

Министерство образования и науки Российской Федерации  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра уголовного процесс, криминалистики и судебных экспертиз

**Косенков Виталий Викторович**

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР В ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ  
УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА**

Направление подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»  
Профиль подготовки

**Уголовный процесс, криминалистика и судебная экспертиза, теория  
оперативно-розыскной деятельности**

Автореферат магистерской работы

Научный руководитель  
Зав. кафедрой уголовного процесса,  
криминалистики и судебных экспертиз  
к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_ С.А. Полунин

Зав. кафедрой уголовного процесса,  
криминалистики и судебных экспертиз  
к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_ С.А. Полунин

Саратов 2017

**Актуальность темы исследования** обусловлена следующими  
обстоятельствами. Современное положение и законодательная регламентация

прокурорского надзора за исполнением законов в досудебных стадиях уголовного процесса являются объектом постоянных дискуссий. Нестабильность правового фундамента данного государственного института обусловлена частыми попытками его реформирования. Имеет место непоследовательность и противоречивость в действиях законодателя по разрешению указанных вопросов. При этом наукой, практикой и законодателем подхода к правовому регулированию вопросов в указанной сфере разработан не в полном объеме.

**Объектом** исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в связи прокурорский надзор за исполнением законов в досудебных стадиях уголовного процесса

**Предметом исследования** – правовые нормы, регламентирующие прокурорский надзор за исполнением законов в досудебных стадиях уголовного процесса, теоретические суждения авторов по исследуемой теме, а также следственная и судебная правоприменительная практика.

**Цель работы** состоит в том, чтобы на основе исследования особенностей прокурорского надзора за исполнением законов в досудебных стадиях уголовного процесса, выявить существующие в данной сфере теоретические и практические проблемы, а также провести критический анализ возможных путей их решения.

Цель определила **задачи** исследования:

- рассмотреть понятие прокурора и его место в системе участников уголовного судопроизводства;
- проанализировать содержание предмета прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного следствия;
- выявить особенности осуществления прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие на стадии возбуждения уголовного дела, а также на стадии предварительного расследования;

– охарактеризовать правовые средства реагирования прокурора на нарушения процессуального закона в деятельности органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

– выявить существующие в данной сфере теоретические и практические проблемы, а также провести критический анализ возможных путей их решения.

Методологическая основа исследования. В процессе исследования применялись общенаучные и частнонаучные методы научного познания (диалектический, логико-юридический, сравнительно-правовой, системный и др.)

Магистерская работа состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения, а также списка использованных источников. Первая глава посвящена прокурору как участнику уголовного судопроизводства. Вторая глава – содержанию полномочий прокурора при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов в досудебных стадиях уголовного процесса.

Отдельные процессуальные проблемы указанной деятельности освещаются в работах О.Я. Баева, Ю.Н. Белозерова, С.В. Бородина, И.Е. Быховского, Б.Я. Гаврилова, А.Ю. Головина, В.Н. Григорьева, А.В. Гриненко, Н.В. Жогина, Л.М. Карнеевой, В.Ф. Крюкова, Н.П. Кузнецова, А.М. Ларина, В.А. Образцова, И.Л. Петрухина, А.В. Победкина, А.Б. Соловьева, В.Ф.Статкуса, Г.П. Химичевой, С.А. Шейфера, Н.Г. Шурухнова, В.Б. Ястребова, В.Н. Яшина и других авторов.

### **Основное содержание работы**

**Глава 1** магистерской работы посвящена исследованию понятия прокурора и его месту в системе участников уголовного судопроизводства, исследованию предмета прокурорского надзора за исполнением законов в досудебных стадиях уголовного процесса, анализу тех полномочий

прокурора, которые он реализует на досудебных стадиях уголовного судопроизводства и правовым основам положения прокурора на стадии досудебного производства по уголовному делу.

В ходе анализа правовой регламентации деятельности прокурора на досудебной стадии производства по уголовному делу выделено два аспекта его деятельности 1) обязанность в силу и в пределах компетенции, установленной Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства; 2) обязанность осуществлять надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

Процессуальное статус прокурора как участника уголовного судопроизводства имеет ряд специфических особенностей. В первую очередь, это общие особенности, характеризующие процессуальное положение прокурора на всем протяжении уголовного процесса.

Процессуальное положение прокурора в производстве по уголовным делам на досудебных стадиях определяется: 1) необходимостью соединения задач обвинительной и правоохранительной (правозащитной) деятельности при производстве предварительного расследования уголовных дел; 2) обязанностью государства обеспечивать в уголовном судопроизводстве на его досудебных стадиях беспристрастность, непредвзятость, состязательность и процессуальную ответственность всех участников досудебного производства.

Исполнение прокурором надзорных полномочий органически связано с функцией уголовного преследования. Основу процессуального положения прокурора на всех этапах уголовного судопроизводства составляет объективная необходимость: соединения в уголовном процессе при производстве уголовных дел обвинительной и правоохранительной деятельности; реализации государством своей обязанности проведения беспристрастного и непредвзятого уголовного преследования со стороны

органов предварительного следствия и дознания под процессуальную ответственность каждого субъекта стороны обвинения.

В российском уголовном процессе прокурор совмещает процессуальную функцию уголовного преследования и государственно-правовую по своему происхождению функцию надзора за соблюдением законов.

В исследовании соотношения процессуального положения прокурора с процессуальным полномочием основных участников досудебного производства наибольшего внимания заслуживает соотношение статуса прокурора с правомочиями участников досудебного производства со стороны обвинения. Сторона обвинения представлена, наряду с прокурором, следователем, руководителем следственного органа, органом дознания, начальником подразделения дознания, дознавателем, потерпевшим, частным обвинителем, гражданским истцом, а также представителями потерпевшего, гражданского истца и частного обвинителя.

Кроме этого, в работе рассмотрено соотношение процессуальной роли прокурора с процессуальной ролью следователя, дознавателя и иных участников уголовного судопроизводства.

Согласно пункту 41 статьи 5 УПК РФ следователь является должностным лицом, уполномоченным осуществлять предварительное следствие по уголовному делу, а также иные полномочия, предусмотренные УПК РФ. Наряду с прокурором, следователь отнесен УПК РФ к числу участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения. В отношениях с прокурором следователь выступает в качестве поднадзорного субъекта, а его процессуальная деятельность по осуществлению уголовного преследования – предметом надзора. Пределы правового положения прокурора в отношениях со следователем ограничены процессуальной самостоятельностью последнего.

**Глава 2** магистерской работы посвящена содержанию полномочий прокурора при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов в досудебных стадиях уголовного процесса.

В частности, отмечено, что важным направлением исследуемой области прокурорского надзора является надзор в стадии возбуждения уголовного дела. Так, в качестве самостоятельного направления предмета надзора Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» выделено соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Указанное выделение обусловлено, в том числе и тем, что уже на стадии возбуждения уголовного дела неизбежно затрагиваются, а в некоторых случаях существенно ограничиваются права и законные интересы граждан.

Частью 2 статьи 37 УПК РФ, кроме прочего, закреплены следующие полномочия прокурора по надзору на стадии возбуждения уголовного дела за деятельностью органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие:

- полномочие по проверке исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;
- полномочие по истребованию и проверке законности и обоснованности решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принятию по нему решения в соответствии с УПК РФ;
- полномочие передавать материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи материалов проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами, установленными статьей 151 УПК РФ, изымать 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 РФ с обязательным указанием оснований такой передачи.

Помимо вышеуказанного, полномочия прокурора по надзору за деятельностью органов предварительного расследования на стадии возбуждения уголовного дела отражены в Приказе Генпрокуратуры РФ от 5 сентября 2011 года № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия». В нем, в частности, обращается внимание на необходимость:

- проводить проверки исполнения требований УПК РФ и иных федеральных законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (с обязательным документальным оформлением результатов каждой проверки);

- руководствуясь статьей 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», вызывать должностных лиц органов дознания и предварительного следствия, а также граждан для объяснений по поводу нарушений законов;

- ежемесячно производить сверки регистрационно-учетных данных органов дознания и предварительного следствия с учетной документацией, а также с имеющимися в медицинских учреждениях, страховых компаниях, государственных контролирующих, надзорных и контрольно-ревизионных органах, в том числе контрольно-счетных палатах субъектов Российской Федерации, подразделениях территориальных органов Федеральной миграционной службы, комендантских службах гарнизонов и иных организациях, документами и данными, указывающими на противоправный характер деяний. Систематически анализировать содержание

информационных программ средств массовой информации, должностных лиц и организаций, а также материалов надзорных проверок;

– требовать на основании пунктов 1-3 и 7 части 2, части 6 ст. 37 УПК РФ, статьи 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» полного устранения нарушений законов, используя перечисленные в законодательных нормах акты прокурорского реагирования. Добиваться привлечения виновных должностных лиц, в том числе не обеспечивших должного контроля за соблюдением порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, к ответственности. При наличии оснований выносить постановления о направлении материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании должностного лица, допустившего нарушение, содержащее признаки преступления;

– по каждой поданной в суд и подлежащей рассмотрению в порядке, предусмотренном статьей 125 УПК РФ, жалобе на действие (бездействие) органа дознания, дознавателя, руководителя следственного органа, следователя, связанное с приемом, регистрацией и разрешением сообщения о преступлении, обеспечить обязательное участие в судебном заседании прокурора, непосредственно осуществляющего надзор за исполнением законов на данном направлении деятельности органов дознания и предварительного следствия.

Также в данной главе отмечено, что статья 51 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» предусматривает обязанность Генеральной прокуратуры Российской Федерации вести государственный единый статистический учет заявлений и сообщений о преступлениях.

Особого внимания, как это указано выше, заслуживают полномочия прокурора по надзору за деятельностью органов предварительного следствия на стадии возбуждения уголовного дела. Соответствующие полномочия раскрыты также в Приказе Генерального прокурора РФ от 2 июня 2011 года № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной

деятельностью органов предварительного следствия». В частности, в нем приказывается:

- не реже одного раза в месяц осуществлять выезды в поднадзорные следственные органы, где проводить сверку данных, содержащихся в книгах учета сообщений о преступлениях, регистрации обращений граждан, иных учетных и регистрационных документах, сводках органов внутренних дел, публикациях в СМИ;

- при наличии данных, указывающих на особую значимость проверяемых фактов, сложность их исследования, а также на неоднократные существенные нарушения требований уголовно-процессуального закона, в соответствии с пунктом 12 части 2 статьи 37 УПК РФ изымать материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) для передачи в следственные органы Следственного комитета РФ;

- выявляя нарушения порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, добиваться их устранения, а при обнаружении признаков должностного правонарушения принимать меры к привлечению виновных лиц к ответственности, в том числе уголовной;

- по фактам укрывающихся преступлений от учета при наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступления, выносить согласно пункту 2 части 2 статьи 37 УПК РФ мотивированные постановления о направлении в органы предварительного расследования соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании;

- в необходимых случаях истребовать у следственных органов материалы, на основании которых были приняты указанные процессуальные решения;

- признав постановление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, в срок не позднее 24 часов с момента

получения таких материалов отменять постановление о возбуждении уголовного дела, о чем выносить мотивированное постановление.

На этапе проверки сообщения о преступлении следователь (дознатель) может взаимодействовать с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. Поэтому вопросы прокурорского надзора за органами предварительного следствия и дознания переплетаются с вопросами прокурорского надзора за органами, осуществляющими ОРД.

Как следует из положений статьи 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и Приказа Генпрокуратуры РФ от 15 февраля 2011 года № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», предметом прокурорского надзора в указанной сфере является обеспечение: 1) гарантий соблюдения прав человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну; 2) неприкосновенности жилища и тайну корреспонденции; 3) установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях; 4) законности выполнения оперативно-розыскных мероприятий; 5) соответствия закону решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД.

В магистерской работе справедливо подчеркнут факт практически полного лишения всех полномочий прокурора, связанных с личным производством предварительного следствия, участием в следствии по уголовному делу, находящемуся в производстве поднадзорного следователя, дачей обязательных указаний следователю, санкционированием следственных решений, отстранением следователя, изъятием у него уголовного дела с передачей другому, отменой постановления следователя, продлением сроков следствия, поддержанием следственных ходатайств перед судом и т.д.

В части 2 статьи 37 УПК РФ, в частности, перечислены следующие полномочия прокурора по надзору за деятельностью органов предварительного следствия на стадии предварительного расследования:

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

- истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа о приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решение в соответствии с УПК РФ;

- 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;

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

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

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

- передавать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела в системе

одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами, установленными ст. 151 УПК РФ, изымать любое уголовное дело у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передавать его следователю СК РФ с обязательным указанием оснований такой передачи;

- утверждать обвинительное заключение по уголовному делу;
- 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.

Для создания баланса между полномочиями прокурора и руководителя следственного органа, прокурор должен обладать необходимым объемом полномочий для устранения нарушений закона, своевременно не выявленных руководителем следственного органа.

Правовыми формами реагирования прокурора на нарушения процессуального закона в деятельности органов предварительного расследования выступают: требование об устранении нарушений федерального законодательства; и постановление.

**Заключение** работы отражает основные выводы автора, сделанные в ходе всего выпускного исследования.