УДК 343.16

© Наумов А. М., 2016,
канд. юрид. наук, доцент,
заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин,
Владимирский филиал РАНХиГС

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ДОЗНАНИЯ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ

Аннотация: *УПК РФ в ч. 1 ст. 37 ввел понятие прокурорского «надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия». Действующий Федеральный закон «О прокуратуре РФ» в статьях 1 и 29 оперирует еще понятием «надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия», оставшимся от прежнего УПК РСФСР 1960 года (глава 18). В связи с произошедшим изменением уголовно-процессуального законодательства представляется необходимым остановиться на некоторых ключевых моментах, относящихся к понятию прокурорского надзора за законностью процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия, которые должны получить свое законодательное закрепление в новой редакции Федерального закона «О прокуратуре РФ».*

Ключевые слова: *прокурорский надзор, процессуальная деятельность, уголовное преследование.*

Abstract: *code of criminal procedure in part 1 of article 37 introduced the concept of the prosecutors "supervision over the procedural activities of inquiry and preliminary investigation bodies". Current Federal law "On the procuracy of the Russian Federation" in articles 1 and 29 still operates with the concept of "supervision over the execution of laws by bodies of inquiry and preliminary investigation", the rest of the old RSFSR code of criminal procedure of 1960 (Chapter 18). In connection with the recent change in criminal procedure legislation, it seems necessary to highlight some key points related to the concept of prosecutorial supervision over the legality of the procedural activity of bodies of inquiry and preliminary investigation that must receive a legal basis in the new edition of the Federal law "On the procuracy of the Russian Federation".*

Keywords: *prosecutorial supervision of procedural activities of criminal prosecution.*

УПК РФ в ч. 1 ст. 37 ввел понятие прокурорского «надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия».

Действующий Федеральный закон «О прокуратуре РФ» в статьях 1 и 29 оперирует еще понятием «надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия», оставшимся от прежнего УПК РСФСР 1960 года (глава 18).

В связи с произошедшим изменением уголовно-процессуального законодательства представляется необходимым остановиться на некоторых ключевых моментах, относящихся к понятию прокурорского надзора за законностью процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия, которые должны получить свое законодательное закрепление в новой редакции Федерального закона «О прокуратуре РФ».

Первое.

В настоящее время нормы, регламентирующие надзорную деятельность прокурора на данном направлении, содержатся в главе 3 раздела 3 Федерального закона «О прокуратуре РФ» в статьях 29-30.

Причем в этой главе законодателем объединены такие различные направления надзорной деятельности прокуратуры, как надзор за процессуальной (следствие и дознание) и за непроцессуальной (оперативно-розыскной) деятельностью.

Представляется неверным объединение в рамках одной главы двух различных видов надзорной деятельности, которые существенно отличаются друг от друга субъектами надзора, предметами надзора, объемами полномочий, спецификой задач.

Поэтому в новой редакции ФЗ «О прокуратуре РФ» следует посвятить этим видам прокурорской деятельности две самостоятельные главы.

При этом следует ввести в разделе о прокурорском надзоре особую главу, назвав ее **«Надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия».**

Второе.

Содержащаяся в статье 29 действующего ФЗ «О прокуратуре РФ» формулировка предмета надзора представляется неудачной, поскольку, во-первых, как уже сказано выше, некорректно смешивать два самостоятельных вида прокурорского надзора: надзор за процессуальной и непроцессуальной деятельностью. И, во-вторых, упоминание в норме статьи «соблюдения прав и свобод человека и гражданина» является элементом более высокого понятия *целей и задач* прокурорского надзора, которые требуют своего отдельного законодательного закрепления.

Представляется, что в основу понятия предмета прокурорского надзора должна быть положена система *действия - решения*.

Так, например, Г. И. Скаредов считал, что **предметом прокурорского надзора** за исполнением законов органами дознания предварительного следствия является *законность* отдельных *действий* по предупрежению, раскрытию и расследованию преступлений, а также *процессуальных актов*, в которых эти действия выражаются[1].

Кстати, в первоначальном варианте Закона РФ «О прокуратуре РФ» № 2202-1 от 17 января 1992 года эта система очень четко и последовательно выдерживалась. Но ФЗ № 168 от 17 ноября 1995 года ее разрушил.

Вызывают нарекания и те положения, относящиеся к формулировке понятия предмета данного вида надзора, которые содержатся в ст. 27 проекта ФЗ «О прокуратуре РФ», разработанного Администрацией Президента РФ.

Разработчики проекта ФЗ допускают те же методологические ошибки, которые содержатся в действующем законе в ст. 29.

Представляется более удачным определить предмет надзора прокурора за законностью процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия следующим образом:

«Предмет надзора.

Предметом надзора является соблюдение установленного уголовно-процессуальным законом порядка рассмотрения и разрешения сообщений о любом совершенном или готовящемся преступлении, порядка проведения расследования, а также законность принимаемых субъектами процессуальной деятельности процессуальных решений и совершаемых ими процессуальных действий в целях осуществления стоящих перед ними задач».

Третье.

---

[1] Скаредов Г. И. Участие прокурора в следственных действиях. - М. : Юридическая литература, 1987. - С. 11.

Полагаем, что существенным пробелом ныне действующего Федерального закона «О прокуратуре РФ» является отсутствие специальной статьи, в которой бы регламентировались *задачи* надзорной деятельности.

Думается, что заслуживает внимания положительный опыт прошлого, когда в статье 28 Закона СССР «О прокуратуре СССР» от 30 ноября 1979 года содержался перечень задач прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия.

С учетом норм статьи 6 УПК РФ и других статей, входящих в главу 2 УПК РФ, считаем, что перечень основных задач можно сформулировать следующим образом:

«Задачи надзора.

Прокурор осуществляет надзор за законностью процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия с тем, чтобы:

- была осуществлена защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений;
- личность была защищена от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод;
- было осуществлено уголовное преследование в отношении виновного лица и ему назначено справедливое наказание;
- невиновные не подвергались уголовному преследованию, освобождались от наказания и чтобы был реабилитирован каждый, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию».

Четвертое.

Полномочия прокурора по надзору за следствием и дознанием изложены в ч.ч. 2, 3 ст. 37 УПК РФ, ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре РФ».

В отличие от Закона СССР «О прокуратуре СССР» от 30 ноября 1979 г., устанавливавшего в ст. 29, 30 полный перечень полномочий прокурора по надзору за следствием и дознанием, Федеральный закон «О прокуратуре РФ» в п. 1 ст. 30 содержит бланкетную норму, отсылающую нас к уголовно-процессуальному законодательству.

Данная осторожность законодателя была вполне оправдана в 1992 году, когда принимался закон и когда проекты нового УПК РФ только обсуждались. Но сейчас ситуация изменилась: УПК РФ принят, в нем дан в ст. 37 ч. 2 перечень полномочий прокурора. Кодекс – документ долговременного действия, принят не на один год. Поэтому вполне уместно включить в Федеральный закон «О прокуратуре РФ» в п. 1 ст. 30 тот перечень полномочий прокурора, который содержится в ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Тем более что полномочия прокурора по другим отраслям надзора (надзор за исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и др.) в Федеральном законе «О прокуратуре РФ» изложены весьма подробно в ряде статей, а изложению полномочий прокурора на данном направлении надзора законодатель уделяет только одну статью, несколько строчек текста.

После принятия Федерального закона № 87-ФЗ от 5 июня 2007 года вопрос о правовом статусе прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, в частности вопрос о полномочиях прокурора на этих стадиях, является одним из широко обсуждаемых в юридической периодике[2].

---

[2] Дворник А. Правовой статус прокурора в досудебном производстве // Законность. – 2013. - № 11. - С. 55-58; Никифоров С. Полномочия прокурора при рассмотрении жалоб на незаконные процессуальные решения органов предварительного расследования // Законность. – 2014. - № 4. - С. 16-18; Гриненко А. Полномочия прокурора должны быть конкретизированы // Законность. – 2011. - № 2. - С. 23-24; Барабаш А. Прокурорский надзор за предварительным следствием: возвращение к основам // Законность. – 2011. - № 4. - С. 5-10; Любишкин Д. Полномочия прокурора по рассмотрению и разрешению ходатайств в досудебном производстве // Законность. – 2011. - № 5. - С. 48-51; Вильде Л. В. Сложности реализации надзорной функции прокурора на досудебной стадии производства по делу // Уголовный

При определении объема процессуальных полномочий прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства необходимо исходить из того очевидного для всех постулата, что прокурор должен обладать *достаточными* полномочиями, чтобы *эффективно* осуществлять возложенные на него законом функции уголовного преследования от имени государства и надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия (ч. 1 ст. 37 УПК РФ).

Рассматривая деятельность прокурора по уголовному преследованию, следует отметить, что прокурор является не просто одним из субъектов уголовного преследования. *Прокурор как должностное лицо, осуществляющее от имени государства уголовное преследование, является фактически организатором и руководителем уголовного преследования.*

Для выполнения этой ответственной деятельности прокурор должен иметь достаточные процессуальные полномочия. Есть ли они у него?

Для того, чтобы ответить на этот вопрос, вспомним, что входит в содержание уголовного преследования.

Деятельность по уголовному преследованию начинается с возбуждения уголовного дела в отношении конкретного лица и включает в себя применение мер процессуального принуждения, а также выполнение следственных и иных процессуальных действий, ограничивающих конституционные права граждан. Элементами уголовного преследования являются также: задержание лица по подозрению в совершении преступления, применение иных мер пресечения, формулирование и выдвижение в отношении лица подозрения и обвинения, а также действия по прекращению уголовного преследования и составлению итоговых документов предварительного расследования, содержащих формулировки обвинения (обвинительное заключение, обвинительный акт, обвинительное постановление, постановление о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера), и направление их прокурору для утверждения и передачи в суд.

Среди всех субъектов уголовного преследования именно прокурор является центральной фигурой, организатором и распорядителем уголовного преследования. В известной мере прокурора можно назвать «хозяином обвинения».

Именно прокурор в статье 21 УПК РФ «Обязанность осуществления уголовного преследования» назван первым среди субъектов, которые осуществляют уголовное преследование от имени государства по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения.

Если мы проанализируем нормы главы 6 «Участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения» УПК РФ, то увидим, что среди всех субъектов уголовного преследования именно прокурор назван *«должностным лицом,*

процесс. – 2012. - № 3. - С. 32-34; Костанов Ю. А. Необходимость возвращения прокурорского надзора за следствием // Уголовный процесс. – 2012. - № 5. - С. 12-19; Гурин А. Совершенствование механизма прокурорского надзора в уголовном процессе // Законность. – 2013. - № 10. - С. 21-24; Капинус О. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // Законность. – 2013. - № 7. - С. 3-9; Горюнов В., Макаров К. Прокурор как субъект уголовного преследования // Законность. – 2013. - № 4. - С. 6-8; Абдул-Кадыров Ш., Халиулин А. Понятия «прокурор» и «вышестоящий прокурор» в досудебном производстве по уголовным делам // Законность. – 2014. - № 1. - С. 43-46; Зайцев С. Актуальные проблемы защиты прав граждан в уголовном судопроизводстве // Законность. – 2012. - № 8. - С. 3-6; Исаенко В. Методика прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании преступлений // Законность. – 2012. - № 7. - С. 10-14; Пиюк А. Процессуальный статус прокурора в уголовном судопроизводстве // Законность. – 2012. - № 6. - С. 13-16; Никифоров С. Полномочия прокуроров различных уровней // Законность. – 2012. - № 4. - С. 33-35; Халиулин А. Изменения в УПК РФ: системное толкование и применение // Законность. – 2012. - № 4. - С. 3-7; Синельщиков Ю. Влияние судебной реформы 1864 г. на современное состояние прокуратуры // Законность. – 2014. - № 11. - С. 3-8 и др.

уполномоченным осуществлять ***от имени государства*** *уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства» (ч. 1 ст. 37 УПК РФ).*

Этой формулировкой законодатель определил место и роль прокурора среди других субъектов уголовного преследования, наделив именно и только его полномочиями по организации и распоряжению уголовным преследованием.

В связи с этим те изменения, которые произошли в законодательстве в 2007 году, следует считать противоречащими логике уголовно-процессуального закона, его духу и букве.

Законодатель необоснованно лишил прокурора ряда ключевых полномочий по осуществлению уголовного преследования, таких как право возбуждать уголовное преследование; осуществлять задержание лица по подозрению в совершении преступления; выполнять самому следственные и иные процессуальные действия, которые ограничивают конституционные права граждан; право давать следователю обязательные для исполнения указания об объеме обвинения, квалификации преступления, о задержании, об избрании меры пресечения и о производстве действий, ограничивающих конституционные права граждан; полномочие давать следователю согласие на возбуждаемые перед судом ходатайства о производстве следственных и иных процессуальных действий, ограничивающих конституционные права граждан; право самому прекращать уголовное преследование.

Лишение прокурора этих прав породило мнение у некоторых исследователей (В. В. Стрельников), что прокурор теперь перестал быть субъектом уголовного преследования и эту функцию от имени государства не осуществляет[3].

Другой автор (Ю. Синельщиков)[4] считает, что в условиях произошедшего в 2007 г. и последующих годах усиления органов обвинения у прокурора следовало бы изъять функцию уголовного преследования, наделив его лишь полномочиями по надзору за законностью как в досудебном, так и в судебном производстве. Это стало бы, по его мнению, серьезной гарантией равноправия обвиняемого и потерпевшего как участников уголовного судопроизводства. Этому способствовало бы и закрепление в законе обязанности прокуроров обеспечивать установление объективной истины по делу.

Данный исследователь, видимо, забывает, что уголовное преследование, право начать уголовное преследование в виде возбуждения уголовного дела является продолжением общенадзорной функции прокуратуры. Прокурор как лицо, осуществляющее надзор за исполнением закона, выявляет в ходе проверки нарушение закона, в данном случае, нарушение уголовного закона, т.е. преступление. И он должен иметь возможность оперативно и адекватно реагировать на выявленное нарушение уголовного закона.

С момента принятия Устава уголовного судопроизводства 1864 года российский прокурор имел право возбуждать уголовное дело, уголовное преследование. А среди законных поводов к возбуждению уголовного дела имелся специальный повод, связанный с деятельностью прокурора.

Согласно п. 4 ст. 297 Устава уголовного судопроизводства 1864 года, законным поводом к начатию предварительного следствия являлось возбуждение дела прокурором.

---

[3] Стрельников В. В. К вопросу об осуществлении прокуратурой уголовного преследования // Право и безопасность. – 2012. - № 1. - С. 69.

[4] Синельщиков Ю. Влияние судебной реформы 1864 г. на современное состояние прокуратуры // Законность. – 2014. - № 11. - С. 4-5.

Согласно ст. 9 УПК РСФСР 1922 года (эта норма перешла и в УПК РСФСР 1923 года), прокуратура обязана возбуждать уголовное преследование перед судебными и следственными органами по всякому совершившемуся и подлежащему наказанию преступлению.

Среди содержащихся в ст. 96 УПК РСФСР 1922 года поводов к возбуждению уголовного дела был и такой повод как предложение прокурора (п. 4 ст. 96 УПК РСФСР 1922 года).

Согласно ст. 3 УПК РСФСР 1960 года, суд, *прокурор*, следователь и орган дознания *обязаны* в пределах своей компетенции *возбудить уголовное дело* в каждом случае обнаружения признаков преступления.

Согласно п. 6 ч. 1 ст. 108 УПК РСФСР 1960 года, поводом к возбуждению уголовного дела является непосредственное обнаружение органом дознания, следователем, *прокурором* или судом признаков преступления.

УПК РФ первоначально также наделял прокурора правом возбуждать уголовное дело, но Федеральным законом № 87-ФЗ от 5 июня 2007 года прокурор этого права был лишен. Прокурор был исключен из содержащегося в ч. 1 ст. 146 УПК РФ перечня лиц, которые имеют право возбуждать уголовные дела публичного обвинения.

Т.о., нормы части 1 статьи 146 УПК РФ вступили в противоречие с нормами части 1 статьи 21, части 1 статьи 37 УПК РФ.

Для того, чтобы как-то смягчить ситуацию, законодатель сначала предоставляет прокурору в пункте 2 части 2 статьи 37 УПК РФ право выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственные органы или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства.

А позднее Федеральным законом № 404-ФЗ от 28.12.2010 г. в ч. 1 статьи 140 УПК РФ вводится новый повод для возбуждения уголовного дела в виде постановления прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании.

Однако представляется, что данная мера является паллиативной и не может заменить права прокурора самому вынести постановление о возбуждении уголовного дела.

За возвращение прокурору данного полномочия высказываются ряд исследователей[5].

Среди аргументов, высказываемых ими в пользу возвращения данного полномочия прокурору, можно выделить следующие.

Во-первых, постановление прокурора в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ не носит для должностных лиц следственного органа и органа дознания обязательный характер. Следователь и дознаватель не связаны в принятии решения о возбуждении уголовного дела или об отказе в таковом правовой позицией прокурора, изложенной в его постановлении. Следователь и дознаватель после проверки доводов прокурора могут принять решение и об отказе в возбуждении уголовного дела.

Во-вторых, налицо волокита, затягивание времени. Если прокурор сам обнаружил признаки состава преступления в ходе проведенной им проверки, то в целях экономии времени и процессуальных средств следует предоставить прокурору право самому своим постановлением возбудить уголовное дело.

---

[5] Капинус О. Прокурорский надзор за исполнением законов: состояние и перспективы развития // Законность. – 2013. - № 7. - С. 8-9; Зайцев С. Актуальные проблемы защиты прав граждан в уголовном судопроизводстве // Законность. – 2012. - № 8. - С. 5 и др.

В-третьих, имея в виду огромный вал вынесенных незаконных отказов в возбуждении уголовного дела, возвращение прокурору права своим постановлением возбудить уголовное дело было бы серьезной гарантией соблюдения прав потерпевших на судебную защиту и доступ к правосудию, а также пресечение фактов превышения полномочий в отношении подозреваемых (обвиняемых)[6].

В-четвертых, авторы указывают на исторический опыт России, где со времени принятия Устава уголовного судопроизводства 1864 года все процессуальные кодификации предоставляли право прокурору самому возбуждать уголовное дело.

В-пятых, авторы также ссылаются на зарубежный опыт, в частности на опыт наших соседей из Украины[7] и Белоруссии[8], а также на опыт ряда европейских государств, в частности Германии, Франции, Италии и Испании[9].

Как отмечает С. Зайцев[10], при всем многообразии содержания осуществляемых прокурорами ведущих европейских стран (Германии, Франции, Италии, Испании и др.) функций уголовного преследования в него неизменно входит помимо прочего возбуждение уголовного дела (инициация уголовного преследования). Во всех этих государствах прокуратура или аналогичные ей органы вправе инициировать уголовное преследование.

В связи с изучением зарубежного опыта заслуживает внимания опыт Франции. Там, по мнению В. Горюнова[11], процессуальной наукой уголовного процесса не приветствуется теория разделения процессуальных функций субъектов процесса на обвинение, защиту и разрешение дела. Во Франции господствует не «теория разделения процессуальных функций», а теория «отделения друг от друга различных государственных функций при осуществлении правосудия». Суть её в том, что следует отделять друг от друга собственно уголовное преследование (осуществляется прокуратурой), следственные юрисдикции, в том числе и правомочие по принятию решения по расследуемому делу (осуществляется следственным судьей), и собственно судебные полномочия (осуществляются судами)[12].

К числу полномочий прокурора по уголовному преследованию, безусловно, должны относиться отнятые у него законодателем в 2007 году полномочия самому задерживать лицо по подозрению в совершении преступления, право принимать дело к своему производству и выполнять по нему все следственные и процессуальные действия, которые относятся к уголовному преследованию.

Кроме того, у прокурора как лица, организующего уголовное преследование, должны быть достаточные процессуальные полномочия, чтобы контролировать выполнение аналогичных действий другими субъектами уголовного преследования, прежде всего, следователем и дознавателем.

Существует испытанная годами форма такого контроля в виде получения согласия прокурора на выполнение ряда следственных и процессуальных действий. Ранее ходатайства следователя, прежде чем попадали в суд, направлялись прокурору. И только в том случае, если прокурор их поддерживал, они потом направлялись в суд. Если прокурор их не поддерживал, они в суд не направлялись. Следует вернуть эту процедуру, поскольку она согласуется с положением прокурора в уголовном процессе

---

[6] Зайцев С. Указ. соч. С. 5.

[7] Дворник А. Правовой статус прокурора в досудебном производстве // Законность. – 2013. - № 11. - С. 56-57.

[8] Щерба С., Решетникова Т. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью Следственного комитета Республики Беларусь: опыт, значимый для России // Законность. – 2015. - № 3. - С. 41-45.

[9] Щерба С., Додонов В. Полномочия прокуроров на досудебных стадиях в уголовном процессе Германии, Франции, Англии, Италии и Испании // Законность. – 2011. - № 6. - С. 53.

[10] Зайцев С. Указ. соч. С. 5.

[11] Горюнов В. Процессуальный статус прокурора в уголовном судопроизводстве // Законность. – 2012. - № 6. - С. 14.

[12] Горюнов В. Указ. соч. С. 14-15.

как лица, осуществляющего от имени государства уголовное преследование и одновременно надзор за законностью процессуальной деятельности органов предварительного следствия и дознания. При этом предметом данного надзора является прежде всего соблюдение конституционных прав граждан, таких как неприкосновенность личности, жилища, тайна переписки, телеграфных и иных сообщений и т.д.

Наконец, прокурор как субъект уголовного преследования вправе сам формулировать и предъявлять лицу подозрение и обвинение. Сейчас прокурор этим правом не обладает. Полагаю необходимым предоставить ему это право.

В настоящее время прокурор сам не может прекратить уголовное дело, поступившее к нему с обвинительным заключением.

Как отмечает А. Гурин[13], в условия законодательной неопределенности поставлен прокурор, который, к примеру, в случае установления им факта невиновности обвиняемого при изучении уголовного дела, поступившего в предусмотренном процессуальным законом порядке от органа расследования, лишен возможности прекращения в отношении такого лица незаконного уголовного преследования.

Причем возникает парадоксальная ситуация.

Если уголовное дело поступает прокурору от следователя с обвинительным заключением, то нормами статьи 221 УПК РФ прокурор лишен права прекратить уголовное дело, уголовное преследование в отношении обвиняемого.

Если же уголовное дело поступает прокурору от дознавателя с обвинительным актом или с обвинительным постановлением, то прокурор имеет право прекратить уголовное дело (п. 3 ч. 1 ст. 226, п. 4 ч. 1 ст. 226.8 УПК РФ).

К тому же прокурор имеет право прекратить уголовное дело, поступившее к нему от следователя с постановлением о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера (п. 3 ч. 5 ст. 439 УПК РФ).

Где логика в действиях законодателя?

Поэтому следует согласиться с мнением А. Гурина, что выходом из создавшейся ситуации является четкое закрепление в ч.1 ст. 221 УПК и ч. 2 ст. 37 УПК РФ права прокурора прекращать незаконное уголовное преследование (уголовное дело), что послужит ещё одним значимым рычагом укрепления законности в сфере уголовно-правовых отношений[14].

Второй аспект вопроса о процессуальных полномочиях прокурора. Мы помним, что, согласно ч. 1 ст. 37 УПК РФ, прокурор является должностным лицом, уполномоченным осуществлять помимо уголовного преследования также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

Перечень полномочий прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов дознания весьма отличается от перечня полномочий по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.

Нормы Федерального закона № 87-ФЗ от 5 июня 2007 года значительно сузили перечень полномочий прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.

Значительная часть надзорных полномочий прокурора перешла к другим субъектам (начальнику органа дознания, начальнику подразделения дознания, руководителю следственного органа).

---

[13] Гурин А. Совершенствование механизма прокурорского надзора в уголовном процессе // Законность. – 2013. - № 10. - С. 22.

[14] Гурин А. Указ. соч. С. 23.

К примеру, прокурор оказался лишенным права отменять незаконные постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении и приостановлении уголовного дела.

Законодатель попытался устранить этот перекос и восстановил эти права прокурора, но и сейчас мы видим, что при надзоре за процессуальной деятельностью органов дознания у прокурора имеются гораздо большие полномочия, чем при надзоре за следствием.

Как считает А. Барабаш[15], с созданием Следственного комитета от надзорных полномочий прокурора за предварительным следствием практически ничего не осталось.

По мнению Ю. А. Костанова[16], необходимо вернуть прокурорский надзор за следствием, правда, не в таком объеме, как раньше.

А. Гурин[17] считает, что не следует полностью возвращаться к модели прокурорских полномочий, закрепленной в Уставе уголовного судопроизводства 1864 г. или в действовавшей до 2007 г. редакции Уголовно-процессуального кодекса. Необходимо согласиться с точкой зрения А. Долговой о том, что прокурор должен иметь право вмешиваться в деятельность по расследованию, но только в связи с нарушением закона.

Следует добавить, что особенно тогда, когда нарушаются или возникает угроза нарушения конституционных прав граждан.

Поэтому представляется, что прокурору для эффективного осуществления надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия следует предоставить следующие полномочия:

1) право своим постановлением отменять все незаконные и необоснованные постановления следователя и руководителя следственного органа;

2) право давать письменные указания следователю о направлении расследования, производстве процессуальных действий;

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

4) право отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований уголовно-процессуального закона;

5) право утверждать постановление следователя о прекращении производства по уголовному делу.

Что же касается такого полномочия прокурора, как право требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия (в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), то, по мнению С. Зайцева[18], следует четко закрепить в уголовно-процессуальном законодательстве принцип обязательности требований прокурора и механизм их исполнения, а также ответственность за умышленное игнорирование.

Представляется, что описанная в ч. 6 ст. 37 УПК РФ процедура сложного, длительного и многоступенчатого обжалования законных требований прокурора об

---

[15] Барабаш А. Прокурорский надзор за предварительным следствием: возвращение к основам // Законность. – 2011. - № 4. - С. 6.

[16] Костанов Ю. А. Необходимость возвращения прокурорского надзора за следствием // Уголовный процесс. – 2012. - № 5. - С. 12-19.

[17] Гурин А. Указ. соч. С. 24.

[18] Зайцев С. Указ. соч. С. 6.

устранении нарушений закона не способствует укреплению законности и нуждается в серьёзной законодательной корректировке.

Третий аспект, на котором хотелось бы остановиться, - *это перечень должностных лиц прокуратуры, которым предоставлены процессуальные полномочия*, перечисленные в части 2 статьи 37 УПК РФ.

Согласно части 5 статьи 37 УПК РФ, полномочия прокурора, предусмотренные настоящей статьей, осуществляются прокурорами района, города, их заместителями, приравненными к ним прокурорами и вышестоящими прокурорами.

В связи с этим возникают вопросы: *кого законодатель считает прокурорами, вышестоящими прокурорами и какими полномочиями они обладают?*

Для ответа на эти вопросы необходимо обратиться к нормам статьи 5 УПК РФ «Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе». В пункте 31 статьи 5 УПК РФ сказано: «прокурор – Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры, их заместители и иные должностные лица органов прокуратуры, участвующие в уголовном судопроизводстве и наделенные соответствующими полномочиями федеральным законом о прокуратуре».

Согласно п. 1 ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре РФ», полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами.

К числу других федеральных законов, видимо, относятся Федеральные законы «Об оперативно-розыскной деятельности», «О полиции», «О Следственном комитете РФ» и другие, надзор за исполнением которых осуществляет Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры.

Согласно ст. 54 Федерального закона «О прокуратуре РФ», содержащиеся в настоящем Федеральном законе наименования обозначают:

прокурор (в пункте 1 статьи 30 настоящего Федерального закона) - Генеральный прокурор Российской Федерации, его советники, старшие помощники, помощники и помощники по особым поручениям, заместители Генерального прокурора Российской Федерации, их помощники по особым поручениям, заместители, старшие помощники и помощники Главного военного прокурора, все нижестоящие прокуроры, их заместители, помощники прокуроров по особым поручениям, старшие помощники и помощники прокуроров, старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов, действующие в пределах своей компетенции.

Из Федерального закона «О прокуратуре РФ» мы знаем, что прокуратура РФ представляет собой трехзвенную систему, в которую входят: Генеральная прокуратура РФ как аппарат Генерального прокурора РФ, далее прокуратуры субъектов РФ и приравненные к ним специализированные прокуратуры (военные, транспортные и иные), а также прокуратуры городов (кроме городов федерального значения) и районов и приравненные к ним.

Попробуем расположить процессуальные полномочия, перечисленные в уголовно-процессуальном законе, согласно данным звеньям.

Самое высшее звено – это *Генеральный прокурор РФ.*

Согласно ч. 6 ст. 37 УПК РФ, именно решение Генерального прокурора РФ является окончательным при несогласии руководителей следственных органов с требованием прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия.

Генеральный прокурор РФ принимает окончательное решение согласно ч. 4

ст. 221 УПК РФ при обжаловании решения вышестоящего прокурора о возвращении уголовного дела следователю.

Следующее звено – это *прокурор субъекта РФ.*

Согласно ч. 2 ст. 109 УПК РФ, только с согласия прокурора субъекта РФ или приравненного к нему военного прокурора суд может рассмотреть ходатайство дознавателя о продлении обвиняемому срока содержания под стражей до 12 месяцев в случаях, предусмотренных частью 5 статьи 223 УПК РФ.

Согласно части 5 статьи 223 УПК РФ, в исключительных случаях, связанных с исполнением запроса о правовой помощи, направленного в порядке, предусмотренном статьей 453 УПК РФ, срок дознания может быть продлен прокурором субъекта РФ и приравненным к нему военным прокурором до 12 месяцев.

Разъяснение понятию «вышестоящий прокурор» дается в приказе Генерального прокурора РФ № 162 от 2 июня 2011 года «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия». В п. 1.15 данного приказа сказано: «исходить из того, что вышестоящими прокурорами по отношению к прокурорам городов, районов, другим территориальным, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам специализированных прокуратур, а также их заместителям являются прокуроры соответствующих субъектов РФ, приравненные к ним военные прокуроры и прокуроры иных специализированных прокуратур либо лица, их замещающие».

Исследователи данной проблемы[19] сходятся во мнении, что необходимо более четкое законодательное закрепление перечня процессуальных полномочий прокуроров различных уровней.

Выводы.

Нормы Федерального закона «О прокуратуре РФ» в части регламентации деятельности прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания нуждаются в приведении в соответствие с нормами УПК РФ.

В частности, предлагается ввести в разделе о прокурорском надзоре особую главу под названием: «Надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия», которая бы включала в себя статьи 29-31.

Текст статьи 29 Федерального закона «О прокуратуре РФ» предлагается изложить в следующей редакции:

«Предмет надзора.

Предметом надзора является соблюдение установленного уголовно-процессуальным законом порядка рассмотрения и разрешения сообщений о любом совершенном или готовящемся преступлении, порядка проведения расследования, а также законность принимаемых субъектами процессуальной деятельности процессуальных решений и совершаемых ими процессуальных действий в целях осуществления стоящих перед ними задач».

Данную главу предлагается также дополнить новой статьей 30 с перечнем задач:

«Задачи надзора.

Прокурор осуществляет надзор за законностью процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия с тем, чтобы:

- была осуществлена защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений;

[19] Абдул-Кадыров Ш., Халиулин А. Понятия «прокурор» и «вышестоящий прокурор» в досудебном производстве по уголовным делам // Законность. – 2014. - № 1. - С. 43-46; Никифоров С. Полномочия прокуроров различных уровней // Законность. – 2012. - № 4. - С. 33-35.

- личность была защищена от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод;
- было осуществлено уголовное преследование в отношении виновного лица и ему назначено справедливое наказание;
- невиновные не подвергались уголовному преследованию, освобождались от наказания и чтобы был реабилитирован каждый, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию».

Считаем необходимым дополнить Федеральный закон «О прокуратуре РФ» статьей 31 с перечнем полномочий по осуществлению прокурором уголовного преследования, к числу которых отнести полномочия самому возбуждать уголовное дело, задерживать лицо по подозрению в совершении преступления, выполнять любые следственные и иные процессуальные действия, которые ограничивают конституционные права граждан, формулировать подозрение и обвинение, прекращать уголовное дело, уголовное преследование.

Восстановить прокурорский надзор за предварительным следствием, предоставив для этого прокурору дополнительные процессуальные полномочия:

1) право своим постановлением отменять все незаконные и необоснованные постановления следователя и руководителя следственного органа;

2) право давать письменные указания следователю о направлении расследования, производстве процессуальных действий;

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

4) право отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований уголовно-процессуального закона;

5) право утверждать постановление следователя о прекращении производства по уголовному делу.

Законодательно урегулировать, прокуроры каких уровней какими процессуальными полномочиями наделяются.