически игнорируется сотрудниками Следственного комитета, отвечающими на требования и представления прокурора формальными отписками.

Законодательное ограничение полномочий прокурора по надзору за процессуальной деятельностью Следственного комитета неизбежно сказалось на качестве предварительного следствия. Отсутствие у прокурора правовых средств эффективной борьбы с грубейшими нарушениями закона привело к бюрократизации отношений между двумя ведомствами, существенно препятствующей своевременному устранению выявленных недостатков.

Лишение прокурора полномочия по возбуждению уголовных дел значительно снизило результативность надзорной деятельности. В некоторых случаях прокурорам приходится в прямом смысле годами добиваться привлечения к уголовной ответственности Следственным комитетом граждан, причастность которых к совершению преступлений очевидна. Подобные факты препятствуют своевременной реализации принципов уголовного судопроизводства и противоречат общим задачам правоохранительной системы. Не спешат следователи Следственного комитета привлекать к уголовной ответственности и своих коллег за незаконное ограничение конституционных прав граждан, что особо отметил в своем Докладе в Совете Федерации 29 апреля 2014 г. Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка.<sup>41</sup>

В результате проводимой с 2007 г. реформы правоохранительной системы у прокурора остался весьма ограниченный круг полномочий по осуществлению надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.<sup>42</sup> Фактически прокурор становится субъектом уголовного преследования по уголовным делам, подведомственным Следственному комитету, лишь при их поступлении вместе с обвинительным заключением для утверждения, когда восполнение неполноты доказывания в силу упущенного времени практически невозможно. Именно на этом этапе

---

<sup>41</sup> Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации [www.genproc.gov.ru](http://www.genproc.gov.ru).

<sup>42</sup> Федеральный закон от 5 июня 2007 г. N 87-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" // СЗ РФ. 2007. N 24. Ст. 2830.

нередко выявляются уже неустранимые нарушения уголовно-процессуального закона, влекущие признание полученных в ходе предварительного следствия доказательств недопустимыми. Несмотря на это, именно прокурор отвечает за результаты предварительного следствия, не имея при этом реальной возможности осуществлять эффективный надзор за его качеством.

В условиях законодательного ограничения возможностей прокурорского надзора значительно укрепилась роль судебного контроля за соблюдением закона на стадии предварительного следствия. Однако судебный контроль носит фрагментарный характер, поскольку получает возможность проверки и выявления следователем нарушений уголовно-процессуального законодательства лишь при обращении одного из участников уголовного судопроизводства с жалобой в суд в порядке, регламентированном ст. 125 УПК РФ. В противном случае допущенные следователем нарушения закона могут быть выявлены лишь при изучении прокурором уголовного дела, представленного вместе с обвинительным заключением для утверждения. В свою очередь, прокурор, в конечном счете отвечающий за качество предварительного следствия, призван осуществлять надзор за законностью на протяжении всего досудебного производства по уголовному делу, однако в настоящее время такие полномочия у надзорного ведомства отсутствуют.

Прокуратура по праву занимает главенствующую роль в системе органов уголовного преследования Российской Федерации. Однако в настоящее время прокуратура фактически лишена возможности осуществления уголовного преследования, что в сложившихся условиях препятствует адекватному реагированию на выявленные в ходе осуществления надзорной деятельности нарушения закона. Законодательное сужение полномочий прокурора, бесспорно, оказало негативное влияние на реализацию назначения уголовного судопроизводства, закрепленного в ст. 6 УПК РФ.

Прокурорский надзор не может быть эффективным средством обеспечения законности в уголовном судопроизводстве в условиях отсутствия достаточных полномочий для борьбы с выявленными нарушениями. В современных условиях расширение полномочий прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия является очевидной необходимостью.

## Заключение

Прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного следствия представляет собой урегулированную нормами права деятельность уполномоченных прокуроров в досудебных стадиях уголовного процесса, направленную на обеспечение законности при осуществлении уголовного преследования, а также защиту прав и свобод человека и гражданина вовлеченного в сферу уголовного судопроизводства.

Прокурорский надзор за предварительным следствием тесно связан с осуществлением прокурором деятельности по уголовному преследованию. Круг полномочий прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия определен уголовно-процессуальным законом, в частности ст.37 УПК РФ, Федеральным законом "О Прокуратуре РФ", а также в Приказе Генерального прокурора РФ от 28 декабря 2016 г. N 826 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия".

Система и полномочия органов прокуратуры и предварительного следствия в России на протяжении всего ее существования неоднократно подвергались реформированию. Менялись и взаимоотношения прокурора с органами расследования. В ходе реформирования правоохранительной системы внесены существенные изменения в Уголовно-процессуальный кодекс РФ и закон «О прокуратуре РФ», приняты меры к изменению организационной формы предварительного следствия. Властные полномочия прокуроров, по причине их несоответствия надзорной функции, переданы руководителям следственных органов; образован самостоятельный Следственный комитет. Но эти меры не привели к повышению качества следственной деятельности. Не смотря на предпринятые законодателем попытки реформирования, неуклонно растет число возвращенных руководителями следственных органов дел для дополнительного расследования; не решена проблема сокращения сроков расследования; остается недостаточным качество проверок заявлений и сообщений о



преступлениях и качество предварительного следствия. Возвращение прокурорам Федеральным законом № 404 от 28.12.2010 г. некоторых из ранее упраздненных властных полномочий свидетельствует об отсутствии обоснованной концепции реформирования прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного процесса.

В настоящее время можно говорить о том, что в российском уголовном судопроизводстве одержала верх идея разграничения функций надзора и руководства предварительным следствием. Современное отечественное уголовное судопроизводство развивается по пути уменьшения властного начала прокурора в предварительном следствии и усилении процессуальной самостоятельности следственного органа в его внешних взаимоотношениях. Однако прокурорско-следственная практика инертна и правоотношения между профессиональными участниками со стороны обвинения не всегда соответствуют законодательству, что снижает качество прокурорского надзора и процессуальной деятельности следователя.

Прокуратура по праву занимает главенствующую роль в системе органов уголовного преследования Российской Федерации. Однако в настоящее время прокуратура фактически лишена возможности осуществления уголовного преследования, что в сложившихся условиях препятствует адекватному реагированию на выявленные в ходе осуществления надзорной деятельности нарушения закона. Законодательное сужение полномочий прокурора, бесспорно, оказало негативное влияние на реализацию назначения уголовного судопроизводства, закрепленного в ст. 6 УПК РФ.

В сложившейся ситуации видится два основных пути повышения эффективности прокурорского надзора. Первый из них связан с возвращением прокурору отдельных процессуальных полномочий, например, возбуждать уголовное дело и поручать его расследование следователю в соответствии с предусмотренной законом подследственностью и отменять незаконные и необоснованные постановления следователя. Второй путь

видится в совершенствовании организации надзорной деятельности со стороны вышестоящих прокуратур. Это может выражаться в:

- своевременном, оперативном корректирование надзорной деятельности, нацеливание ее на решение главных, ключевых задач укрепления законности, предупреждение правонарушений;

- улучшение анализа надзорной деятельности и своевременное доведение результатов анализа до нижестоящих прокуроров;

- своевременное принятие мер к устранению ошибок и упущений в работе, допускаемых нижестоящими прокурорами;

- улучшение методической помощи нижестоящим прокурорам;

- подготовка более совершенных методических пособий, разработок, указаний, писем и обеспечение ими прокуроров;

- совершенствование деятельности по распространению положительного опыта работы;

- совершенствование контроля за внедрением в практику работы новейших достижений науки и практики, передовых методов и приемов выявления и устранения правонарушений.

**Список использованных источников****Нормативные правовые источники:**

1. Конституция РФ от 12.12.1993г.// Российская газета. - 25.12.1993. - №237.
2. Уголовно-процессуальный Кодекс РФ от 22.11.2001г.//Российская газета. - 22.12.2001. - № 249.
3. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1// Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.
4. Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 5 июля 1995 г. № 144-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1995. - № 33. - Ст. 3349. № 144-ФЗ.
5. О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. - № 1. - Ст. 15.
6. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: Приказ Генерального прокурора РФ Приказ от 28 декабря 2016 г. N 826 // СПС Консультант плюс, 2017.
7. О едином учете преступлений: Приказ Генеральной прокуратуры РФ, МВД РФ, МЧС РФ, Минюста РФ, ФСБ РФ, Минэкономразвития РФ и Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 29 декабря 2005 г. N 39/1070/1021/253/780/353/399 // СПС Консультант плюс, 2017.
8. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия: Приказ Генпрокуратуры РФ от 05.09.2011 N 277 // СПС Консультант плюс, 2017.
9. Об организации надзора за деятельностью Следственного комитета РФ вне уголовно-процессуальной сферы Приказ от 9 февраля 2012 г. N 39 // СПС Консультант плюс, 2017.

**Специальная литература:**

1. Антонов И.А. Функции прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства: понятие, содержание, «тенденции к сокращению» / И.А.Антонов, В.А.Горленко // Российский следователь. – 2008. - № 20.
2. Баев О.Я. Прокурор как субъект уголовного преследования: Научно-практическое пособие / О.Я.Баев. - М.: Юрлитинформ, 2006.
3. Бажанов С.В. Место и роль прокуратуры в системе правоохранительных органов / С.В.Бажанов // Законность. – 2009. - N 6.
4. Басков В.И. Курс прокурорского надзора: Учебник с приложением нормативных актов / В.И.Басков, Б.В.Коробейников. - М., 2001.
5. Басков В.И. Прокурор в суде первой инстанции / В.И.Басков. - М., 1968.
6. Басков В.И. Прокурорский надзор за исполнением законов при рассмотрении уголовных дел в судах / В.И.Басков. - М., 1986.
7. Беляев В.П. Надзорная и иные функции прокуратуры - совместимы ли они? / В.П.Беляев // Российский следователь. - 2006. - № 4.
8. Бойков А.Д. Третья власть в России / А.Д.Бойков. - М., 1997.
9. Веретенников Н. К вопросу о полномочиях прокурора на первоначальной стадии уголовного судопроизводства в свете реформирования уголовно-процессуального законодательства / Н.Веретенников // Мировой судья. – 2009. - № 1.
10. Волосевич Г.И. Федеральный закон РФ от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» / Г.И.Волосевич // Общество и право. – 2008. - № 2.
11. Волынская О.В. Начало и окончание уголовного преследования / О.В. Волынская // Российский следователь. - 2006. - № 2.
12. Воронов А.А. О прокурорском надзоре в практике адвоката, или Может ли унтер-офицерская вдова сама себя высечь / А.А.Воронов, А.И. Комаров // Адвокатская практика. - 2005. - № 6.

13. Гатауллин З. Уголовное преследование как функция прокурора / З.Гатауллин // Законность. - 2010. - № 2.
14. Гатауллин З.Ш. Надзор за законностью выдвижения и обоснования обвинения / З.Ш. Гатауллин // Законность. – 2009. - № 7.
15. Горюнов В. Надзор за следствием в органах прокуратуры / В.Горюнов // Законность. – 2009. - № 2.
16. Деришев Ю.В. Досудебное уголовное преследование по УПК РФ / Ю.В. Деришев // Государство и право. - 2004. - № 12.
17. Доржиев Б.В. Процессуальное положение прокурора в досудебном производстве / Б.В.Доржиев // Российский следователь. – 2007. - № 2.
18. Еникеев З.Д. Уголовное преследование / З.Д. Еникеев. - Уфа: Изд-во Баш. гос. ун-та. 2000.
19. Ефремов И.А. О совершенствовании порядка и правил рассмотрения обращений граждан по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина в органах прокуратуры и в суде / Ефремов И.А. // Законодательство и экономика. - 2011. - № 2.
20. Зинатуллин З.З. Общие проблемы обвинения и защиты по уголовным делам / З.З. Зинатуллин. - Ижевск, 1997.
21. Исаенко В. Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве следственных действий / В. Исаенко // Законность. - 2010. - № 4.
22. Ковалева М.Г. Возбуждение уголовного дела и обеспечение его законности и обоснованности: Дис. ... канд. юрид. наук / М.Г.Ковалева. - СПб., 2005.
23. Колоколов Н.А. Последние новеллы УПК РФ: баланс обвинительной власти стабилизируется / Н.А. Колоколов // Уголовное судопроизводство. – 2009. - № 2.
24. Концепция судебной реформы в Российской Федерации / Сост. С.А. Пашин. - М., 1992.

25. Корнуков В.М. Прокурорская власть и функция прокурора в уголовном судопроизводстве: реальность и перспективы / В.М. Корнуков // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. - М., 1997.

26. Крюков В.Ф. Актуальные вопросы организации прокурорского надзора за исполнением закона при производстве следственных действий / В.Ф. Крюков // Адвокат. – 2007. - № 3.

27. Крюков В.Ф. Полномочия прокурора в досудебном производстве по уголовным делам: современность и перспективы / В.Ф. Крюков // Журнал российского права. – 2007. - № 10.

28. Крюков В.Ф. Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации / В.Ф. Крюков // СПС КонсультантПлюс.

29. Кузьмин В.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) / В.А. Кузьмин, Е.В. Китрова // СПС КонсультантПлюс.

30. Лазарева В.А. Новое платье прокурора / В.А. Лазарева // Бюллетень прокуратуры Самарской области. - 2007. - № 3.

31. Ломовский В. К вопросу о концепции российского прокурорского надзора / В. Ломовский // Российская юстиция. - 1994. - № 8.

32. Мартынчик Е.Г. УПК Российской Федерации: достижения и нереализованные возможности / Е.Г. Мартынчик // Российский судья. - 2002. - № 4.

33. Мирзоев Г. Защита прав человека и роль правоохранительной системы государства в ее обеспечении / Г.Мирзоев // Уголовное право. - 2006. - № 3.

34. Настольная книга прокурора / Под ред. С.И. Герасимова. – М., 2002.

35. Павлушкин А.В. Новый формат конференции по мониторингу законодательства и правоприменения // А.В. Павлушкин, С.Б. Нанба // Журнал российского права. - 2010. - № 8.

36. Прокурорский надзор: Учебник / Винокуров Ю.Е. и др. / Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. - М., 2003.

37. Руднев А.В. Некоторые вопросы, связанные с разрешением прокурором обращений участников уголовного судопроизводства / А.В. Руднев // Уголовное судопроизводство. – 2008. - № 4.

38. Рыжаков А.П. Комментарий к указанию Генерального прокурора РФ от 29 января 2008 года № 14/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел» / А.П. Рыжаков // СПС КонсультантПлюс.

39. Савицкий В.М. Стержневая функция прокуратуры - осуществление уголовного преследования / В.М.Савицкий // Российская юстиция. - 1994. - № 10.

40. Смирнов Г.К. Проблемы совершенствования института участия прокурора в досудебном производстве / Г.К.Смирнов // Российская юстиция. – 2008. - № 11.

41. Соловьев А.Б. О функциях прокуратуры в досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Проблемы совершенствования прокурорского надзора / А.Б.Соловьев. - М., 1997.

42. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. Т. 1. / М.С.Строгович. - М., 1968.

43. Токарева М.Е. О разработке гарантий законности в досудебных стадиях уголовного процесса / М.Е. Токарева // Прокуратура и правосудие в условиях судебно-правовой реформы. - М., 1997.

44. Томин В.Т. Комментарий последних изменений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный) / В.Т.Томин, М.П.Поляков, А.С.Александров, Г.Н.Королев. – М.: Юрайт, 2007.

45. Трикс А.В. Справочник прокурора / А.В.Трикс. – СПб.: Питер Пресс, 2007.

46. Уласень В. Вопросов много, ответов мало / В.Уласень // Законность. – 2009. - № 2.

47. Халиулин А.Г. Феномен российской прокуратуры: прокурорский надзор и уголовное преследование / А.Г.Халиулин // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. - М., 1997.

48. Цапаева Т.Ю. Участие прокурора в доказывании на предварительном следствии / Т.Ю. Цапаева. - Самара: Самарский университет, 2004.

49. Шадрин В.С. Прокурор как представитель прокуратуры в уголовном судопроизводстве / В.С. Шадрин // Труды Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - 2004. - N 6.

50. Яковенко В.В. Спорные вопросы осуществления прокуратурой функции уголовного преследования / В.В. Яковенко // Российский следователь. - 2005. - № 10.

51. Ястребов В.Б. Учебник прокурорского надзора / В.Б.Ястребов. - М., 2005.