

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

(наименование института полностью)

Кафедра «Уголовное право и процесс»
(наименование)

40.03.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки / специальности)

Уголовно-правовой

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА)

на тему «Процессуальное положение прокурора в стадии предварительного расследования»

Обучающийся

Н.С. Акифьева

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

Т.В. Мычак

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

Тольятти 2023

Аннотация

Актуальность исследования. Изменения, внесенные в компетенцию прокурора в 2007 г., существенным образом повлияли на его процессуальный статус в стадии предварительного расследования: превосходство внутриведомственных интересов следователя и руководителя следственного органа позволяют последним формально исполнять требования прокурора. Выдвигается ряд прикладных положений, в особенности придания нормативного характера Законопроекту № 550619-7 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном производстве).

Объект исследования: общественные отношения, возникающие при реализации прокурором полномочий в стадии предварительного расследования. Предмет исследования: нормы УПК РФ, характеризующие процессуальный статус прокурора в стадии предварительного расследования.

Цель исследования: проанализировать процессуальный статус прокурора в стадии предварительного расследования.

Структура исследования: введение, три главы, пять параграфов, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Оглавление

Введение	4
Глава 1 Исторический и теоретико-процессуальный аспекты участия прокурора в стадии предварительного расследования	7
1.1 Процессуальное положение прокурора в стадии предварительного расследования на дореволюционном и советском исторических периодах	7
1.2 Понятие, значение и условия осуществления функций прокурора в стадии предварительного расследования	12
1.3 Полномочия прокурора в стадии предварительного расследования	18
Глава 2 Функция уголовного преследования прокурора на стадии предварительного расследования.....	27
2.1 Содержание и функции уголовного преследования в деятельности прокурора и полномочия по её реализации	27
2.2 Особенности взаимодействия прокурора с органами предварительного расследования при реализации функции уголовного преследования	34
Глава 3 Функция надзора в деятельности прокурора на стадии предварительного расследования.....	42
Заключение	48
Список используемой литературы и используемых источников	51

Введение

Актуальность исследования. Прокурор является должностным лицом, уполномоченным УПК РФ осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Изменения, внесенные в компетенцию прокурора в 2007 г., существенным образом повлияли на его ведущую роль среди участников предварительного расследования со стороны обвинения: лишение его права возбуждать уголовные дела, а также передаче контрольных функций над деятельностью органов предварительного следствия ставит прокурора в затруднительное положение, где доминируют внутриведомственные интересы органа предварительного следствия, намеренно затягиваются процессы по принятию соответствующих решений во исполнение замечаний прокурора. После реформы 2007 г. прокурор лишился влияния на органы предварительного следствия: превосходство внутриведомственных интересов следователя и руководителя следственного органа позволяют последним формально исполнять требования прокурора. Обсуждается решение сложившейся ситуации через юридикацию положений, установленных Законопроектом № 550619-7 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном производстве).

Объект исследования: общественные отношения, возникающие при реализации прокурором полномочий в стадии предварительного расследования.

Предмет исследования: нормы УПК РФ, характеризующие процессуальный статус прокурора в стадии предварительного расследования.

Цель исследования: проанализировать процессуальный статус прокурора в стадии предварительного расследования.

Задачи исследования:

- определить процессуальное положение прокурора в стадии предварительного расследования на дореволюционном и советском исторических периодах;
- охарактеризовать понятие, значение и условия осуществления функций прокурора в досудебном судопроизводстве;
- выявить полномочия прокурора, осуществляемые им в досудебном судопроизводстве;
- проанализировать содержание функции уголовного преследования в деятельности прокурора и полномочия по её реализации;
- раскрыть особенности взаимодействия прокурора с органами предварительного расследования при реализации функции уголовного преследования;
- рассмотреть реализацию функцию надзора в деятельности прокурора в досудебном судопроизводстве.

Степень научной разработанности. Процессуальное положение прокурора в стадии предварительного расследования являлось объектом научных изысканий в монографических и диссертационных работах следующих авторов: М.О. Баева, О.Я. Баева, В.И. Баскова, Н.В. Булановой, В.М. Быкова, В.Г. Крысько, В.А. Лазаревой, И.Б. Михайловской, Р.В. Мазюк, А.А. Чувилевой, М.С. Строговича, С.А. Шейфера, Е.Д. Болтошева, О.Н. Коршуновой, М.А. Кочкиной, И.В. Круглова, М.В. Серебрянниковой, Д.А. Сычева, В.А. Чернышева, А.В. Чубыкина.

Немалый вклад в развитие научного представления о процессуальном статусе прокурора в стадии предварительного расследования вносят следующие авторы: А.Ю. Алиева, М.О. Баев, О.Я. Баев, В.И. Басков, Е.Д. Болтошев, Н.В. Буланова, В.М. Быков, Ю.Е. Винокуров, Л.В. Вильде, З.Ш. Гатауллин, П.Г. Гаджирамазанова, Ю. Гершевский, Ч.Ю. Кадиева, Н.П. Кириллова, О.Н. Коршунова, М.А. Кочкина, И.В. Круглов, В.Г. Крысько, В.А. Лазарева, А.А. Ларинков, И.Б. Михайловская, Р.В. Мазюк, В.Н. Махов, Р.Д. Рахунов, М.В. Серебрянникова, Л.А. Сиверская, Ю.П. Синельщиков,

В.В. Стрельников, М.С. Строгович, Д.А. Сычев, А.Н. Фролова, А.Г. Халиулин, Ю.Я. Чайка, А.Н. Чашин, В.А. Чернышев, А.В. Чубыкин, С.А. Шейфер.

Нормативная база исследования сформирована на основе положений Конституции РФ, УК РФ, УПК РФ, Федеральных законов «О прокуратуре Российской Федерации», «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия», отдельных законопроектов.

Структура исследования: введение, три главы, пять параграфов, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Исторический и теоретико-процессуальный аспекты участия прокурора в стадии предварительного расследования

1.1 Процессуальное положение прокурора в стадии предварительного расследования на дореволюционном и советском исторических периодах

Возникновение прокуратуры в России связано с эпохой Петровских преобразований – дореволюционного периода обновления законодательного массива, – и являлось следствием поиска решений по обеспечению надзора за исполнением законов в государстве. «Прокуратура учреждалась с целью осуществления гласного контроля (надзора) за соблюдением законности в деятельности центральных и местных органов государственной власти» – признаётся в юридической литературе [10, с. 38].

В течение 1722 г. для обеспечения надзорной деятельности прокуроров издаётся три царских указа:

- от 12 января 1722 г. «О должности Сената», которым образована прокуратура, введена должность генерал-прокурора;
- от 18 января 1722 г. «Об установлении должности прокуроров в надзорных судах и о пределах компетенции надзорных судов в делах по доносам фискальским и прочих людей», которым на прокуроров возложена функция по осуществлению надзора за законностью судопроизводства;
- от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-Прокурора», внёсший важные представления о компетенции, правах и обязанностях генерал-прокурора [38, с. 8-9].

Типичным для того времени, как на то указывает Ю.Е. Виноградов, являлось осуществление надзора за законностью деятельности других государственных органов. «К примеру, они [прокуроры] вели наблюдение за интересами казны, осуществляли надзор по арестантским делам, за местами

содержания заключенных под стражей. Прокуроры были наделены правом опротестования незаконных решений государственных органов» [9, с. 39].

«В то время существовал такой порядок действий прокуроров – выявив нарушение прокурор вначале устно предлагал устранить его, а если это не помогало, приносил протест, который приостанавливал исполнение того действия или правового акта, которое опротестовывалось. Протест поступал в тот орган, который издал данный акт. В случае, если руководитель органа не соглашался с протестом прокурора, то соответствующая информация, прокурором, внёсшим протест, доносилась до сведения Генерал-Прокурора, который и разрешал возникший конфликт, поддерживая протест прокурора или напротив, признавая действия соответствующего органа законными» – разъяснял экс-заместитель Генерального Прокурора РФ по Приволжскому федеральному округу А.Г. Звягинцев [63, с. 48].

Упущением рассматриваемого исторического периода является отсутствие в компетенции прокурора возможности осуществлять уголовное преследование – он выступал фигурой, наблюдавшей за ходом и результатами рассмотрения уголовного дела [62, с. 14].

Реформаторская деятельность Александра II внесла существенные изменения в устоявшееся представление о фигуре прокурора на стадии предварительного расследования. Проведенная судебная реформа позволила выпустить в свет Устав уголовного судопроизводства 1864 г. «В соответствии со ст. 249 Устава, предварительное следствие производилось судебными следователями при содействии полиции и при наблюдении прокуроров, которых ст. 278 наделяла правом давать судебным следователям предложения по существу расследования. По окончании расследования, следователь направлял прокурору все материалы уголовного дела, изучив которые прокурор давал заключение в форме обвинительного акта о предании обвиняемого суда, а мог направить дело на доследование» [14, с. 12]. Прокуроры также уполномочивались составлять заключение о необходимости прекращения (приостановления) предварительного следствия, которое

направлялось на рассмотрение окружному суду или прокурору судебной палаты.

Устав уголовного судопроизводства 1864 г. не предусматривал императивных правил, согласно которым судебный следователь должен был получать предварительное согласие у прокурора на производство следственных действий: судебный следователь самостоятельно принимал решения о производстве обысков в жилищах, избрании в отношении обвиняемого меры пресечения в виде взятия под стражу. Прокурор осуществлял лишь надзорную деятельность за ходом расследования, законностью и обоснованностью принимаемых судебным следователем процессуальных решений.

Новый этап развития фигуры прокурора в стадии предварительного расследования начинается с разрушения дореволюционных основ законодательства. Как справедливо замечает Ю. Гершевский, «в 1917-1922 года в нашей стране был период утверждения новой (советской) власти, и уничтожения старой (царской), в связи с чем, прокуратура была не нужна, вся административная машина была направлена на установление нового порядка, который очень часто устанавливается огнем и мечом, а не законом и правопорядком» [14, с. 10].

Одним из первых законодательных актов советского государства стал Декрет СНК «О суде» от 22.11.1917 г., на основании которого упразднены суды, прокуратура, институты судебных следователей и адвокатуры.

На фоне стабилизации общественных настроений 25.05.1922 г. ВЦИК издал Постановление «Положение о прокурорском надзоре», которым учреждена Государственная Прокуратура, ставшая частью Народного комиссариата юстиции.

06.07.1923 г. принимается Конституция СССР, на основании которой учреждается должность прокурора при Верховном Суде СССР. Основными его функциями стали дача заключения по вопросам, относящимся к

компетенции Верховного суда СССР, поддержание обвинения в судебных заседаниях высшей судебной инстанции.

23.11.1923 г. принимается Положение о Верховном Суде СССР. Прокурор Верховного Суда СССР наделяется следующими полномочиями: «опротестовывать решения Верховного суда (его коллегий); истребовать подлежащие опротестованию постановления, решения и приговоры Верховных судов Союзных республик, рассматривать их в порядке надзора и направлять для дальнейшего рассмотрения в пленарные заседания Верховного суда СССР» [30].

Наибольший вклад в обособление прокурора как субъекта предварительного расследования вносит Закон «О прокуратуре СССР» от 30.11.1979 г. Им возлагаются следующие задачи на органы прокуратуры СССР при производстве предварительного расследования:

- «надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия;
- надзор за соблюдением законов в местах содержания задержанных, в местах предварительного заключения, при исполнении наказаний и иных мер принудительного характера, назначаемых судом» [15].

Главой 2 Закона «О прокуратуре СССР» от 30.11.1979 г. на прокуроров СССР возлагалась надзорная функция за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия. При обнаружении нарушения закона должностным лицом, ведущим предварительное расследование по уголовному делу, прокурор, в зависимости от его степени и характера, выносит мотивированное постановление о возбуждении уголовного дела, возбуждении дисциплинарного производства или о возбуждении производства об административном правонарушении (ст. 26 Закона «О прокуратуре СССР» от 30.11.1979 г.).

Таким образом, прокурор, сохраняя преимущественно роль надзирающего лица, получил возможность возбуждать уголовные дела в отношении должностных лиц, осуществляющих предварительное

расследование, допустивших серьёзные нарушения действующего советского законодательства. Однако это не снижало ведущую роль прокурора в рамках уголовного процесса: «надзор прокурора являлся одной из гарантий соблюдения законности в уголовном процессе, его участие признавалось одним из основополагающих принципов советского уголовного процесса» [5, с. 10] – отмечал советский юрист В.И. Басков; «прокурор, участвуя в судебном разбирательстве при рассмотрении уголовных дел, не просто высказывал мнение по обсуждаемым вопросам, но давал своё заключение, а в случае несогласия с судебным актом приносил на него свой протест. Мнение прокурора в уголовном процессе носило доминирующий характер, и суды, формально имеющие право на собственное мнение и самостоятельное решение, как правило, соглашались с его заключением» – рассуждает автор-современник В.А. Лазарева, говоря об ином видении принципа независимости судей, установленного Конституцией СССР 1977 г., а в Концепции судебной реформы от 24.10.1991 г. дополнительно замечалось, что «суд не пользовался властью, а власть бесконтрольно пользовалась судом» [23, с. 4].

Закон «О прокуратуре СССР» от 30.11.1979 г. действовал до заката советского государства, утратив силу по причине принятия Федерального закона от 17.01.1992 г. № 2201-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [51], ознаменовавшего новый этап развития отечественной прокуратуры. По-прежнему в числе задач, выполняемых прокуратурой, предусматривается надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

На основании сказанного, резюмируем следующее: возникновение отечественной прокуратуры связывают с потребностью независимого и отделенного от привычных трёх ветвей государственной власти надзора за исполнением законов в государстве. Прокурор, как субъект предварительного расследования, преимущественно выполнял надзорную функцию за исполнением должностными лицами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, законов. В советский период роль прокурора в

стадии предварительного расследования была усилена полномочием возбуждать уголовные дела в отношении должностных лиц, осуществляющих предварительное расследование, допустивших серьезные нарушения действующего советского законодательства.

1.2 Понятие, значение и условия осуществления функций прокурора в стадии предварительного расследования

Раздел II УПК РФ от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ посвящается участникам уголовного судопроизводства, предусматривая в качестве таковых суд, участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения, защиты, а также иных участников уголовного судопроизводства [50]. Прокурор как участник уголовного судопроизводства в традиционной манере относится к числу субъектов обвинения.

Российский законодатель ответственно подошёл к трактовке категории «прокурор» с точки зрения уголовно-процессуальных отношений, признав его «должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной настоящим Кодексом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия» (ч. 1 ст. 37 УПК РФ). Официальный подход позволяет говорить о трёх функциях, выполняемых прокурором в стадии предварительного расследования:

- уголовное преследование;
- надзор за процессуальной деятельностью органов дознания;
- надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.

Роль прокурора как субъекта досудебного производства оценивается в пределах общенаучного представления об его уголовно-процессуальных функциях, ограничиваемых промежутком времени, отсчитываемым с момента

возбуждения уголовного дела и оканчиваемым передачей уголовного дела с обвинительным заключением (актом, постановлением) в судебный орган [3, с. 46].

Особый вклад в развитие общих представлений об процессуальных функциях внёс М.С. Строгович, признавая их «совокупностью процессуальных действий, которые направлены на решение определенной цели и есть совокупность соответствующих процессуальных средств и прав» [47, с. 119-120]. В.А. Чернышев рассуждал о функциях в уголовно-процессуальном аспекте следующим образом: «Функции процесса являются уголовно-процессуальными функциями в широком смысле, а функции участников процесса относятся к уголовно процессуальным функциям в узком смысле» [61, с. 120]. А.Г. Халиулин говорил о равнозначных направлениях уголовно-процессуальной деятельности, от которых зависят результаты процессуальной деятельности прокурора и должностного лица, осуществляющего предварительное расследование: «Уголовное преследование, защита и рассмотрение дела по существу, реализуемые несколькими субъектами уголовного процесса, относя их к основным уголовно-процессуальным функциям и функциям органов и лиц, которые являются участниками уголовного процесса, как направление деятельности отдельного субъекта» [58, с. 32].

Стремление российского законодателя выстроить состязательную модель уголовного судопроизводства, о которой презюмируется Конституцией РФ (ч. 1 ст. 123) [18] и в УПК РФ (ст. 15) – тщетно, предварительное расследование уголовного дела основывается на розыскных началах [29, с. 77]. Ещё в 2014 г. Конституционный Суд РФ пояснил, что «состязательность в уголовном судопроизводстве во всяком случае предполагает, что возбуждение уголовного преследования, формулирование обвинения и его поддержание перед судом обеспечиваются указанными в законе органами и должностными лицами, а в предусмотренных уголовно-процессуальным законом случаях также потерпевшими» [32]. Этим

Конституционный Суд РФ подтверждает гипотезу о неготовности преобразования уголовного процесса в чистую состязательную модель. Косвенное подтверждение сказанному находится в Законопроекте 2014 г., адресованным Следственным комитетом РФ в Государственную Думу РФ. Посылком данного законопроекта являлось презюмирование, что процессуальная деятельность следователя, прокурора и суда по расследуемому уголовному делу направлена именно на установление объективной истины [16, с. 101].

Из сказанного проистекают три функции органов и должностных лиц, представляющих сторону обвинения:

- уголовное преследование. УПК РФ различает две формы осуществления уголовного преследования – публичное и частно-публичное (ст. 21 УПК РФ);
- защита прав и законных интересов лиц, вовлеченных в уголовный процесс. Обязанность защищать права и законные интересы участников уголовного процесса является одним из отправных начал уголовно-процессуального законодательства (ст. 11 УПК РФ);
- расследование и разрешение уголовного дела. Следователь, дознаватель и прокурор, как субъекты обвинения, в соответствии со ст. 86 УПК РФ наделены правомочиями по собиранию доказательств, подразумевающим возможность производства следственных и иных процессуальных действий, установленных УПК РФ.

Изложенная модель свидетельствует о том, что прокурор является главой стороны обвинения [41, с. 103]. Своими решениями органам дознания и предварительного следствия прокурор осуществляет корректировку направления расследования: «обязанность по доказыванию обвинения в совершении преступления лежит на прокуроре» – писал С.А. Шейфер [64, с. 69]. По этой причине законодатель установил ряд важных правил:

- требование о направлении уголовного дела с обвинительным заключением прокурору для проверки достаточности проведенных следственных действий и соответствия представленных процессуальных документов требованиям УПК РФ (ч. 6 ст. 220 УПК РФ);
- возврат уголовного дела с обвинительным заключением (актом, постановлением) прокурору для принятия последним мер по устранению препятствий по рассмотрению уголовного дела с обвинительным заключением (актом, постановлением) судебным органом (ст. 237 УПК РФ);
- возможность полного или частичного отказа от предъявленного обвинения (ст. 246 УПК РФ).

Из установленной триады функций, выполняемых прокурором в стадии предварительного расследования, без сомнений, ведущую занимает уголовное преследование. К сожалению, современный законодатель намеренно лишил прокурора возможности возбуждать уголовные дела, чем констатировал контрольно-надзорную функцию над деятельностью должностных лиц, осуществляющих предварительное следствие и дознание. Из 19 полномочий, предусмотренных ч. 2 ст. 37 УПК РФ, лишь один посвящается функции уголовного преследования – «утверждать обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление по уголовному делу». Иные полномочия являются надзорными.

Вышеприведенные обстоятельства не препятствуют признанию прокурора в качестве главной фигуры стороны обвинения, осуществляющего лишь одну функцию – уголовное преследование: В.А. Лазарева в рамках монографического исследования замечает, что «надзор прокурора за соблюдением законов в ходе предварительного расследования не является его функцией – такой процессуальной функции УПК РФ не предусматривает. Следовательно, прокурорский надзор в уголовном процессе следует рассматривать через анализ тех процессуальных функций, которые

предусмотрены законом» [23, с. 45]. При таких сведениях О.Я. Баев делает вывод, что «... в связи с тем, что законность расследования и обоснованность обвинения являются условиями качественной обвинительной деятельности в суде, прокурорский надзор за расследованием правомерно рассматривать как особую форму уголовного преследования. Надзор за законностью досудебного производства - ... средство осуществления уголовного преследования» [4, с. 32].

Однако, функция преследования была ограничена положением о утверждении обвинительного заключения (акта, постановления), а также правилом, гласящим: «В случае, если прокурор признает постановление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, он вправе в срок не позднее 24 часов с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, отменить постановление о возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление, копию которого незамедлительно направляет должностному лицу, возбуждавшему уголовное дело» [60, с. 84]. Более того, у прокурора отнято полномочие изменять неправильную квалификацию преступления, допущенную следователем, на любом этапе расследования. «С лишением прокурора возможности влиять и устанавливать своими полномочиями пределы уголовного преследования непосредственно в процессе предварительного производства по делу утратила свое единство замкнутая на него государственная власть в осуществлении публичного уголовного преследования. Прокурор оказался вершиной пирамиды обвинительной власти, оторванной от основания» – справедливо рассуждает Д.А. Сычев [48, с. 40]. Для стабилизации ситуации законодатель закрепил за прокурором право «выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства» (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), что не выполняет намеченной компенсационной роли: лишив прокурора

права на возбуждение уголовных дел на практике он перестаёт восприниматься в качестве главного субъекта со стороны обвинения. В связи с чем введение в действие Федерального закона от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» является сомнительным и деструктивным [52].

Изъятие из полномочий прокурора права на возбуждение уголовного дела ставит его в абсурдное положение, где тот будет не требовать, а просить следователя, за процессуальной деятельностью которого осуществляет надзор, о возбуждении уголовного дела и решении вопроса об последующем уголовном преследовании [13, с. 183].

После принятия Федерального закона от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ были сделаны удручающие прогнозы, к сожалению, воплощающиеся в обыденной прокурорской деятельности: «... отстранение прокурора от непосредственного принятия решения о возбуждении или об отказе возбуждения уголовного дела может привести к возрастанию роли узковедомственных интересов в расследовании преступлений, росту коррупции в следственных органах, поскольку внешний (прокурорский) надзор за расследованием, достаточно эффективно играющий сдерживающую роль, в новых условиях может оказаться существенно ослабленным» [12, с. 223]. Усугубляется ситуация решением законодателя передать на основании Федерального закона от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ полномочия прокурора по контролю над предварительным следствием руководителям следственных органов: так он не воспринимается в качестве главной фигуры обвинительной деятельности в глазах следователя и руководителя следственного органа, что подрывает его авторитет, снижает эффективность осуществляемой контрольно-надзорной деятельности [1, с. 44].

На основании сказанного, резюмируем следующее: прокурор является должностным лицом, уполномоченным УПК РФ осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а

также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Изменения, внесенные в компетенцию прокурора в 2007 г., существенным образом повлияли на его ведущую роль среди участников предварительного расследования со стороны обвинения: лишение его права возбуждать уголовные дела, а также передаче контрольных функций над деятельностью органов предварительного следствия ставит прокурора в затруднительное положение, где доминируют внутриведомственные интересы органа предварительного следствия, намеренно затягиваются процессы по принятию соответствующих решений во исполнение замечаний прокурора. Отмененное прокурором постановление органов предварительного следствия требует от последних выполнения требований, указываемых в отмененном акте, однако их выполнение носит формальный характер, поскольку привлечь к ответственности соответствующих лиц за пренебрежение законом не представляется для прокурора возможным. Эти обстоятельства свидетельствуют, что с 2007 г. происходит умаление роли прокурора в стадии предварительного расследования.

1.3 Полномочия прокурора в стадии предварительного расследования

Российский законодатель позаботился об оптимальном размещении прав прокурора, реализуемых в стадии предварительного расследования, в ч. 2 ст. 37 УПК РФ: «В ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен:

- 1) проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;
- 2) выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по

фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;

- 3) требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, производстве дознания или предварительного следствия;
- 4) давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий;
- 5) давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;
- 6) 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;
- 7) 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;

- 8) отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя в порядке, установленном настоящим Кодексом;
- 9) рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора и принимать по ней решение;
- 10) 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;
- 11) при наличии оснований возбуждать перед судом ходатайство о продлении срока запрета определенных действий, срока домашнего ареста или срока содержания под стражей по уголовному делу, поступившему или направляемому в суд с обвинительным заключением или постановлением о направлении уголовного дела в суд для применения принудительной меры медицинского характера, а также ходатайство о разрешении отмены постановления о прекращении уголовного дела или уголовного преследования в случае, предусмотренном частью первой.1 статьи 214 настоящего Кодекса;
- 12) разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы;
- 13) отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований настоящего Кодекса;

- 14) изымать любое уголовное дело у органа дознания и передать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи;
- 15) 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;
- 16) утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу;
- 17) утверждать обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление по уголовному делу;
- 18) возвращать уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объёма обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления и устранения выявленных недостатков;
- 19) осуществлять иные полномочия, предоставленные прокурору настоящим Кодексом».

Установленные законом полномочия прокурора в стадии предварительного расследования вызывают ряд вопросов.

Так, осуществляя надзор за деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия прокурор вправе требовать устранения

нарушений федерального законодательства: «В ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, производстве дознания или предварительного следствия» [60, с. 26]. Данное правомочие реализуется прокурором через вынесение им соответствующего постановления. Учитывая отсутствие обязательной силы постановления прокурора для следователя, последний не может его игнорировать, т.к. это свидетельствовало бы тому, что следователь отстаивает свою позицию по намеренному нарушению закона, что конфликтовало бы с принципом законности уголовного судопроизводства: «Суд, прокурор, следователь, орган дознания, начальник органа дознания, начальник подразделения дознания и дознаватель не вправе нарушать законность при производстве по уголовному делу» [60, с. 26]. Следователь обязан устранить нарушения, установленные прокурором. Для решения выявленной проблемы целесообразно внести в ч. 6 ст. 37 УПК РФ положение, в соответствии с которым требование прокурора об устранении допущенных нарушений закона для органа расследования является обязательным для исполнения.

В ряде случаев суды говорят об обратном, рассуждая об обязательной силе требований прокурора. Так, Избербашским городским судом Республики Дагестан сделан вывод: «Согласившись с указаниями прокурора, не обжаловав их, следователь не выполнил указания прокурора, которые являлись для него обязательными». Возвращая уголовное дело прокурору для устранения препятствий в рассмотрении дела, Избербашский городской суд Республики Дагестан указал, что в материалах дела имеется два разных постановления о возбуждении уголовного дела в отношении М.М.М. Для решения данного нарушения прокурор вернул уголовное дело следователю. Выявленное нарушение не устранено и послужило основанием для повторного возвращения следователю [35].

В 2008 г. ст. 37 УПК РФ дополняется новой нормой, гласящей следующее: «2.1. По мотивированному письменному запросу прокурора ему предоставляется возможность ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела» [53].

Введенное положение воспринято категорично: прокурор, являясь основным участником стороны обвинения, должен «просить» о предоставлении материалов, на которых в последующем будет выстраивать позицию стороны обвинения в суде – это унижает прокурора, ставит его в зависимое от следователя положение. Право на ознакомление прокурора с любыми материалами по уголовному делу должно быть возведено в абсолют, иначе будет попирается его деятельность по надзору за соблюдением законов органами дознания и предварительного следствия, а нарушения будут выявляться лишь на этапе ознакомления материалов уголовного дела с готовым обвинительным заключением, т.е. на завершающем этапе предварительного расследования.

Осложняется реализация ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ тем, что законодателем упускаются:

- кому следует адресовать мотивированный письменный запрос – должностному лицу, в производстве которого находится уголовное дело, или его непосредственному начальнику;
- сроки, в том числе обстоятельства, не терпящие отлагательства, в рамки которого должен поступить ответ на запрос с материалами уголовного дела или без таковых.

Не проливают свет на выявленные вопросы положения ст. 38 и 39 УПК РФ.

Вызывает недоумение на фоне рассматриваемого вопроса принадлежащее начальнику подразделения дознания право на беспрепятственное ознакомление с материалами уголовного дела (ч. 3 ст. 40.1 УПК РФ). В учебном пособии под авторством В.А. Лазаревой указывается: «Требование прокурора об устранении нарушений закона при производстве

дознания является безусловным» [24, с. 49]. Ст. 41 УПК РФ резюмируется, что указания прокурора и начальника органа дознания обязательны для дознавателя, а последнему разрешается их обжаловать. Такое обжалование не приостановление их исполнения. Требования прокурора устранить нарушения процессуального закона носят надзорный характер, и их объём не должен отличаться по отношению к существующим формам предварительного расследования.

Не менее важной формой деятельности прокурора является надзор за законностью и обоснованностью решений, ограничивающих конституционные права и свободы участников уголовного процесса. Проверка жалоб о неправомерном задержании подозреваемых или нарушении их прав при задержании осуществляется незамедлительно.

Пользуясь правилом, установленным ч. 2 ст. 10 УПК РФ, прокурор обязан немедленно освободить «всякого незаконно задержанного, или лишённого свободы, или незаконно помещённого в медицинскую организацию, оказывающую медицинскую помощь в стационарных условиях, или в медицинскую организацию, оказывающую психиатрическую помощь в стационарных условиях, или содержащегося под стражей выше срока, предусмотренного настоящим Кодексом».

На основании ч. 3 ст. 92 УПК РФ, о факте задержания орган дознания, дознаватель или следователь обязаны сообщить прокурору в письменном виде в течение 12 часов, отсчитывая с момента задержания подозреваемого. Однако, при наличии потребности сохранения в интересах предварительного расследования в тайне факта задержания уведомление по мотивированному постановлению дознавателя, следователя с согласия прокурора может не производиться, за исключением случаев, если подозреваемый является несовершеннолетним (ч. 4 ст. 96 УПК РФ). К сожалению, рассматриваемый надзор осуществляется с нарушениями. Так, как указывает В.А. Лазарева, что «типичной ошибкой, на которую прокуроры не обращают никакого внимания, является игнорирование введенного законом понятия «фактическое

задержание», с которым связано начало и окончание срока задержания (п. 11 ст. 5 УПК РФ), а также момент возникновения права на защиту, п. 3 ч. 3 ст. 49 УПК РФ). Прокуроры не обращают внимание на требование ч. 2 ст. 92 УПК РФ отражать в протоколе задержания не только время его составления, но и время задержания, то есть фактического ограничения свободы передвижения лица, что ведет к нарушению срока представления в суд ходатайства о применении к подозреваемому меры пресечения в виде заключения под стражу» [25, с. 54].

Выводы по первой главе исследования:

Возникновение отечественной прокуратуры связывают с потребностью независимого и отделенного от привычных трёх ветвей государственной власти надзора за исполнением законов в государстве.

Прокурор, как субъект предварительного расследования, преимущественно выполнял надзорную функцию за исполнением должностными лицами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, законов.

В советский период роль прокурора в стадии предварительного расследования была усилена полномочием возбуждать уголовные дела в отношении должностных лиц, осуществляющих предварительное расследование, допустивших серьёзные нарушения действующего советского законодательства.

Прокурор является должностным лицом, уполномоченным УПК РФ осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Изменения, внесенные в компетенцию прокурора в 2007 г., существенным образом повлияли на его ведущую роль среди участников предварительного расследования со стороны обвинения: лишение его права возбуждать уголовные дела, а также передаче контрольных функций над деятельностью органов предварительного следствия ставит прокурора в затруднительное

положение, где доминируют внутриведомственные интересы органа предварительного следствия, намеренно затягиваются процессы по принятию соответствующих решений во исполнение замечаний прокурора.

Отменное прокурором постановление органов предварительного следствия требует от последних выполнения требований, указываемых в отменном акте, однако их выполнение носит формальный характер, поскольку привлечь к ответственности соответствующих лиц за пренебрежение законом не представляется для прокурора возможным. Эти обстоятельства свидетельствуют, что с 2007 г. происходит умаление роли прокурора в стадии предварительного расследования.

Для смягчения ситуации в 2008 г. УПК РФ дополняется абсурдным положением (п. 2.1 ст. 37 УПК РФ): возглавляя сторону обвинения, прокурор должен «просить» о предоставлении материалов, на которых в последующем будет выстраивать позицию стороны обвинения в суде – это унижает прокурора, ставит его в зависимое от следователя положение.

Глава 2 Функция уголовного преследования прокурора на стадии предварительного расследования

2.1 Содержание и функции уголовного преследования в деятельности прокурора и полномочия по её реализации

«Уголовное преследование» как уголовно-процессуальная категория вытеснила понятие «судебное преследование». Первое упоминание уголовного преследования наблюдается в Уставе уголовного судопроизводства 1864 г., в котором оно характеризовало деятельность прокурора по направлению письменных предложений о возможности рассмотрения уголовного дела судом в отношении определенного лица. Кроме того, отдельные положения Устава уголовного судопроизводства 1864 г. свидетельствовали о надзорной роли прокурора за процессуальной деятельностью судебных следователей, что позволяло расширить сферу влияния уголовного преследования и на их досудебную деятельность. Без существенных изменений термин «уголовное преследование» сохраняется в первых законах советского времени, однако с последующим развитием уголовно-процессуальной мысли изымается из законодательного оборота. В 2001 г. российским законодателем уголовное преследование трактуется как «процессуальная деятельность, осуществляемая стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления» (п. 55 ст. 5 УПК РФ). Более того, подчеркивается решающая роль прокурора в уголовном преследовании, чему свидетельствует расположение прокурора в ч. 1 ст. 21 УПК РФ, где речь идёт о лицах, уполномоченных осуществлять названную функцию, а также ч. 1 ст. 37 УПК РФ, где функции прокурора располагаются в порядке их важности для целей и задач уголовного судопроизводства [2, с. 130].

Примечательно, что в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» понятие «уголовное преследование» не раскрывается. Закон

предусматривает, что «при наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом» (ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Одновременно с этим не поясняется о соотношении функций «надзор» и «уголовное преследование».

Содержание функции прокурорского уголовного преследования подвергается разносторонней доктринальной критике: О.Н. Коршунова говорит, что стержнем уголовного преследования является процесс по изучению обстоятельств преступления, результатом которого выступает формулировка законного и обоснованного вывода о совершении этого преступления конкретным лицом (лицами). Этот вывод на отдельных этапах предварительного расследования наблюдается в процессуальных актах – постановлении о возбуждении уголовного дела; постановлении о привлечении лица в качестве обвиняемого; обвинительном заключении (акте, постановлении) [19, с. 13-14]; И.Б. Михайловская и Р.В. Мазюк под уголовным преследованием определяют деятельность по применению мер процессуального принуждения и пресечения, адресованных подозреваемому (обвиняемому) [27, с. 73; 28, с. 106-107]; полемична тема по включению в содержание уголовного преследования оперативно-розыскной деятельности [21, с. 64], данному вопросу не будет уделено авторского внимания, поскольку прокурор не входит в перечень субъектов оперативно-розыскной деятельности (ст. 13 Федерального закона от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности») [54]; с точки зрения Н.В. Буланова в содержание прокурорского уголовного преследования следует включить принятие мер по выявлению и изучению события преступления и изобличению виновных лиц, а также поддержание государственного обвинения в судебных инстанциях [7, с. 56].

Судебное толкование уголовного преследования встречается в Постановлении Конституционного Суда РФ от 08.12.2003 г. № 18-П, где

высший судебный орган конституционного контроля приходит к выводу, что «именно в досудебном производстве происходит формирование обвинения, которое впоследствии становится предметом судебного разбирательства и определяет его пределы ... В качестве гарантии процессуальных прав участников уголовного судопроизводства конституционные принципы правосудия предполагают неукоснительное соблюдение процедур уголовного преследования» [31]. Из позиции Конституционного Суда РФ следует, что уголовное преследование заключается в формировании обвинения, определяющего пределы судебного разбирательства, а неукоснительное выполнение требований закона при его производстве служит гарантом охраны процессуальных прав субъектов уголовного процесса.

Полномочия прокурора, составлявшие уголовное преследование в стадии предварительного расследования, преимущественно указываются в ч. 2 ст. 37 УПК РФ, а также в иных нормах уголовно-процессуального закона. В их число входит:

- проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Будучи лишенным права самостоятельно возбуждать уголовные дела публичного и частно-публичного обвинения прокурор обязан лишь осуществлять надзор за исполнением требований УПК РФ и Федерального закона от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [55]. Нарушение закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях может повлечь отсутствие оснований для прокурорского уголовного преследования. При данной деятельности прокурор руководствуется требованиями Приказа Генпрокуратуры России от 05.09.2011 г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» [36];

- выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства. Введение законодателем этого положения осуществлено с целью компенсации отсутствия у прокурора права на возбуждение уголовных дел публичного и частно-публичного обвинения. Такая «замена» кажется абсурдной: теперь прокурор, выявив все признаки деяния, запрещенного УК РФ [49], должен направить собранные материалы в следственный орган или орган дознания для инициации уголовного преследования, однако, последними такие материалы подвергаются повторной проверке. Как удачно заметил В.В. Стрельников, надзорная проверка в такой ситуации превращается в простое сообщение о преступлении [46, с. 101]. Сказанное свидетельствует лишь о негативном: доводы прокурора, подтверждаемые документально, недостаточны для возбуждения уголовного дела и подлежат перепроверке лицами, за деятельностью которых прокурор осуществляет надзор, что, по идее, ставит его выше них, а не наоборот. Такое положение лишь умоляет статус и фигуру прокурора как главного участника стороны обвинения, препятствует соблюдению принципа разумности сроков уголовного судопроизводства (ст. 6.1 УПК РФ);
- давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, о производстве процессуальных действий;
- давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;
- истребовать и проверять законность и обоснованность решений поднадзорных лиц об отказе в возбуждении, приостановлении или

прекращении уголовного дела и принимать по ним решение в соответствии с УПК РФ;

- отменять незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя;
- возвращать уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления и устранения выявленных недостатков;
- поручать органу дознания проверять сообщение о преступлении, распространенное в СМИ (ч. 2 ст. 144 УПК РФ);
- давать согласие дознавателю на возбуждение уголовного дела частного и частно-публичного обвинения (ч. 4 ст. 147 УПК РФ);
- отменять незаконные или необоснованные постановления следователя или дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела со своими указаниями, подлежащими выполнению в устанавливаемые прокурором сроки (ч. 6 ст. 148 УПК РФ).

Объём названных процессуальных прав прокурора для целей уголовного преследования представляется сомнительным. Российский законодатель, приняв Федеральный закон от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», значительно сузил роль прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, тем самым уменьшив сферу прокурорского уголовного преследования. С 2007 г. возбуждение следователем уголовного дела обходит правило об обязательном согласии прокурора, но требует незамедлительно отправлять прокурору копию постановления о возбуждении уголовного дела для проверки на предмет законности и обоснованности. У прокурора имеется 24 часа с момента

поступления постановления о возбуждении уголовного дела и прилагаемых к нему материалов с целью их проверки и возможной отмены, если постановление будет признано незаконным или необоснованным. Об этом прокурор выносит мотивированное постановление, копию которого незамедлительно направляет следователю (ч. 4 ст. 146 УПК РФ).

Научным и прокурорским сообществом неоднократно высказывалась и по сей день отстаивается позиция по восстановлению права прокурора возбуждать уголовные дела с сохранением функции надзора за соблюдением сроков производства следственных действий. Изложенная инициатива позволила бы осуществлять профилактику следственных ошибок и пресекать злоупотребления следователями [17, с. 272].

Эффективность прокурорского уголовного преследования и надзора зависят от наличия возможности у прокурора руководить не только дознанием, но и органами предварительного следствия. Разный объем прокурорского воздействия на формы предварительного расследования не позволяет осуществлять прокурорский надзор в полном объеме: отсутствие у прокурора права давать следователю обязательные указания является одной из основных причин, по которым прекращенные, приостановленные и готовые уголовные дела возвращаются для доследования. Наличие у прокурора права отменять незаконные или необоснованные постановления, и функция надзора за соблюдением процессуальных сроков производства предварительного расследования могли бы решить названную проблему. Наряду с правом возбуждать уголовные дела предлагается разрешить прокурору по своему решению приостанавливать или прекращать производство по уголовному делу с целью своевременной защиты нарушенных прав подозреваемого (обвиняемого), незаконно или необоснованно привлеченного к уголовной ответственности. К примеру, прокуратурой Алтайского края неоднократно отменялись незаконные постановления следователей о приостановлении и прекращении уголовного дела, однако, как правило, по неоднократным жалобам потерпевших. Многие указания прокурора, направленные на поиск и

закрепление необходимых доказательств по уголовному делу, исполнялись несвоевременно, а некоторые остались проигнорированы. ДД.ММ.ГГГГ следователем вынесено постановление о приостановлении производства по делу в связи с тем, что все возможные следственные действия выполнены, а лицо, совершившее преступление, не установлено, но уже ДД.ММ.ГГГГ следствие возобновляется, срок продлевается до 04 месяцев, т.е. до ДД.ММ.ГГГГ, а уже ДД.ММ.ГГГГ приостанавливается в связи с нахождением подозреваемый ФИО на лечении, хотя в соответствии с ч. 5 ст. 208 УПК РФ до приостановления предварительного следствия следователь обязан выполнить все следственные действия, производство которых допустимо в отсутствие подозреваемого (обвиняемого), принять меры по розыску либо установлению виновного лица. Данное требование прокурора также было нарушено, о чем свидетельствует тот факт, что, отменяя постановление о прекращении дела прокурор в своем постановлении прямо указал, что в нарушение требований ч. 3 ст. 37 и ч. 4 ст. 39 УПК РФ следователем не выполнены указания прокурора, не устранены противоречия в показаниях потерпевших и подозреваемых [42].

Наиболее полное решение вышерассмотренной ситуации наблюдается в Законопроекте № 550619-7 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном производстве)» [40].

На основании сказанного, резюмируем следующее: Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» не раскрывается термин «уголовное преследование», УПК РФ, трактуя данное понятие, резюмирует решающую роль прокурора в деятельности по уголовному преследованию. Для реализации названной функции прокурору принадлежат ряд полномочий, закрепленных преимущественно в ч. 2 ст. 37 УПК РФ, а также в иных нормах уголовно-процессуального закона. Анализ полномочий, направленных на обеспечение прокурорского уголовного преследования, не позволяет сделать положительных выводов: существующий дисбаланс прокурорского

воздействия на формы предварительного расследования исключает осуществление прокурорского надзора в достаточном объёме – отсутствие у прокурора права давать следователю обязательные указания является одной из основных причин, по которым прекращенные, приостановленные и готовые уголовные дела возвращаются для проведения доследования. С целью всестороннего развития фигуры прокурора как главного участника со стороны обвинения в деятельности по уголовному преследованию предлагается ввести изменения в УПК РФ, предусмотренные в Законопроекте № 550619-7 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном производстве)», а именно уполномочить прокурора в рамках досудебного производства по уголовному делу: возбуждать уголовное дело и поручать его расследование следователю либо дознавателю; участвовать в производстве отдельных следственных и иных процессуальных действий или производить отдельные следственные и иные процессуальные действия по уголовным делам, находящимся в производстве следователя или дознавателя; давать следователю обязательные письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий; отстранять следователя от производства расследования, если им нарушены требования УПК РФ; приостанавливать или прекращать производство по уголовному делу.

2.2 Особенности взаимодействия прокурора с органами предварительного расследования при реализации функции уголовного преследования

«... взаимодействие – это процесс непосредственного или опосредованного воздействия людей друг на друга, порождающий их взаимную обусловленность и связь; именно причинная обусловленность составляет главную особенность взаимодействия, когда каждая из

взаимодействующих сторон выступает как причина другой и как следствие одновременного обратного влияния противоположной стороны, что определяет неуклонное развитие этих субъектов» [22, с. 116].

Отсутствие взаимодействия между прокурором и органами предварительного расследования лишает обоих возможности выполнить намеченные УПК РФ задачи уголовного судопроизводства. Для прокурора особо важно поддерживать и укреплять связь со следственными органами, поскольку именно в их отношении прокурор имеет наименьший объём влияния: бывший Генеральный прокурор РФ Ю.А. Чайка в своё время говорил, что «[прокурор], реализующий функцию уголовного преследования, должен иметь возможность взаимодействовать со следователем на протяжении всего расследования потому, что ему придется поддерживать выдвинутые последним обвинения» [59, с. 9].

Подрыв влияния прокурора на органы предварительного следствия существенно ограничили его в осуществлении уголовного преследования и индивидуализации следственной власти. Рассматриваемую проблему поднимал в своей работе А.А. Ларников, говоря следующее: «Недостаточная организация взаимодействия и несогласованность действий в работе по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений рассматривается как одна из системных проблем в досудебном производстве» [26, с. 52]. На сегодняшний день сотрудничество между прокурором и следственными органами принимают форму простого партнёрства, отбрасывающего всякие властно-распорядительные отношения.

В советский период между прокурором и следственными органами преобладала патерналистская модель взаимодействия, направленная на установление объективной истины, где прокурор по УПК РСФСР 1960 г. мог возбудить уголовное дело и передать его на расследование органам предварительного следствия. Современным уголовно-процессуальным регулированием упускается такая модель, декларируясь лишь наличие взаимоотношения, где будут отсутствовать противоречия в деятельности

участников со стороны обвинения. По сути, действующая модель основывается на положениях ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», где закрепляется координирующая роль прокуратуры в деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Впрочем, этого недостаточно для намеченных УПК РФ задач уголовного судопроизводства: координация достигается лишь тогда, когда отсутствуют внутренние противоречия, преодолеваемые его участниками самостоятельно, руководствуясь лишь ведомственными интересами.

В подтверждение сказанному следует привести пример несогласованной деятельности органов предварительного следствия и прокурора, приведшего к негативным последствиям при рассмотрении уголовного дела в суде:

Заместителем прокурора уголовное дело по обвинению У.Р.А. в совершении преступлений, предусмотренных п. «г» ч. 4 ст. 228.1 УК РФ, ч. 3 ст. 30, ч. 5 ст. 228.1 УК РФ, и К.Х.Г. в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 30, ч. 5 ст. 228.1 УК РФ возвращено следователю СО УФСБ России для производства дополнительного следствия и устранения выявленных нарушений. В частности, прокурор указал, что предъявленные У.Р.А. и К.Х.Г. обвинения не конкретизированы и в полной мере не соответствуют установленным обстоятельствам и предложенной следователем квалификации содеянного. Так, по эпизоду совершения У.Р.А. преступления, предусмотренного п. «г» ч. 4 ст. 228.1 УК РФ указано, что обвиняемый распределил наркотическое средство по четырем сверткам, а затем с целью сбыта спрятал их на берегу реки острова Татышев, где названные наркотические средства и были изъяты сотрудниками УФСБ России по Красноярскому краю. Кроме того, по эпизоду совершения У.Р.А. и К.Х.Г. преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 30, ч. 5 ст. 228.1 УК РФ в постановлениях о привлечении в качестве обвиняемого указано, что в жилище У.Р.А. обнаружено и изъято наркотическое средство, содержащее в зеленой чашке и четырех свертках. В предъявленных У.Р.А. и К.Х.Г. обвинениях приведен вид и общий вес наркотических средств, однако не указано, сколько

наркотического средства содержал каждый сверток и сколько наркотического средства находилось в изъятой зеленой чашке.

Выполняя указание прокурора, следователь в рамках дополнительного расследования предъявил У.Р.А. и К.Х.Г. новое обвинение, составил обвинительное заключение. При этом, следователь указал какое количество наркотических средств находилось в каждой чашке и изъятой зеленой чашке, сославшись на справки об исследовании, которые суд не признаёт доказательствами. Эти обстоятельства не свидетельствуют о выполнении следователем указаний прокурора, что говорит о формальном исполнении выявленных судом и прокурором нарушений. При таких обстоятельствах уголовное дело с новым обвинительным заключением повторно возвращено на стадию предварительного расследования [33].

Формальное исполнение требований прокурора в вышерассмотренной ситуации отразилось лишь негативными последствиями: попирании авторитетом прокурора и следственного органа, пренебрежением принципом о разумных сроках уголовного судопроизводства (ст. 6.1 УПК РФ).

Другим прикладным примером послужит возврат судом уголовного дела, возбужденного по обвинению О.В.Н. в совершении преступления, предусмотренного ч. 5 ст. 264 УК РФ, прокурору г. Феодосии старшему советнику юстиции С.В.А., который своим постановлением от 02.02.2017 г. вернул уголовное дело следователю для производства дополнительного следствия, и устранения выявленных нарушений. Возвращая уголовное дело следователю, прокурор г. Феодосии старший советник юстиции С.В.А. дал указания об устранении противоречий в заключениях автотехнических экспертизах путем назначения повторной комиссионной автотехнической экспертизы.

Следователь, не согласившись с указаниями прокурора, подал ходатайство на имя первого заместителя прокурора Республики Крым государственного советника юстиции 3 класса Ф.В.В., последний оставил его без удовлетворения.

Замечания, указанные в постановлении прокурора г. Феодосии старшим советником юстиции С.В.А. от 02.02.2017 г., следователем выполнены формально и с нарушением установленного порядка: в рамках предварительного следствия им назначены дополнительные автотехнические экспертизы, производство которых было поручено тем же экспертам, которыми проводилась первичная экспертиза, что нарушает требования ч. 2 ст. 207 УПК РФ - «... может быть назначена повторная экспертиза, производство которой поручается другому эксперту». Данное обстоятельство стало основанием для повторного возврата уголовного дела следователю для устранения требований прокурора и суда.

Из рассмотренного дела следует, что вновь попирается принцип разумного срока уголовного судопроизводства, вызванный формальным отношением к выполнению требований прокурора [34].

Прокурор возглавляет сторону обвинения на досудебных и судебных стадиях расследования уголовного дела. После реформы 2007 г. взаимодействие прокурора с дознавателем не пострадало, однако его функции в отношении органов предварительного следствия существенным образом были ограничены, что по сей день препятствует осуществлению уголовного преследования совместно со следственными органами, а также реализации надзорной функции.

Взаимодействие прокурора с органами дознания выражается в осуществлении распорядительных и контрольно-надзорных функций. В УПК РФ они закрепляются в следующих полномочиях прокурора:

- направлять материалы в орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;
- требовать от органов дознания устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, производстве дознания;

- отменять незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя;
- изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи;
- разрешать вопрос о продлении сроков дознания;
- давать согласие на возбуждение перед судом ходатайства об избрании в отношении подозреваемого меры пресечения в виде заключения под стражу;
- согласовывать уголовное дело с обвинительным актом (постановлением) с вынесением решения об утверждении, о возвращении, прекращении или направлении уголовного дела в следственные органы [28].

Взаимодействие прокурора и органов предварительного следствия характеризуется меньшим объёмом руководящих и контрольно-надзорных функций. Прокурор лишён права возбуждать уголовные дела, отменять незаконные или необоснованные постановления следователя и руководителя следственного органа. Взаимодействие прокурора и следственных органов ограничивается:

- направлением материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;
- требованием устранения нарушения федерального законодательства, допущенных при производстве по уголовному делу [57, с. 341].

Генеральная прокуратура РФ говорит о наличии распорядительного характера взаимодействия прокурора и следственных органов. Это проявляется в следующих аспектах:

- осуществление контроля за соблюдением руководителями следственных органов сроков рассмотрения требования прокурора.
- В случаях формального подхода к устранению выявленных

нарушений, в том числе путем частичного выполнения указанных в требовании следственных и процессуальных действий, принимаются меры прокурорского реагирования;

- обращение внимания на правильную оценку следственными органами преюдициального значения процессуальных решений;
- проверка соответствия выводов следователя установленным в ходе расследования обстоятельствам дела, достаточности собранных доказательств, правильности квалификации содеянного, соблюдения УПК РФ при производстве следственных и иных процессуальных действий на этапе поступления уголовного дела с готовым обвинительным заключением;
- проверка законности или обоснованности отказа в возбуждении уголовного дела;
- обсуждение и координирование действий руководителей следственных органов [37].

Вышеприведенные полномочия, воспринимаемые в качестве элементов прокурорской надзорной деятельности, умаляют и без того скромное понимание сотрудниками правоохранительных органов роли и значения прокурора в стадии досудебного производства по уголовному делу.

Выводы по второй главе исследования:

Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» не раскрывается термин «уголовное преследование», УПК РФ, трактуя данное понятие, резюмирует решающую роль прокурора в деятельности по уголовному преследованию. Для реализации названной функции прокурору принадлежат ряд полномочий, закрепленных преимущественно в ч. 2 ст. 37 УПК РФ, а также в иных нормах уголовно-процессуального закона. Анализ полномочий, направленных на обеспечение прокурорского уголовного преследования, не позволяет сделать положительных выводов: существующий дисбаланс прокурорского воздействия на формы предварительного расследования исключает осуществление прокурорского

надзора в достаточном объёме – отсутствие у прокурора права давать следователю обязательные указания является одной из основных причин, по которым прекращенные, приостановленные и готовые уголовные дела возвращаются для проведения доследования. С целью всестороннего развития фигуры прокурора как главного участника со стороны обвинения в деятельности по уголовному преследованию предлагается ввести изменения в УПК РФ, предусмотренные в Законопроекте № 550619-7 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном производстве)», а именно уполномочить прокурора в рамках досудебного производства по уголовному делу: возбуждать уголовное дело и поручать его расследование следователю либо дознавателю; участвовать в производстве отдельных следственных и иных процессуальных действий или производить отдельные следственные и иные процессуальные действия по уголовным делам, находящимся в производстве следователя или дознавателя; давать следователю обязательные письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий; отстранять следователя от производства расследования, если им нарушены требования УПК РФ; приостанавливать или прекращать производство по уголовному делу.

Реформа 2007 г. существенно отразилась на взаимоотношении прокурора и органов предварительного следствия, лишив его контрольно-распорядительных функций, позволив последним практически самостоятельно осуществлять уголовное преследование. Существующие надзорные полномочия прокурора за деятельностью органов предварительного следствия умаляют и без того скромное понимание сотрудниками правоохранительных органов роли и значения прокурора в стадии досудебного производства по уголовному делу.

Глава 3 Функция надзора в деятельности прокурора на стадии предварительного расследования

Достижение назначения уголовного судопроизводства, резюмированного в ст. 6 УПК РФ, не представляется возможным при односторонне направленной деятельности участников процесса: установление состязательного характера требует процессуального противоборства между сторонами обвинения и защиты. Наличие несогласованности и дисбаланса интересов участников уголовного процесса со стороны обвинения в лице прокурора и органов предварительного следствия является системной проблемой, играющей на руку стороне защиты. В свой черед, функция прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного расследования приобретает особое специфическое воплощение.

Научное внимание содержанию функции прокурорского надзора в рамках досудебного производства по уголовному делу разделяется этапный и процедурный подходы.

Этапный или стадийный подход подразумевает, что функция прокурорского надзора реализуется через:

- проверки исполнения требований закона на стадии приема, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях [44, с. 146];
- обеспечение исполнения принципов законности и обоснованности при возбуждении уголовных дел;
- осуществление надзора при привлечении лица в качестве обвиняемого, задержании и избрании меры пресечения, приостановлении и прекращении уголовного дела [6, с. 103];
- возвращение уголовных дел с целью производства дополнительного расследования, вызванного неполнотой проведенного дознания или следствия, выявления существенных нарушений материального и (или) процессуального закона [20, с. 147].

Видными упущениями этапного или стадийного подхода являются отсутствие раскрытия сущности прокурорского надзора и его целевого назначения.

Процедурный подход, именуемый таковым в диссертационном исследовании Д.А. Сычева [48, с. 153], рассматривает содержание функции прокурорского надзора с процессуальной точки зрения: как процесс оценки состояния расследования по уголовному делу на всех стадиях досудебного производства [39, с. 184], охватывающим в том числе обнаружение правонарушений, их пресечение и превентивная деятельность по дальнейшей минимизации их возникновения, а также привлечение виновных лиц к ответственности [43, с. 161]. Заметим, что ряд авторов прямо указывают, что «потребовать привлечения должностного лица к дисциплинарной ответственности, например, за допущенную волокиту при рассмотрении заявления о преступлении прокурор нормативно не уполномочен» [11, с. 33].

Особая миссия прокурора устанавливается Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» – обеспечение верховенства закона и закона. С этой целью за прокурором закрепляется широкий перечень надзорных функций, направленных на выявление фактов нарушения закона и установление мер реагирования на них.

Для установления факта нарушения закона прокурор проводит расследование. После выявления нарушения прокурор принимает соответствующую меру реагирования:

- непосредственное пресечения нарушения закона путём отмены незаконного или необоснованного процессуального решения;
- опосредованное пресечение нарушения закона через предъявление требования об устранении нарушений, выявленных по результатам прокурорской проверки. К сожалению, при предъявлении прокурором требования об устранении нарушений, допущенных следователем или руководителем следственного органа, нарушаются устанавливаемые сроки либо несвоевременно уведомляется

прокурор о предпринятых действиях. Не имея обязательной для следователя и руководителя следственного органа силы требования прокурора остаются без должного внимания либо вовсе игнорируются в силу внутриведомственных интересов. Лишение значительных рычагов воздействия на органы предварительного следствия после реформы 2007 г. ставят прокурора в беззащитное процессуальное положение. Генеральная прокуратура РФ в 2021 г. предприняла неудачную попытку разрешить излагаемую проблему: в случаях формального подхода к устранению выявленных нарушений, в том числе путем частичного выполнения указанных в требовании следственных и процессуальных действий, прокурор принимает соответствующие меры прокурорского реагирования (п. 1.10 Приказа Генпрокуратуры России от 17.09.2021 № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»). Это создаёт неловкую для прокурора ситуацию, когда он должен два и более раза указывать на одно и то же самое нарушение с целью его устранения. При любом исходе будет нарушен один из основных принципов уголовного судопроизводства – разумный срок уголовного судопроизводства (ст. 6.1 УПК РФ).

Постановление прокурора, содержащее требование устранить выявленное по результатам прокурорского надзора нарушение закона, не является гарантом его устранения, поскольку следователь производит уголовное преследование практически обособленно от прокурора. Такое положение отрицательно сказывается на эффективности прокурорского надзора и процессе устранения нарушений положений уголовного и уголовно-процессуального закона. По сказанному высказался В.М. Быков: «В настоящее время прокурор практически лишен реальных и действенных мер прокурорского реагирования» [8, с. 92].

Процессуальные полномочия прокурора, формирующие его надзорную функцию, определены в ст. 37 УПК РФ. После реформы 2010 г. ст. 37 УПК РФ дополняется п. 5.1 со следующим положением: «В ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен: истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решение в соответствии с настоящим Кодексом» [56].

Подробные надзорные полномочия прокурора отражены в Приказе Генпрокуратуры России от 17.09.2021 № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия». Так, на стадии досудебного производства прокурор в ходе надзорной деятельности должен:

- обеспечить качественный и эффективный надзор за исполнением законов органами предварительного следствия независимо от их ведомственной принадлежности;
- систематически проверять законность действий и решений следственных органов в ходе досудебного производства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;
- обеспечить проверку законности и обоснованности всех процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела;
- обеспечить надлежащий надзор за законностью решения о возбуждении уголовного дела, а также за исполнением органами предварительного следствия требований ч. 4 ст. 146 УПК РФ о незамедлительном направлении прокурору копии постановления о возбуждении уголовного дела;
- 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;

- своевременно реагировать на необоснованное и незаконное применение к подозреваемым и обвиняемым мер процессуального принуждения;
- при поступлении копий постановлений о привлечении в качестве обвиняемого обращать внимание на своевременность их направления;
- осуществлять контроль за соблюдением руководителями следственных органов сроков рассмотрения требования прокурора;
- обращать особое внимание на правильную оценку следственными органами преюдициального значения процессуальных решений;
- наладить действенный надзор за исполнением законов в части соблюдения сроков предварительного следствия и своевременного принятия процессуальных решений по уголовным делам;
- изучая уголовное дело, поступившее с обвинительным заключением, проверять соответствие выводов следователя установленным в ходе расследования обстоятельствам дела, достаточность собранных доказательств, правильность квалификации содеянного, соблюдение уголовно-процессуальных норм при производстве следственных и иных процессуальных действий;
- рассматривая в порядке ст. 124 УПК РФ жалобы участников уголовного судопроизводства на действия (бездействие) и решения следователя, руководителя следственного органа, тщательно проверять изложенные доводы;
- каждое полугодие обобщать и анализировать состояние прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, в том числе результаты рассмотрения требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, эффективность прокурорского реагирования.

Обладая широкими распорядительными функциями в отношении органов дознания и дознавателя, прокурор находится в условиях, в которых

органы предварительного следствия могут попирают его ролью, формально относиться к требованиям по устранению нарушения закона. Очевидно, что уменьшение властных функций прокурора в отношении органов предварительного следствия является необдуманым и поспешным решением, не учитывающим интересы прокурора как главного субъекта стороны обвинения. А.В. Черкесов по данному поводу подчеркнул: «Сегодня у нас надзора за законностью предварительного расследования нет» [45, с. 56].

Выводы по третьей главе исследования:

Функция прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования является инструментом выявления и восстановления: нарушений закона, допущенных в рамках предварительного следствия и дознания; детерминантов совершения нарушений закона; прав и свобод участников досудебного производства. Выявлено, что после реформы 2007 г. прокурор лишился влияния на органы предварительного следствия: превосходство внутриведомственных интересов следователя и руководителя следственного органа позволяют последним формально исполнять требования прокурора. Решением сложившейся ситуации может стать введение положений в УПК РФ, установленных Законопроектом № 550619-7 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном производстве)».

Заключение

Проведенное исследование по теме выпускной квалификационной работы позволяет сделать следующие выводы.

Возникновение отечественной прокуратуры связывают с потребностью независимого и отделенного от привычных трёх ветвей государственной власти надзора за исполнением законов в государстве. Прокурор, как субъект предварительного расследования, преимущественно выполнял надзорную функцию за исполнением должностными лицами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, законов. В советский период роль прокурора в стадии предварительного расследования была усилена полномочием возбуждать уголовные дела в отношении должностных лиц, осуществляющих предварительное расследование, допустивших серьёзные нарушения действующего советского законодательства.

Прокурор является должностным лицом, уполномоченным УПК РФ осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Изменения, внесенные в компетенцию прокурора в 2007 г., существенным образом повлияли на его ведущую роль среди участников предварительного расследования со стороны обвинения: лишение его права возбуждать уголовные дела, а также передаче контрольных функций над деятельностью органов предварительного следствия ставит прокурора в затруднительное положение, где доминируют внутриведомственные интересы органа предварительного следствия, намеренно затягиваются процессы по принятию соответствующих решений во исполнение замечаний прокурора. Отменное прокурором постановление органов предварительного следствия требует от последних выполнения требований, указываемых в отменном акте, однако их выполнение носит формальный характер, поскольку привлечь к ответственности соответствующих лиц за пренебрежение законом не

представляется для прокурора возможным. Эти обстоятельства свидетельствуют, что с 2007 г. происходит умаление роли прокурора в стадии предварительного расследования. Для смягчения ситуации в 2008 г. УПК РФ дополняется абсурдным положением (п. 2.1 ст. 37 УПК РФ): возглавляя сторону обвинения, прокурор должен «просить» о предоставлении материалов, на которых в последующем будет выстраивать позицию стороны обвинения в суде – это унижает прокурора, ставит его в зависимое от следователя положение.

Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» не раскрывается термин «уголовное преследование», УПК РФ, трактуя данное понятие, резюмирует решающую роль прокурора в деятельности по уголовному преследованию. Для реализации названной функции прокурору принадлежат ряд полномочий, закрепленных преимущественно в ч. 2 ст. 37 УПК РФ, а также в иных нормах уголовно-процессуального закона. Анализ полномочий, направленных на обеспечение прокурорского уголовного преследования, не позволяет сделать позитивных выводов: существующий дисбаланс прокурорского воздействия на формы предварительного расследования исключает осуществление прокурорского надзора в достаточном объеме – отсутствие у прокурора права давать следователю обязательные указания является одной из основных причин, по которым прекращенные, приостановленные и готовые уголовные дела возвращаются для проведения доследования.

Выявлено, что после реформы 2007 г. прокурор лишился влияния на органы предварительного следствия: превосходство внутриведомственных интересов следователя и руководителя следственного органа позволяют последним формально исполнять требования прокурора. Решением сложившейся ситуации может стать введение положений в УПК РФ, установленных Законопроектом № 550619-7 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном производстве).

С целью всестороннего развития фигуры прокурора как главного участника со стороны обвинения в деятельности по уголовному преследованию предлагается ввести изменения в УПК РФ, предусмотренные в Законопроекте № 550619-7 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном производстве)», а именно уполномочить прокурора в рамках досудебного производства по уголовному делу:

- возбуждать уголовное дело и поручать его расследование следователю либо дознавателю;
- участвовать в производстве отдельных следственных и иных процессуальных действий или производить отдельные следственные и иные процессуальные действия по уголовным делам, находящимся в производстве следователя или дознавателя;
- давать следователю обязательные письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий;
- отстранять следователя от производства расследования, если им нарушены требования УПК РФ;
- приостанавливать или прекращать производство по уголовному делу.

Реформа 2007 г. существенно отразилась на взаимоотношении прокурора и органов предварительного следствия, лишив его контрольно-распорядительных функций, позволив последним практически самостоятельно осуществлять уголовное преследование. Существующие надзорные полномочия прокурора за деятельностью органов предварительного следствия умаляют и без того скромное понимание сотрудниками правоохранительных органов роли и значения прокурора в стадии досудебного производства по уголовному делу.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Алиева А.Ю. Полномочия прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Молодой ученый. 2020. № 45 (335). С. 43-45.
2. Асанов А.Ю. Функция уголовного преследования в деятельности прокурора и полномочия по её реализации на досудебном производстве // Приоритетные научные направления: от теории к практике. №. 26-2. 2016. С. 129-132.
3. Баев М.О., Баев О.Я. Злоупотребление правом в досудебном производстве по уголовным делам. М. : Проспект, 2014. 209 с.
4. Баев О.Я. Прокурор как субъект уголовного преследования. М., Юрлитинформ, 2006. 144 с.
5. Басков В.И. Прокурорский надзор за исполнением законов при рассмотрении уголовных дел в судах. М. : Юрид. лит., 1986. 288 с.
6. Болтошев Е.Д. Функции прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 189 с.
7. Буланова Н.В. Прокурор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. М. : Юрлитинформ, 2015. 216 с.
8. Быков В.М. Следователь в уголовном процессе России: монография. М. : Юрлитинформ, 2014. 336 с.
9. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор. М. : Юрайт, 2010. 490 с.
10. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: учебник для вузов / Ю.Е. Винокуров, А.Ю. Винокуров; под редакцией Ю.Е. Винокурова. 16-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2023. 571 с.
11. Вильде Л.В. Сложность реализации надзорной функции прокурора на досудебной стадии производства по делу // Уголовный процесс. 2012. № 3. С. 12-16.
12. Гатауллин З.Ш. Уголовное преследование как функция прокурора в уголовном судопроизводстве // Бизнес в законе. 2009. № 1. С. 221-225.

13. Гаджирамазанова П.Г., Кадиева Ч.Ю. К вопросу о совершенствовании прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела // Государственная служба и кадры. №. 5. 2020. С. 182-185.

14. Гершевский Ю. Причины возникновения института прокуратуры в России // Законность. 2008. № 12. С. 7-12.

15. Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-Х «О прокуратуре СССР» Ведомости Верховного Совета СССР. № 49. 1979. ст. 843.

16. Заключение на проект Постановления Пленума Верховного Суда РФ (письма Ю.С. Пилипенко от 25, 29.05 и 03.06.2014 г. В.М. Лебедеву). Вестник Федеральной палаты адвокатов. Издательская группа «Юрист» (Москва). 2014. 456 с.

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

18. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Российская газета. № 144. 04.07.2020.

19. Коршунова О.Н. Уголовно-процессуальные и криминалистические проблемы уголовного преследования: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2006. 419 с.

20. Кочкина М.А. Оценка достаточности доказательств на этапе окончания предварительного расследования по уголовному делу: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 197 с.

21. Круглов И.В. Уголовный иск и механизм его доказывания // дис. канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2001. 177 с.

22. Крысько В.Г. Психология. Курс лекций: учебное пособие / В.Г. Крысько. – Москва : Вузовский учебник: ИНФРА-М, 2020. 251 с.

23. Лазарева В.А. Прокурор в уголовном процессе: учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / В.А. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. - М. : Юрайт, 2014. 295 с.

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

25. Лазарева В.А. Участие прокурора в уголовном процессе: учебник и практикум для вузов / В.А. Лазарева. - 5-е изд., перераб. и доп. - Москва : Издательство Юрайт, 2023. 283 с.

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

27. Михайловская И.Б. Цели, функции и принципы российского уголовного судопроизводства (уголовно-процессуальная форма). М., 2003. 142 с.

28. Мазюк Р.В. Институт уголовного преследования в российском уголовном судопроизводстве. М., 2009. 216 с.

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

30. Постановление Президиума ЦИК СССР от 23.11.1923 «Положение о Верховном Суде Союза Советских Социалистических Республик» // СПС КонсультантПлюс.

31. Постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2003 № 18-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 1.

32. Постановление Конституционного Суда РФ от 02.07.2013 № 16-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 6.

33. Постановление Советского районного суда г. Красноярск Красноярского края от 15 января 2019 г. по делу № 1-66/2019 // [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/>.

34. Постановление Феодосийского городского суда Республики Крым от 02 августа 2017 г. по делу № 1-218/2017 // [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/>.

35. Постановление Избербашского городского суда Республики Дагестан от 1 июня 2016 г. по делу № 1-59/2016 // [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/>.

36. Приказ Генпрокуратуры России от 05.09.2011 № 277 (ред. от 19.08.2021) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // Законность. 2011. № 12.

37. Приказ Генпрокуратуры России от 17.09.2021 № 544 (ред. от 22.02.2023) «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // СПС КонсультантПлюс

38. Прокуратура Самарской области в документах, воспоминаниях и фотографиях / Книга, посвящённая 285-летию Прокуратуры России. Самара, 2007. 90 с.

39. Прокурорский надзор в Российской Федерации / под ред. А.А. Чувилева. - М. : Юристъ, 2000. 400 с.

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

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

42. Решение Алтайского краевого суда от 10 декабря 2015 г. по делу № 3-178/2015 // [Электронный ресурс] // URL: <https://sudact.ru/>

43. Серебрянникова М.В. Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 203 с.

44. Сиверская Л.А. Рассмотрение сообщений о преступлениях: правовое регулирование и процессуальный порядок: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 249 с.

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

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

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

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

49. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // Собрание законодательства РФ. 17.06.1996. № 25. ст. 2954.

50. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // Собрание законодательства РФ. № 52. 24.12.2001. ст. 4921.

51. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 10.07.2023) «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 20.02.1992. № 8. ст. 366.

52. Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»

Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. 11.06.2007. № 24. ст. 2830.

53. Федеральный закон от 02.12.2008 № 226-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 08.12.2008. № 49. ст. 5724.

54. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 29.12.2022) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 14.08.1995. № 33. ст. 3349.

55. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 08.05.2006. № 19. ст. 2060.

56. Федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. ст. 16.

57. Фролова А.Н. Взаимодействие прокурора со следователем и руководителем следственного органа в рамках предварительного расследования // Молодой ученый. 2022. № 48 (443). С. 341-342.

58. Халиулин А.Г. Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. Кемерово, Кузбассвузиздат, 1997. 223 с.

59. Чайка Ю.Я. Прокуратура – государственный поверенный в делах законности // Закон. 2008. № 11. С. 8-10.

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

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

62. Чубыкин А.В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: автореферат дис. к.ю.н. Москва, 2014. 30 с.

63. Чубыкин А.В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: дис. к.ю.н. Москва, 2014. 203 с.

64. Шейфер С.А. Досудебное производство в России: этапы развития следственной, судебной и прокурорской власти: монография / С.А. Шейфер. - М. : Норма: ИНФРА-М, 2019. 192 с.