

На правах рукописи

Таболина Ксения Андреевна

**Надзор прокурора за возбуждением и расследованием
уголовных дел**

12.00.09 – Уголовный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва – 2016

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Масленникова Лариса Николаевна

Официальные оппоненты: **Халиулин Александр Германович**,
доктор юридических наук, профессор,
ФГКОУ ВО «Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации», заведующий кафедрой
прокурорского надзора за исполнением законов в
оперативно-розыскной деятельности и участия
прокурора в уголовном судопроизводстве

Григорьева Наталья Владимировна,
кандидат юридических наук, доцент,
ФГКОУ ВО «Московский университет
Министерства внутренних дел Российской
Федерации имени В.Я. Кикотя», доцент кафедры
уголовного процесса

Ведущая организация: ФГКОУ ВО «Академия управления Министерства
внутренних дел Российской Федерации»

Защита диссертации состоится «31» марта 2016 года в 12.00 на заседании диссертационного совета Д 212.123.01, созданного на базе Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), по адресу: 125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, зал Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Полный текст диссертации и автореферата диссертации, а также отзыв научного руководителя размещены на официальном сайте Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА): <http://msal.ru/general/academy/councils/collab/>

Автореферат разослан «___» февраля 2016 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, доцент

Соктоев Зорикто Борисович

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Выполняя свое государственно-правовое предназначение (надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации), прокурор в досудебном производстве уголовного процесса России осуществляет от имени государства надзор за исполнением законодательства органами предварительного расследования. Однако несмотря на необходимость одинакового обеспечения прокурором исполнения законов органами дознания и органами предварительного следствия, в 2007 году¹ прокурор был лишен эффективных полномочий по надзору за законностью производства органов предварительного следствия, а также значительной части полномочий в стадии возбуждения уголовного дела.

Согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации за 7 лет после лишения прокурора значительного объема полномочий по надзору за производством следственных органов существенно увеличилось количество нарушений законодательства, допущенных следователями.

С 2008 года по 2014 год в Российской Федерации количество нарушений законодательства, допущенных следственными органами, которые были выявлены прокурорами, возросло практически втрое и превысило в 2014 году 1 миллион 636 тысяч нарушений (с 546193 выявленных нарушений в 2008 году до 1636889 нарушений в 2014 году)².

Также за указанные 7 лет в России количество признанных прокурорами недопустимыми доказательств по уголовным делам, расследованным следственными органами, возросло втрое (с 1007 постановлений прокуроров о

¹ Федеральный закон от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 11.06.2007. № 24. Ст. 2830.

² Статистические отчеты «О работе прокурора» по форме П за январь-декабрь 2008, 2009, 2010 годов // Генеральная прокуратура Российской Федерации; Статистические отчеты «Сведения о результатах надзора за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСид за январь-декабрь 2011, 2012 годов // Генеральная прокуратура Российской Федерации; Статистические отчеты «Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСид за январь-декабрь 2013, 2014 годов // Генеральная прокуратура Российской Федерации.

признании недопустимыми доказательств по уголовным делам, расследованным в форме предварительного следствия, в 2008 году до 3027 постановлений в 2014 году)³.

Подобные тенденции свидетельствуют о необходимости исследования вопроса достаточности полномочий прокурора по надзору за законностью производства органов предварительного следствия.

Как показывают результаты анкетирования⁴, 85 % прокуроров, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью следственных органов, считают, что прокурору недостаточно установленных УПК РФ полномочий по надзору за предварительным следствием; достаточно – 13,1 %; затруднились ответить 1,9 %. При этом 58,8 % прокуроров, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью органов дознания, полагают, что прокурору достаточно установленных УПК РФ полномочий по надзору за производством дознания; недостаточно – 40,2 %; затруднился ответить 1 %.

Вместе с тем, 71,6 % опрошенных прокуроров полагают, что прокурору недостаточно установленных УПК РФ полномочий по надзору за возбуждением уголовных дел; достаточно – 26,5 %; затруднились ответить 1,9 %.

Объективная необходимость расширения надзорных полномочий прокурора в досудебном производстве обуславливает многочисленные законодательные инициативы⁵.

³ Там же.

⁴ Анкетирование проводилось в 2014 году на базе Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и на базе прокуратуры Московской области. В анкетировании приняли участие 257 прокуроров: 160 прокуроров, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, – представители 83 прокуратур уровня субъекта России, 22 прокуратур районного уровня; 97 прокуроров, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью органов дознания, – представители прокуратуры Московской области, 22 прокуратур районного уровня.

⁵ См.: Законопроект № 872311-6 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)» // ГД ФС РФ: официальный сайт. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=872311-6&02> (дата обращения: 09.09.2015); Законопроект № 84590-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях)» // ГД ФС РФ: официальный сайт. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=84590-6&02> (дата обращения: 09.09.2015); Законопроект № 296770-6 «О внесении изменений в часть вторую статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (о представлении прокурору права принимать к производству и расследовать уголовные дела)» // ГД ФС РФ: официальный сайт. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=296770-6&02> (дата обращения: 09.09.2015); Законопроект № 644381-5 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в

Актуальность теме исследования также придают дискуссии в уголовно-процессуальной науке, касающиеся понимания правовой природы деятельности прокурора, в том числе относительно определения доминирующего направления деятельности прокурора в досудебном производстве (надзор или уголовное преследование).

Сложившаяся теоретическая неопределенность в понимании деятельности прокурора в досудебном производстве, разбалансированность надзорных полномочий прокурора в законодательстве и возникающие в практической деятельности проблемы правоприменения требуют комплексного исследования процессуальной деятельности прокурора в стадиях возбуждения и предварительного расследования уголовного дела, что определяет актуальность настоящего исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. В юридической литературе проблемы процессуальной деятельности прокурора в досудебном производстве были предметом исследования многих ученых.

В досоветский период роли прокурора в уголовном судопроизводстве были посвящены работы Н.А. Буцковского, А.А. Квачевского, Н.В. Муравьева, В.К. Случевского, И.Я. Фойницкого и других. В советский период различные вопросы, связанные с участием прокурора в досудебном производстве по уголовным делам, нашли отражение в трудах А.Н. Балашова, В.И. Баскова, Н.В. Жогина, Р.Д. Рахунова, В.М. Савицкого, М.С. Строговича, Х.С. Таджиева, М.А. Чельцова, П.С. Элькинд и других.

Общие и частные вопросы осуществления прокурором процессуальной деятельности в стадиях возбуждения и расследования уголовного дела в современный период исследовались в работах А.С. Барабаш, Л.Н. Башкатова, В.П. Беляева, В.Г. Бессарабова, В.В. Бобырева, В.П. Божьева, Е.Д. Болтошева, Е.А. Буглаевой, Н.В. Булановой, В.М. Быкова, Г.Н. Ветровой, Л.В. Веницкого,

Л.М. Володиной, С.Э. Воронина, Л.А. Воскобитовой, Б.Я. Гаврилова, Н.В. Григорьевой, А.М. Джафарова, И.Л. Друкарова, О.Д. Жук, А.Г. Звягинцева, П.С. Ефимичева, С.П. Ефимичева, В.Н. Исаенко, В.В. Казакова, Н.А. Кириенко, Н.П. Кирилловой, О.А. Кожевникова, А.П. Короткова, А.П. Кругликова, В.А. Лазаревой, П.А. Lupинской, Л.Н. Масленниковой, И.В. Овсянникова, И.Л. Петрухина, А.А. Петуховского, В.И. Рохлина, Т.К. Рябининой, В.П. Рябцева, В.А. Семенцова, А.В. Смирнова, А.Б. Соловьева, А.Я. Сухарева, Л.Г. Татьяниной, А.В. Тимофеева, М.Е. Токаревой, Г.Г. Турилова, А.А. Тушева, А.Г. Халиулина, Г.П. Химичевой, О.В. Химичевой, В.С. Шадрина, С.А. Шейфера, В.Н. Юрчишина, Ю.К. Якимовича, В.Б. Ястребова и других.

После внесения в УПК РФ изменений 2007 года, лишивших прокурора значительной части полномочий, проблемам исследования уголовно-процессуальной деятельности прокурора в досудебном производстве были посвящены кандидатские диссертации Э.Р. Исламовой (2009 г.), А.Ю. Чуриковой (2010 г.), Е.Н. Бушковской (2011 г.), Г.Д. Харебава (2012 г.), Д.И. Ережипалиева (2013 г.), М.В. Серебрянниковой (2013 г.), Э.А. Хайруллиной (2013 г.), А.В. Спирина (2014 г.), А.В. Чубыкина (2014 г.), Ш.М. Абдул-Кадырова (2015 г.), которые внесли свой вклад в развитие уголовно-процессуальной науки. Однако деятельность прокурора в досудебном производстве до настоящего времени вызывает научные дискуссии, не получила своего разрешения проблема соотношения полномочий прокурора в отношении органов дознания и органов предварительного следствия, остаются дискуссионными вопросы совершенствования надзора прокурора в уголовном судопроизводстве.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, носящие многоаспектный и целостный характер, возникающие по поводу осуществления прокурором надзора за возбуждением и расследованием уголовных дел.

Предмет диссертационного исследования составляют теоретические представления об уголовно-процессуальной деятельности прокурора в досудебном производстве, а также правовое регулирование и практика применения норм,

регламентирующих осуществление прокурором надзора за возбуждением и расследованием уголовных дел.

Цель диссертационного исследования заключается в том, чтобы сформулировать и обосновать совокупность взаимосвязанных теоретических выводов относительно правовой природы надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел, исследовать проблемы, возникающие в ходе его осуществления, и разработать рекомендации по совершенствованию законодательства и практической деятельности по осуществлению надзора за возбуждением и расследованием уголовных дел.

Для достижения указанной цели в рамках диссертационного исследования поставлены следующие **задачи**:

– определить понятие и сущность надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел;

– исследовать ретроспективу развития надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел в уголовном судопроизводстве России в досоветский, советский и постсоветский периоды;

– проанализировать особенности уголовно-процессуальной деятельности прокурора в досудебном производстве в зарубежных странах;

– выявить проблемы осуществления надзора прокурором за возбуждением уголовных дел и предложить пути его совершенствования;

– провести соотношение полномочий прокурора по надзору за расследованием уголовных дел органами предварительного следствия и органами дознания;

– определить проблемы осуществления надзора прокурором за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина при расследовании уголовных дел и сформулировать пути его совершенствования;

– выявить проблемы осуществления надзора прокурором за решениями, определяющими движение производства по уголовному делу в ходе предварительного расследования, и разработать пути его совершенствования.

Методологическую основу диссертационного исследования составили общенаучный диалектический метод познания, а также комплексное применение таких методов исследования, как анализ, исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, системно-структурный, герменевтический, социологический и статистический.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили научные труды в области уголовно-процессуального права и прокурорского надзора по вопросам осуществления прокурором уголовно-процессуальной деятельности в досудебном производстве. Также при подготовке настоящей работы использовались научные труды по истории и теории права.

Нормативную базу диссертационного исследования образуют положения международно-правовых актов, касающиеся участия прокурора в досудебном производстве, Конституции РФ, уголовно-процессуального и уголовного законодательства РФ, Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», иных нормативных актов, регулирующих деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве, Постановлений и Определений Конституционного Суда РФ, Постановлений Пленума Верховного Суда РФ.

Кроме того, в работе исследовалось конституционное и уголовно-процессуальное законодательство всех государств-участников СНГ (Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина), а также Грузии, Федеративной Республики Германии, Французской Республики и Соединенных Штатов Америки, касающееся особенностей уголовно-процессуальной деятельности прокурора в досудебном производстве.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили результаты анализа статистических данных Генеральной прокуратуры РФ о надзоре прокурора за исполнением законов на досудебных стадиях уголовного судопроизводства за 2003-2006 и 2008-2014 годы, о работе прокурора по рассмотрению заявлений, жалоб и иных обращений за 2010-2014 годы, о

следственной работе и дознании за 2008-2014 годы, о штатной численности прокурорских работников органов прокуратуры России за 2002-2014 годы.

Основу эмпирической базы исследования составили результаты проведенного в 2014 году на базе Академии Генеральной прокуратуры РФ и на базе прокуратуры Московской области анкетирования 257 прокуроров, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Среди 257 проанкетированных прокуроров: 160 прокуроров, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, – представители 83 прокуратур уровня субъекта Российской Федерации, 22 прокуратур районного уровня Московской области; 97 прокуроров, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью органов дознания, – представители прокуратуры Московской области, 22 прокуратур районного уровня Московской области. В работе использованы результаты проведенного на базе Академии Генеральной прокуратуры РФ анкетирования 8 прокуроров Республики Беларусь, осуществляющих надзор за исполнением законов на стадиях досудебного производства.

Также эмпирической базой диссертационного исследования являются результаты изучения и обобщения 209 надзорных производств по уголовным делам прокуратуры Московской области и Балашихинской городской прокуратуры Московской области за 2007-2013 годы (из них по 108 осуществлялся надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, по 101 – надзор за процессуальной деятельностью органов дознания); 138 материалов переписки прокуратуры Московской области, Балашихинской городской прокуратуры о законности и обоснованности решений об отказе в возбуждении уголовного дела за 2010-2014 годы (из них по 82 осуществлялся надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, по 56 – надзор за процессуальной деятельностью органов дознания); иных материалов надзорной деятельности прокуратуры Московской области, Балашихинской городской прокуратуры по теме исследования.

В диссертации использованы отдельные эмпирические данные исследований Л.Н. Масленниковой.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что соискателем во многом по-новому на монографическом уровне, комплексно исследованы теоретические и научно-практические вопросы дифференциации надзора прокурора в зависимости от формы предварительного расследования, в том числе соотношения полномочий прокурора по надзору за возбуждением и расследованием уголовных дел органами предварительного следствия и органами дознания. В работе сформулировано авторское понятие «надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел» и раскрыта его правовая природа; определено содержание публичного интереса по обеспечению законности в досудебном производстве; на основе ретроспективного анализа выявлены основные тенденции развития института надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел (с 1864 года по настоящее время); определены основные проблемы осуществления надзора прокурором за возбуждением и расследованием уголовных дел, выявлены причины их вызывающие, и подготовлены предложения по совершенствованию законодательного регулирования процессуальной деятельности прокурора в досудебном производстве, в том числе основанные на анализе зарубежного законодательства, а также предложения по совершенствованию практики применения действующего законодательства, направленные на повышение эффективности надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве.

На защиту выносятся:

1. Теоретические выводы о том, что:

1.1. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел – это уголовно-процессуальная деятельность прокурора в досудебном производстве, заключающаяся в обеспечении исполнения законов органами предварительного расследования, направленная на достижение назначения уголовного судопроизводства и осуществляемая в защиту публичного интереса по обеспечению законности в сфере уголовного судопроизводства.

1.2. Публичный интерес по обеспечению законности в досудебном производстве, носителем которого является прокурор, заключается: в уголовно-правовом смысле – в защите от совершенного преступления путем участия в уголовном преследовании; в уголовно-процессуальном смысле – в обеспечении исполнения законов органами предварительного расследования путем осуществления надзора.

1.3. Деятельность прокурора по обеспечению исполнения законов (уголовного и уголовно-процессуального) носит постоянный характер и включает надзор за процессуальной деятельностью органов расследования и уголовное преследование, составляющим элементом которого является осуществляемое прокурором процессуальное руководство предварительным расследованием.

1.4. Участие прокурора в уголовном преследовании проявляется в надзоре за исполнением уголовного закона, а также в процессуальной деятельности, осуществляемой в целях раскрытия преступлений (в частности, заключение досудебного соглашения о сотрудничестве) и обеспечения правильного применения уголовного закона (принятие прокурором решения по уголовному делу с постановлением о направлении его в суд для применения принудительных мер медицинского характера и т.д.).

1.5. Осуществляемое прокурором в рамках уголовного преследования процессуальное руководство предварительным расследованием – это деятельность прокурора по направлению процессуальной деятельности органов предварительного расследования (путем дачи указаний о направлении расследования, производстве процессуальных действий; передачи уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому и т.д.).

1.6. Ретроспектива развития института надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел (с 1864 года по настоящее время) свидетельствует о том, что полномочия прокурора по надзору за следствием и дознанием в истории России до 2007 года не были обусловлены формой расследования (дознание или следствие), а предоставляемый прокурору объем полномочий позволял не только

выявлять, но и устранять нарушения закона, допущенные как дознавателями, так и следователями.

1.7. Анализ уголовно-процессуального законодательства зарубежных стран (государств-участников СНГ: Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина – а также Грузии, Федеративной Республики Германии, Французской Республики и Соединенных Штатов Америки) свидетельствует о том, что ни в одной из стран объем полномочий прокурора не обусловлен формой расследования, позволяет не только выявлять, но и устранять нарушения закона, допущенные органом расследования.

1.8. Дефицит полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела в настоящее время создает проблему для осуществления надзора за возбуждением уголовных дел, поскольку у прокурора отсутствуют полномочия по своевременному и эффективному предупреждению нарушения законности и по устранению выявленных прокурором нарушений законов. Выявив нарушение закона и имея право отменить постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, прокурор не наделен полномочием возбудить в этом случае уголовное дело, не наделен правовым средством защиты конституционного права на доступ к правосудию.

1.9. Дефицит полномочий прокурора для осуществления надзора за законностью предварительного следствия в настоящее время создает проблему осуществления надзора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина, проблему осуществления надзора за решениями, обеспечивающими формирование обвинения и движение уголовного дела.

1.10. Защита публичного интереса по обеспечению законности возбуждения и расследования уголовных дел не может быть поставлена в зависимость от формы расследования и субъекта его производства. Соответственно, объем полномочий прокурора по надзору за возбуждением и расследованием уголовных дел как

правовое средство защиты публичного интереса не может быть поставлен в зависимость от формы предварительного расследования.

1.11. Защита публичного интереса по обеспечению законности возбуждения и расследования уголовных дел требует наделяния прокурора достаточными правовыми средствами надзора, позволяющими предотвратить, выявить и устранить (дать указания об устранении) нарушения уголовного и уголовно-процессуального законов при возбуждении и расследовании уголовных дел, независимо от формы расследования, что обуславливает необходимость внесения изменений и дополнений УПК РФ.

2. Предложения по изменению и дополнению УПК РФ, направленные на:

– нормативное закрепление надзора прокурора за законностью возбуждения уголовного дела, включающего полномочия прокурора возбуждать уголовное дело и отказывать в возбуждении уголовного дела (ст. 149.1 УПК РФ);

– нормативное закрепление полномочий прокурора: давать руководителю следственного органа, следователю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ); продлевать срок предварительного следствия (п. 4.1 ч. 2 ст. 37, ч.ч. 4-7 ст. 162 УПК РФ); 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 (п. 5 ч. 2 ст. 37, ч. 2 ст. 91, ч. 3 ст. 108, ч.ч. 2, 3 ст. 109, ч. 3 ст. 110, ч. 1 ст. 114, ч. 1 ст. 115, ч. 1 ст. 165 УПК РФ); отменять все незаконные или необоснованные постановления руководителя следственного органа и следователя (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ); разрешать отводы, заявленные руководителю следственного органа и следователю, а также их самоотводы (п. 9 ч. 2 ст. 37, ч. 1 ст. 67 УПК РФ); отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ (п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ); приостанавливать производство по уголовному делу (п. 12.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ); утверждать постановление руководителя следственного органа и следователя о прекращении производства по уголовному делу, а также прекращать производство по

уголовному делу (п. 13 ч. 2 ст. 37, гл. 4 УПК РФ); принимать решение о соединении уголовных дел, находящихся в производстве следователя (ч. 3 ст. 153 УПК РФ); принимать решение о возобновлении производства по уголовному делу, расследование по которому осуществлялось в форме предварительного следствия (ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214 УПК РФ); при утверждении обвинительного заключения исключить из него отдельные пункты обвинения либо переквалифицировать обвинение на менее тяжкое (ч. 1.2 ст. 221 УПК РФ);

– уточнение права прокурора: требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ); истребовать материалы проверки сообщения о преступлении или материалы уголовного дела при проверке законности и обоснованности решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела (п. 5.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ); по письменному запросу знакомиться с материалами проверки сообщения о преступлении или материалами находящегося в производстве уголовного дела в установленный им срок (ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ);

– исключение порядка: обжалования следователем требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия (ч. 6 ст. 37, ч. 3 ст. 38, ч. 4 ст. 39 УПК РФ); обжалования следователем решения прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия (ч.ч. 4, 5 ст. 221 УПК РФ);

– исключение полномочий руководителя следственного органа: давать согласие следователю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, о продлении, об отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения (п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК РФ); разрешать отводы, заявленные следователю, а также его самоотводы (п. 5 ч. 1 ст. 39 УПК РФ); отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ (п. 6 ч. 1 ст. 39 УПК РФ); продлевать срок предварительного расследования (п. 8

ч. 1 ст. 39 УПК РФ); утверждать постановление следователя о прекращении производства по уголовному делу (п. 9 ч. 1 ст. 39 УПК РФ);

– замену формулировки «мотивированное постановление» прокурора на «постановление» прокурора (ч. 4 ст. 146, ч. 6 ст. 148, ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214, ч. 3 ст. 221, ч. 3.2 ст. 223 УПК РФ и др.).

3. Предложения по совершенствованию практической деятельности, направленные на повышение эффективности надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел, в том числе:

– путем исключения закрепления в ведомственных нормативных актах необоснованного ограничения прокурора сроками реагирования на незаконные и необоснованные решения органов предварительного расследования;

– путем закрепления в ведомственных нормативных актах возможности согласования с прокурором проекта постановления о привлечении в качестве обвиняемого;

– рекомендации прокурорам использовать в полном объеме полномочие, предоставленное п. 8 ч. 2 ст. 37, ч. 3 ст. 165 УПК РФ, принимать участие в каждом судебном заседании при рассмотрении ходатайств о производстве процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, каждый раз обосновывая свою позицию перед судом;

– рекомендации прокурорам соблюдать сроки принятия решений по уголовным делам, поступившим с итоговым процессуальным актом в досудебном производстве (ч. 1 ст. 221, ч. 1 ст. 226, ч. 1 ст. 226.8); рекомендации прокурорам во избежание нарушения установленного уголовно-процессуального срока выполнять требования ч. 1.1 ст. 221 УПК РФ о возбуждении перед вышестоящим прокурором ходатайства о продлении срока рассмотрения уголовного дела, поступившего от следователя с обвинительным заключением, до 30 суток.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что сформулированные в нем выводы дают ответы на имеющиеся в теории вопросы о сущности и направлениях деятельности прокурора в досудебном производстве; в том, что исследованные проблемы института надзора прокурора за

возбуждением и расследованием уголовных дел рассматриваются комплексно, с отражением их содержания в теоретическом, организационно-правовом, историческом, сравнительно-правовом и других аспектах; в том, что положения диссертационного исследования расширяют познания в уголовно-процессуальной науке и науке прокурорского надзора о роли прокурора в досудебном производстве по уголовному делу и могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется направленностью на решение проблем, возникающих при осуществлении прокурором надзора за возбуждением и расследованием уголовных дел. Результаты исследования нацелены на практические выводы: совершенствование законодательства и подзаконных нормативных актов, правоприменительной деятельности. Кроме того, они могут быть использованы в научно-исследовательской деятельности, в учебном процессе высших юридических образовательных учреждений по курсу «Уголовно-процессуальное право Российской Федерации», «Правоохранительные органы», «Прокурорский надзор», а также в системе профессиональной переподготовки и повышения квалификации сотрудников прокуратуры.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения и результаты диссертационного исследования являлись предметом обсуждения на кафедре уголовно-процессуального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

Основные теоретические выводы и практические рекомендации изложены в 13 научных статьях, 4 из которых опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертаций.

Теоретические и прикладные положения диссертации докладывались на научно-практических конференциях: II Международной научно-практической конференции «Перспективы развития уголовно-процессуального права и

криминалистики (посвящается Н.В. Радутной)», г. Москва, РАП, апрель 2012 г.; IV Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения», включенной в число мероприятий Года науки Россия – ЕС 2014, ЕврАзНИИПП, г. Уфа, февраль 2014 г.; Международной научно-практической конференции, посвященной 150-летию Устава уголовного судопроизводства Российской империи, «Уголовное судопроизводство: история и современность», г. Москва, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), март 2014 г.; Международной научно-практической конференции, посвященной 85-летию со дня рождения профессора, д.ю.н., заслуженного деятеля высшей школы Юрия Даниловича Лившица, «Актуальные проблемы уголовного процесса и криминалистики России и стран СНГ», г. Челябинск, ЮУрГУ, апрель 2014 г.; круглом столе «Актуальные проблемы предварительного расследования», проводившемся в рамках VI Международной научно-практической конференции Кутафинские чтения «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции» (Московский юридический форум), г. Москва, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), апрель 2014 г.; III Международной научно-практической конференции «Судебно-правовая реформа 1860-х гг. в России и современное уголовно-процессуальное право» (к 150-летию принятия Судебных Уставов 1864 г.), г. Москва, РАП, апрель 2014 г.; V Республиканской научно-практической конференции преподавателей, аспирантов, магистрантов и студентов «Уголовная юстиция: законодательство, теория и практика», Республика Беларусь, г. Брест, БрГУ имени А.С. Пушкина, октябрь 2014 г.; круглом столе «Актуальные проблемы уголовного процесса», проводившемся в рамках Зимней школы молодых ученых – 2015 «Продвижение юридических школ на российском научном пространстве», г. Москва, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), февраль 2015 г.; Всероссийской научно-практической конференции «Справедливость и равенство в уголовном судопроизводстве», г. Санкт-Петербург, СЗФ РГУП, март 2015 г.; круглом столе «Социальные технологии как средство совершенствования правовых институтов» и научно-практической конференции «Проблемы уголовно-

процессуальной политики», проводившихся в рамках VIII Международной научно-практической конференции Кутафинские чтения «Государственный суверенитет и верховенство права: международное и национальное измерения» (II Московский юридический форум), г. Москва, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), апрель 2015 г.; XXII Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов», г. Москва, МГУ имени М.В. Ломоносова, апрель 2015 г.

Результаты диссертационного исследования внедрены в работу Генеральной прокуратуры Российской Федерации, в частности, в правовое и методическое сопровождение прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования; результаты исследования использованы при подготовке информационно-методических и аналитических материалов по проблемам осуществления прокурорского надзора; основные положения диссертации использованы при проведении в 2015 году занятий с прокурорами, в том числе со слушателями факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Результаты диссертационного исследования использовались в рамках проектной части государственного задания на выполнение НИР Министерства образования и науки РФ по проекту № 942 «Социальные технологии в процессе совершенствования правовых институтов современной России».

Структура и объем диссертации обусловлены предметом исследования и логикой изложения материала. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка литературы и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, рассматривается степень научной разработанности темы, определяются объект,

предмет, цель и задачи диссертационного исследования, его методология, теоретическая, нормативная, эмпирическая базы, раскрывается научная новизна проведенного исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, излагается теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся данные об апробации результатов диссертационного исследования, а также о структуре и объеме диссертации.

Первая глава **«Правовая природа надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел»** включает три параграфа.

В первом параграфе **«Понятие и сущность надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел»** исследуется понятие и содержание надзора прокурора за досудебным производством на основе положений законодательства и существующих теоретических представлений, а также анализируется соотношение двух направлений деятельности прокурора в досудебном производстве: осуществление от имени государства уголовного преследования в ходе уголовного судопроизводства и надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия (ч. 1 ст. 37 УПК РФ).

На основании проведенного анализа законодательства и доктринальных источников уголовно-процессуального права (В.И. Басков, Л.Н. Башкатов, В.Г. Бессарабов, Г.Н. Ветрова, Б.Я. Гаврилов, И.Л. Друкаров, В.Н. Исаенко, В.А. Лазарева, Н.В. Муравьев, В.М. Савицкий, В.К. Случевский, А.Б. Соловьев, М.С. Строгович, М.Е. Токарева, А.Г. Халиулин, Г.П. Химичева, О.В. Химичева, С.А. Шейфер, В.Б. Ястребов и др.), а также результатов анкетирования 257 прокуроров, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия, автор приходит к выводу, что в досудебном производстве уголовного процесса России прокурор осуществляет надзор за возбуждением и расследованием уголовных дел. Диссертант определяет надзор за возбуждением и расследованием уголовных дел как уголовно-процессуальную деятельность прокурора в досудебном производстве, заключающуюся в обеспечении исполнения законов органами предварительного

расследования, направленную на достижение назначения уголовного судопроизводства и осуществляемую в защиту публичного интереса по обеспечению законности в сфере уголовного судопроизводства.

Анализирую правовую природу надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел, автор разделяет мнение (Л.Н. Масленникова), что уголовно-процессуальная деятельность прокурора носит публично-правовой характер. Прокурор в досудебном производстве защищает публичный интерес по обеспечению законности в сфере уголовного судопроизводства, используя публичные средства его защиты, которые включают в себя надзорные полномочия и полномочия по уголовному преследованию. Диссертант приходит к выводу, что публичный интерес по обеспечению законности в досудебном производстве, носителем которого является прокурор, заключается: в уголовно-правовом смысле – в защите от совершенного преступления путем участия в уголовном преследовании; в уголовно-процессуальном смысле – в обеспечении исполнения законов органами предварительного расследования путем осуществления надзора. При этом без обеспечения законности в уголовно-процессуальном смысле нельзя обеспечить законность в уголовно-правовом смысле.

Автор обосновывает, что деятельность прокурора по обеспечению исполнения законов (уголовного и уголовно-процессуального) носит постоянный характер и включает надзор за процессуальной деятельностью органов расследования и уголовное преследование, составляющим элементом которого является осуществляемое прокурором процессуальное руководство предварительным расследованием.

В работе исследуются наработанные в уголовно-процессуальной науке знания о понятиях «обвинение», «функция обвинения», «уголовное преследование» и их соотношении, в связи с этим диссертант приходит к выводу о необходимости разграничения данных понятий. Под *обвинением* автор понимает уголовно-правовую претензию государства о нарушении уголовно-правового запрета конкретным лицом, которая обосновывается путем уголовного преследования в досудебном производстве через установление состава

преступления, а в суде первой инстанции – путем обоснования перед судом наличия состава преступления. *Функцией обвинения* является направление деятельности участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения, обусловленное наличием уголовно-правовой претензии государства о нарушении уголовного закона. *Уголовное преследование*, по мнению диссертанта, определяется как деятельность прокурора, руководителя следственного органа, следователя, органа дознания и дознавателя по установлению состава преступления в досудебном производстве, а также по обоснованию перед судом наличия состава преступления в суде первой инстанции.

В свою очередь *участие прокурора в уголовном преследовании* проявляется в надзоре за исполнением уголовного закона (поскольку в основе уголовного преследования – стремление установить наличие состава преступления, то есть установить нарушение уголовного закона конкретным лицом), а также в процессуальной деятельности, осуществляемой в целях раскрытия преступлений (в частности, заключение досудебного соглашения о сотрудничестве) и обеспечения правильного применения уголовного закона (принятие прокурором решения по уголовному делу с постановлением о направлении его в суд для применения принудительных мер медицинского характера и т.д.).

Исследовав различные позиции процессуалистов (Е.Д. Болтошев, И.Л. Петрухин, Р.Д. Рахунов, М.С. Строгович, Х.С. Таджиев, Г.Г. Турилов, А.А. Тушев, Г.П. Химичева, В.Н. Шпилев, Ю.К. Якимович) относительно осуществления прокурором процессуального руководства предварительным расследованием уголовного дела, диссертант приходит к выводу, что *осуществляемое прокурором в рамках уголовного преследования процессуальное руководство предварительным расследованием* – это деятельность прокурора по направлению процессуальной деятельности органов предварительного расследования (путем дачи указаний о направлении расследования, производстве процессуальных действий; передачи уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому и т.д.).

В работе диссертант рассматривает *предмет надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел* и обосновывает, что он совпадает с предметом надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие (надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия), который установлен ст. 29 Закона «О прокуратуре РФ» и ч. 1 ст. 37 УПК РФ. Участие прокурора в уголовном преследовании не должно влиять на предмет надзора за возбуждением и расследованием уголовных дел. Из определения предмета надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел следует, что он не может различаться в зависимости от формы предварительного расследования и един как для органов дознания, так и для органов предварительного следствия.

В связи с этим автор критически оценивает изменения УПК РФ и Закона «О прокуратуре РФ», внесенные Федеральным законом от 05 июня 2007 года № 87-ФЗ, вследствие которых прокурор был лишен значительной части полномочий, а надзор прокурора за досудебным производством стал зависим от формы предварительного расследования. Также на основе проведенного анализа диссертант приходит к выводу, что внесенные в 2007 году изменения вступили в противоречие с международно-правовыми стандартами и с российским законодательством.

Диссертантом представлена классификация полномочий прокурора в досудебном производстве по следующим группам:

1. Полномочия прокурора по надзору за возбуждением и расследованием уголовных дел органами предварительного следствия, которые включают в себя:

1) полномочия по надзору: ст.ст. 7, 10, 11, 16, 17, ч. 1 ст. 37, п.п. 1, 3, 5.1, 7, 8, 15, 16 ч. 2 ст. 37, ч.ч. 2.1, 6 ст. 37, 87, 88, ч. 4 ст. 96, ч. 4 ст.108, 123, 124, 125, 125.1, ч. 4 ст. 146, ч. 6 ст. 148, ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214, ч.ч. 1, 2, 3-5 ст. 221, ч. 5 ст. 439 и др. статьи УПК РФ;

2) полномочия по уголовному преследованию: ст.ст. 21, ч. 1 ст. 37, п.п. 2, 8.1, 12, 14, 16 ч. 2 ст. 37, ч. 4 ст. 37, ч.ч. 7 и 8 ст. 151, ч. 2.1 ст. 221, 222, 317.2, 317.3, 317.5 и др. статьи УПК РФ.

2. Полномочия прокурора по надзору за возбуждением и расследованием уголовных дел органами дознания, которые включают в себя:

1) полномочия по надзору: ст.ст. 7, 10, 11, 16, 17, ч. 4 ст. 20, 25, ч.ч. 1 и 2 ст. 28, ч. 3 ст. 28.1, ч. 1 ст. 37, п.п. 1, 3, 5, 6, 9, 10, 13, 15, 16 ч. 2 ст. 37, ч. 2.1 ст. 37, ч. 1 ст. 67, ч. 4.1 ст. 82, 87, 88, ч. 2 ст. 91, ч. 4 ст. 96, ч.ч. 2, 3 ст. 107, ч. 3 ст.108, ч. 2 ст. 109, ч. 3 ст. 110, ч. 1 ст. 114, ч. 1 ст. 115, 123, 124, 125, 125.1, ч. 3 ст. 144, ч. 4 ст. 146, ч. 4 ст. 147, ч. 6 ст. 148, ч. 1 ст. 165, ч. 1 ст. 214, ч.ч. 3-5 ст. 223, ч.ч. 1 и 4 ст. 224, ч.ч. 1, 2 ст. 226, ч. 2 ст. 226.6, ч.ч. 1, 2 ст. 226.8, ч. 3 ст. 318, ч. 1 ст. 427, ч. 1 ст. 435 и др. статьи УПК РФ;

2) полномочия по уголовному преследованию: ст.ст. 21, ч. 1 ст. 37, п.п. 2, 4, 8, 8.1, 11, 12, 14, 16 ч. 2 ст. 37, ч. 4 ст. 37, ч. 4 ст. 41, ч. 4 ст.108, ч. 2 ст. 144, п. 2 ч. 3 и ч. 4 ст. 150, ч.ч. 7 и 8 ст. 151, ч. 3 ст. 153, ч.ч. 2.1, 3 ст. 226, ч. 2 ст. 226.2, ч. 3 ст. 226.8 и др. статьи УПК РФ.

Во втором параграфе **«Ретроспектива развития надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел в уголовном судопроизводстве России»** диссертант исследует историю развития института надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел в досоветский, советский и постсоветский периоды, что обусловлено принятием основополагающих источников уголовно-процессуального права: Устав уголовного судопроизводства 1864 г., УПК РСФСР 1922, 1923 и 1960 гг., УПК РФ 2001 г.

Автор обосновывает вывод, согласно которому ретроспектива развития института надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел (с 1864 года по настоящее время) свидетельствует о том, что полномочия прокурора по надзору за следствием и дознанием в истории России до 2007 года никогда не были обусловлены формой расследования (дознание или следствие), а предоставляемый прокурору объем полномочий всегда позволял не только выявлять, но и устранять нарушения закона, допущенные как дознавателями, так и следователями:

– 1864-1917 гг. (УУС 1864 г.): определение деятельности прокурора в досудебном производстве как осуществление надзора («наблюдения»),

составляющим элементом которого является уголовное преследование. Наделение прокурора полномочиями: возбуждать уголовное дело; присутствовать при производстве всех следственных действий, не останавливая хода следствия; направлять следователю обязательные для исполнения требования, относящиеся к расследованию преступления и собиранию доказательств; требовать применения менее строгой меры принуждения при заключении обвиняемого под стражу; предлагать следователю задержать обвиняемого, оставленного на свободе или освобожденного из-под стражи; требовать дополнения предварительного следствия по окончании расследования уголовного дела; составлять обвинительный акт или заключение о прекращении или приостановлении уголовного преследования и др.;

– 1922-1960 гг.: восстановление после упразднения в 1917 г. института надзора прокурора за возбуждением уголовных дел и производством дознания и предварительного следствия, конкретизация полномочий прокурора: возбуждать уголовное преследование или отказывать в производстве дознания или предварительного следствия; знакомиться с материалами дознания или предварительного следствия; давать органам расследования обязательные для исполнения указания о направлении расследования; предлагать следователю избрать меру пресечения, отменить или заменить ее другой; разрешать ходатайства следователя о выемке почтово-телеграфной корреспонденции; по окончании предварительного расследования возвращать уголовное дело для производства дополнительного расследования, предавать обвиняемого суду или прекращать дело и др. (УПК РСФСР 1922 г.). Усиление надзора прокурора за предварительным следствием путем передачи прокурору от суда ряда полномочий: решать вопрос о подследственности и разрешать споры о подследственности; продлевать срок содержания под стражей обвиняемого; разрешать заявленный против следователя отвод и др. (УПК РСФСР 1923 г.). Закрепление единства надзорных полномочий прокурора в отношении органов дознания и органов предварительного следствия (Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1958 г.);

– 1960-2001 гг. (УПК РСФСР 1960 г.): осуществление прокурором надзора за законностью возбуждения уголовного дела и надзора за исполнением законов при производстве дознания и предварительного следствия в единых процессуальных формах, расширение и конкретизация полномочий прокурора: отменять постановление органа предварительного расследования о возбуждении уголовного дела и отказывать в возбуждении уголовного дела; отменять постановление об отказе в возбуждении уголовного дела и возбуждать уголовное дело; давать указания о производстве дознания и предварительного следствия, в том числе об избрании, изменении или отмене меры пресечения, о квалификации преступления; давать санкцию на арест; участвовать в производстве дознания и предварительного следствия и в необходимых случаях лично производить предварительное следствие или отдельные следственные действия по любому делу; отменять незаконные и необоснованные постановления органа дознания и следователя; по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, утверждать обвинительное заключение либо возвращать дело органу дознания или следователю со своими письменными указаниями для производства дополнительного расследования или пересоставления обвинительного заключения, либо прекращать дело, либо составлять новое обвинительное заключение и др.;

– 2001-2007 гг. (УПК РФ 2001 г. до внесения изменений в 2007 г.): передача от прокурора суду полномочий по принятию решений, затрагивающих конституционные права и свободы личности; закрепление полномочий прокурора по надзору за возбуждением и расследованием уголовных дел вне зависимости от формы предварительного расследования;

– 2007 г. – по настоящее время (УПК РФ 2001 г. после внесения изменений в 2007 г.): дифференциация надзора прокурора в зависимости от формы предварительного расследования; исключение значительной части полномочий прокурора по надзору за законностью и обоснованностью решений, принимаемых органами предварительного следствия, а также по процессуальному руководству следствием; лишение прокурора полномочий возбуждать уголовное дело и отказывать в возбуждении уголовного дела (Федеральный закон от 05.06.2007 г.

№ 87-ФЗ); наделение прокурора полномочием по заключению досудебного соглашения о сотрудничестве (Федеральный закон от 29.06.2009 г. № 141-ФЗ); возвращение прокурору части утраченных в 2007 году надзорных полномочий (Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ).

В третьем параграфе **«Особенности уголовно-процессуальной деятельности прокурора в досудебном производстве в зарубежных странах»** автор анализирует зарубежный опыт деятельности прокурора в досудебном производстве уголовного процесса через исследование конституционного и уголовно-процессуального законодательства всех государств-участников СНГ (Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Республика Таджикистан, Туркменистан, Республика Узбекистан, Украина), Грузии, Федеративной Республики Германии, а также Французской Республики и Соединенных Штатов Америки.

Основываясь на анализе зарубежного законодательства, диссертант приходит к выводу, что для большинства государств-участников СНГ, как и для России, характерно осуществление прокурором надзора и уголовного преследования. В Азербайджанской Республике, Республике Армения, Республике Молдова, Украине, Грузии, Германии деятельность прокурора заключается в процессуальном руководстве расследованием уголовного дела.

Исследование уголовно-процессуального законодательства государств-участников СНГ, Грузии, Федеративной Республики Германии, Французской Республики, Соединенных Штатов Америки позволило соискателю сделать вывод, что ни в одной из стран объем полномочий прокурора не обусловлен формой расследования, позволяет не только выявлять, но и устранять нарушения закона, допущенные органом расследования.

Заслуживают внимания следующие особенности регулирования полномочий прокурора:

– наделение прокурора полномочием возбуждать уголовные дела, в том числе одновременно с отменой постановления органа расследования об отказе в возбуждении уголовного дела;

– выделение надзора прокурора за законностью возбуждения уголовного дела в самостоятельную статью уголовно-процессуального закона;

– отсутствие у прокурора ограничений в праве ознакомления с материалами уголовного дела;

– в ходе расследования наделение прокурора полномочиями: продлевать сроки расследования уголовного дела; давать указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий; обращаться в суд с ходатайствами или давать согласие органу расследования на возбуждение перед судом ходатайств об избрании, о продлении, об отмене или изменении меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога, а также о производстве процессуальных действий, которые ограничивают конституционные права и свободы человека и гражданина; разрешать самоотводы и отводы должностных лиц органов расследования; отстранять должностное лицо органа расследования от дальнейшего производства расследования по уголовному делу, если им допущено нарушение требований закона; прекращать или приостанавливать производство по уголовному делу; возобновлять прекращенное или приостановленное производство по уголовному делу;

– наделение прокурора широким кругом полномочий при поступлении к нему уголовного дела с итоговым процессуальным актом в досудебном производстве, включая полномочие при утверждении итогового процессуального решения исключить из него отдельные пункты обвинения либо переквалифицировать обвинение на менее тяжкое.

Вторая глава **«Надзор прокурора за возбуждением уголовных дел: проблемы осуществления и пути совершенствования»** посвящена исследованию проблем осуществления надзора прокурором в стадии возбуждения уголовного дела.

Диссертантом обосновывается вывод о том, что дефицит полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела (в том числе по причине дифференциации надзора прокурора в зависимости от формы предварительного расследования) создает проблему для осуществления надзора за возбуждением уголовных дел, поскольку у прокурора отсутствуют полномочия по своевременному и эффективному предупреждению нарушения законности и по устранению выявленных прокурором нарушений законов. Выявив нарушение закона и имея право отменить постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, прокурор не наделен полномочием возбудить в этом случае уголовное дело, не наделен средством защиты конституционного права на доступ к правосудию.

На основании анализа законодательства, теоретических источников и эмпирических исследований автор приходит к выводу, что дальнейший путь совершенствования надзора прокурора должен быть связан с расширением полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, в том числе с наделением прокурора полномочием по возбуждению уголовных дел во всех случаях при выявлении им повода и основания. Предлагается выделить надзор прокурора за законностью возбуждения уголовного дела в самостоятельную статью уголовно-процессуального закона, дополнив гл. 20 УПК РФ ст. 149.1 следующего содержания:

«Статья 149.1. Надзор прокурора за законностью возбуждения уголовного дела

1. Прокурор осуществляет надзор за законностью возбуждения уголовного дела.

2. В ходе осуществления надзора за законностью возбуждения уголовного дела прокурор уполномочен:

1) по ходатайству следователя, дознавателя продлевать срок рассмотрения сообщения о преступлении до 30 суток со дня поступления указанного сообщения;

2) отменять постановление руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, дознавателя или нижестоящего прокурора об отказе в возбуждении уголовного дела и направлять материалы для проведения

дополнительной проверки со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения;

3) отменять постановление руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, дознавателя или нижестоящего прокурора об отказе в возбуждении уголовного дела и возбуждать уголовное дело;

4) отменять постановление руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, дознавателя или нижестоящего прокурора о возбуждении уголовного дела и отказывать в возбуждении уголовного дела;

5) отменять постановление руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, дознавателя или нижестоящего прокурора о возбуждении уголовного дела и направлять материалы для проведения дополнительной проверки со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения;

6) отменять постановление руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, дознавателя или нижестоящего прокурора о возбуждении уголовного дела и прекращать производство по уголовному делу, если по нему были произведены следственные действия.».

В работе обосновывается необходимость уточнения права прокурора: требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ); истребовать материалы проверки сообщения о преступлении или материалы уголовного дела при проверке законности и обоснованности решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела (п. 5.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), а также необходимость замены формулировки «мотивированное постановление» прокурора на «постановление» прокурора (ч. 4 ст. 146, ч. 6 ст. 148 УПК РФ и др.).

В целях совершенствования практической деятельности прокурора автор предлагает исключить закрепление в ведомственных нормативных актах необоснованного ограничения прокурора сроками реагирования на незаконные и необоснованные решения органов предварительного расследования (в частности,

п. 3.3 Приказа от 26.03.2014 года № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154⁶, необоснованно ограничивающий срок отмены прокурором постановления органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела до 5 суток вопреки ч. 6 ст. 148 УПК РФ).

Третья глава «**Надзор прокурора за расследованием уголовных дел: проблемы осуществления и пути совершенствования**» объединяет три параграфа.

В первом параграфе «**Соотношение полномочий прокурора по надзору за расследованием уголовных дел органами предварительного следствия и органами дознания**» анализируется соотношение объема полномочий прокурора в отношении производства следственных органов и органов дознания.

На основе проведенного исследования автор обосновывает вывод, что прокурор фактически лишен возможности осуществлять эффективный надзор за законностью при производстве предварительного следствия, обладая при этом широким кругом полномочий по надзору за производством дознания. Соискатель утверждает, что объем надзорных полномочий прокурора при производстве предварительного следствия не должен быть меньше, чем при производстве дознания, хотя бы потому, что дознание осуществляется по менее сложной категории дел.

По результатам проведенного анкетирования 257 прокуроров автор приходит к выводу, что прокурорам недостаточно полномочий по надзору за производством предварительного следствия и достаточно полномочий по надзору за производством дознания.

При этом 60,3 % опрошенных прокуроров считают, что оснований для различия объема полномочий прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и по надзору за процессуальной деятельностью органов дознания не имеется.

⁶ Приказ Генпрокуратуры РФ, МВД России, ФСБ России, СК России, ФСКН России, ФТС России, ФСИН России, Минобороны России, ФССП России, МЧС России от 26.03.2014 г. № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях» (зарегистрирован в Минюсте России 04.08.2014 г. № 33432) // Российская газета. 13.08.2014. № 181.

78,3 % респондентов полагают, что полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами предварительного следствия должны быть одинаковыми с полномочиями по надзору за исполнением законов органами дознания.

Диссертант делает вывод, что защита публичного интереса по обеспечению законности возбуждения и расследования уголовных дел не может быть поставлена в зависимость от формы расследования и субъекта его производства. Соответственно, объем полномочий прокурора по надзору за возбуждением и расследованием уголовных дел как правовое средство защиты публичного интереса не может быть поставлен в зависимость от формы предварительного расследования.

Защита публичного интереса по обеспечению законности досудебного производства требует наделения прокурора достаточными правовыми средствами надзора, позволяющими предотвратить, выявить и устранить (дать указания об устранении) нарушения уголовного и уголовно-процессуального законов при возбуждении и расследовании уголовных дел, независимо от формы расследования.

Автор считает, что проблема дифференциации надзора прокурора в зависимости от формы предварительного расследования тесно взаимосвязана с проблемой соотношения надзора прокурора и ведомственного контроля, осуществляемого руководителем следственного органа. При разрешении указанной проблемы соискатель предлагает исходить из различной правовой природы надзора прокурора и ведомственного контроля. Диссертант обосновывает вывод, что прокурор должен осуществлять процессуальное руководство предварительным следствием, которое является составной частью уголовного преследования, в частности, путем дачи указаний о направлении уголовного преследования.

В целях обеспечения единого режима законности в досудебном производстве диссертант предлагает закрепить полномочия прокурора: отменять все незаконные или необоснованные постановления руководителя следственного органа и

следователя (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ); разрешать отводы, заявленные руководителю следственного органа и следователю, а также их самоотводы (п. 9 ч. 2 ст. 37, ч. 1 ст. 67 УПК РФ) – и исключить полномочие руководителя следственного органа разрешать отводы, заявленные следователю, а также его самоотводы (п. 5 ч. 1 ст. 39 УПК РФ).

Во втором параграфе **«Надзор прокурора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина при расследовании уголовных дел: проблемы осуществления и пути совершенствования»** анализируются актуальные проблемы осуществления прокурором надзора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина в досудебном производстве и вносятся предложения по его совершенствованию.

Соискателем обосновывается, что актуальной проблемой является соотношение надзора прокурора и судебного контроля в досудебном производстве. Автор приходит к выводу, что в отличие от судебного контроля надзор прокурора не зависит от воли частных лиц, а выражает публично-правовую обязанность государства обеспечить законность производства, носит постоянный характер, а также обладает большей оперативностью и большей экономичностью для государства, чем судебный контроль. Чем эффективнее надзор прокурора в досудебном производстве, тем меньше оснований будет возникать для уголовно-процессуальных споров, разрешаемых в порядке судебного контроля.

Анализируя уголовно-процессуальное законодательство и практику его применения, диссертант приходит к выводу, что дефицит полномочий прокурора для осуществления надзора за законностью предварительного следствия (сложившийся в результате дифференциации надзора прокурора в зависимости от формы расследования) создает проблему осуществления надзора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина при расследовании уголовных дел.

Поскольку гарантом соблюдения Конституции РФ и исполнения законов в государстве является прокурор, то его требования об устранении нарушений законодательства должны быть беспрекословно исполнены всеми должностными

лицами вне зависимости от формы предварительного расследования. Автор предлагает исключить из УПК РФ порядок обжалования следователем требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия (ч. 6 ст. 37, ч. 3 ст. 38, ч. 4 ст. 39 УПК РФ).

Требование единого порядка обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина при расследовании уголовных дел определяет необходимость наделения прокурора действенными полномочиями по устранению нарушений закона, допущенных в ходе предварительного следствия. Диссертант вносит предложение закрепить полномочие прокурора отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ (п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), исключив данное полномочие из компетенции руководителя следственного органа (п. 6 ч. 1 ст. 39 УПК РФ).

Актуальной проблемой осуществления прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина является проблема ознакомления прокурора с материалами находящегося в производстве уголовного дела. Соискатель обосновывает вывод, что прокурор должен обладать правом безоговорочного истребования материалов уголовного дела и материалов проверки сообщения о преступлении с указанием срока предоставления ему соответствующих материалов (ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ).

Защита конституционных прав и свобод личности требует беспристрастности и должна исключать ведомственный интерес. В частности, в 2014 году следователями Следственного комитета РФ в России задержано 28865 подозреваемых в совершении преступлений, из них заключено под стражу 87,5 %, избрана мера пресечения в виде домашнего ареста 4,1 %; отказано руководителем следственного органа в возбуждении перед судом ходатайств о заключении под стражу 0 лиц (0,0 % от числа задержанных). Статистические показатели МВД России в целом аналогичны: руководителями следственных органов отказано в даче согласия следователям на возбуждение перед судом ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу 1,9 % от числа задержанных. Для сравнения: прокурором отказано дознавателям МВД России в возбуждении перед

судом ходатайств о заключении под стражу 9,7 % от числа задержанных⁷. При этом основания для избрания меры пресечения (ст. 97 УПК РФ) и обстоятельства, учитываемые при избрании меры пресечения в виде заключения под стражу (ст.ст. 99 и 108 УПК РФ), едины. Следователь и дознаватель вправе обратиться соответственно к руководителю следственного органа и прокурору для дачи согласия на возбуждение перед судом ходатайства только при соблюдении единых требований УПК РФ к избранию меры пресечения в виде заключения под стражу.

Автор аргументирует необходимость наделения прокурора полномочием санкционирования возбуждения перед судом ходатайств органов предварительного следствия о применении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения (п. 5 ч. 2 ст. 37, ч. 2 ст. 91, ч. 3 ст. 108, ч.ч. 2, 3 ст. 109, ч. 3 ст. 110, ч. 1 ст. 114, ч. 1 ст. 115, ч. 1 ст. 165 УПК РФ), и исключения данного полномочия у руководителя следственного органа (п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК РФ).

В целях совершенствования практической деятельности прокурорам рекомендуется использовать в полном объеме полномочие, предоставленное п. 8 ч. 2 ст. 37, ч. 3 ст. 165 УПК РФ, принимать участие в каждом судебном заседании при рассмотрении ходатайств о производстве процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, каждый раз обосновывая свою позицию перед судом.

В третьем параграфе **«Надзор прокурора за решениями, определяющими движение производства по уголовному делу в ходе предварительного расследования: проблемы осуществления и пути совершенствования»** автором рассмотрены проблемы, возникающие в ходе осуществления прокурором надзора за решениями, определяющими движение производства по уголовному делу в ходе предварительного расследования.

На основе проведенного анализа диссертант приходит к выводу, что несмотря на необходимость обеспечения единства надзора прокурора за

⁷ Статистический отчет «Сведения о следственной работе и дознании» по форме № 1-Е за январь-декабрь 2014 года // Генеральная прокуратура Российской Федерации.

расследованием уголовных дел, действующая редакция УПК РФ дифференцирует надзор прокурора за решениями, определяющими движение производства по уголовному делу, в зависимости от формы предварительного расследования.

В работе аргументируется вывод, что дефицит полномочий прокурора для осуществления надзора за законностью предварительного следствия создает проблему осуществления надзора за решениями, обеспечивающими формирование обвинения и движение уголовного дела.

Основываясь на результатах исследования уголовно-процессуального законодательства и практики его применения, диссертант вносит предложения закрепить полномочия прокурора: продлевать срок предварительного следствия (п. 4.1 ч. 2 ст. 37, ч.ч. 4-7 ст. 162 УПК РФ); приостанавливать производство по уголовному делу (п. 12.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ); утверждать постановление руководителя следственного органа и следователя о прекращении производства по уголовному делу, а также прекращать производство по уголовному делу (п. 13 ч. 2 ст. 37, гл. 4 УПК РФ); принимать решение о соединении уголовных дел, находящихся в производстве следователя (ч. 3 ст. 153 УПК РФ); принимать решение о возобновлении производства по уголовному делу, расследование по которому осуществлялось в форме предварительного следствия (ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214 УПК РФ); при утверждении обвинительного заключения исключить из него отдельные пункты обвинения либо переквалифицировать обвинение на менее тяжкое (ч. 1.2 ст. 221 УПК РФ).

При этом необходимо исключить полномочия руководителя следственного органа: продлевать срок предварительного расследования (п. 8 ч. 1 ст. 39 УПК РФ); утверждать постановление следователя о прекращении производства по уголовному делу (п. 9 ч. 1 ст. 39 УПК РФ).

Соискатель обосновывает вывод, что прокурор фактически лишен эффективных полномочий по осуществлению надзора за принятием решения о привлечении лица в качестве обвиняемого. Автор предлагает наделить прокурора полномочием давать письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий не только дознавателю, но и следователю

(п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), что позволило бы оперативно реагировать как уже на допущенные следователем нарушения федерального законодательства, так и предупреждать их, в том числе при решении вопроса о привлечении в качестве обвиняемого.

В целях совершенствования практической деятельности по осуществлению прокурорского надзора за принятием решения о привлечении лица в качестве обвиняемого диссертант предлагает закрепить в ведомственных нормативных актах возможность согласования с прокурором проекта постановления о привлечении в качестве обвиняемого.

Автором обосновано положение о том, что поддержание государственного обвинения в ходе судебного производства – обязанность прокурора, поэтому решение прокурора о недопустимости направления уголовного дела в суд, выраженное в возвращении дела следователю для производства дополнительного следствия, не должно быть оспоримым, в связи с этим целесообразно исключить порядок обжалования следователем решения прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия (ч.ч. 4, 5 ст. 221 УПК РФ).

Анализ статистических данных Генеральной прокуратуры РФ по количеству возвращенных судом уголовных дел прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ позволяет утверждать соискателю, что поскольку прокурор имеет широкий объем полномочий текущего надзора за дознанием, то соответственно качество надзора за расследованием в этой форме выше, чем качество расследования в форме предварительного следствия.

В целях совершенствования практической деятельности прокурорам рекомендуется соблюдать сроки принятия решений по уголовным делам, поступившим с итоговым процессуальным актом в досудебном производстве (ч. 1 ст. 221, ч. 1 ст. 226, ч. 1 ст. 226.8 УПК РФ); во избежание нарушения установленного уголовно-процессуального срока выполнять требования ч. 1.1 ст. 221 УПК РФ о возбуждении перед вышестоящим прокурором ходатайства о продлении срока рассмотрения уголовного дела, поступившего от следователя с обвинительным заключением, до 30 суток.

В **заключении** подводятся итоги проведенного диссертационного исследования, излагаются основные его выводы и предложения по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства и практики его применения.

По теме диссертации опубликованы следующие работы автора (общим объемом 4,7 п.л.).

Публикации в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. Таболина, К.А. О недостаточности полномочий прокурора для обеспечения эффективного надзора в стадии возбуждения уголовного дела / К.А. Таболина // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 6 (43). – С. 1208-1214. – DOI: 10.7256/1994-1471.2014.6.10358. – 0,6 п.л.

2. Таболина, К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: история и современность / К.А. Таболина // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 11 (48). – С. 2574-2580. – 0,6 п.л.

3. Таболина, К.А. Об актуальных проблемах уголовного процесса / К.А. Таболина // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 4 (53). – С. 34-36. – 0,3 п.л.

4. Таболина, К.А. Особенности уголовно-процессуальной деятельности прокурора в досудебном производстве в зарубежных странах / К.А. Таболина // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения / Journal of Foreign Legislation and Comparative Law. – 2015. – № 6 (55). – С. 1076-1083. – DOI: 10.12737/17117. – 1 п.л.

Публикации в иных научных изданиях:

5. Таболина, К.А. К вопросу о проблемах реализации надзорных полномочий прокурора в досудебном производстве / К.А. Таболина // Перспективы развития уголовно-процессуального права и криминалистики: материалы II Международной

научно-практической конференции, 2012. Часть 2. – М.: РАП, 2013. – С. 200-206. – 0,3 п.л.

6. Таболина, К.А. К вопросу об исполнении требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства в досудебном производстве уголовного процесса России / К.А. Таболина // Актуальные проблемы совершенствования законодательства и правоприменения: материалы IV Международной научно-практической конференции (г. Уфа, 8 февраля 2014 г.) / под общ. ред. А.В. Рагулина, М.С. Шайхуллина; Евразийский научно-исследовательский институт проблем права. – Часть II. – Уфа, 2014. – С. 357-360. – 0,2 п.л.

7. Таболина, К.А. О необходимости санкционирования прокурором возбуждения перед судом ходатайств о применении меры пресечения в виде заключения под стражу / К.А. Таболина // Актуальные проблемы уголовного процесса и криминалистики России и стран СНГ: материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 85-летию со дня рождения Ю.Д. Лившица – 4 апреля 2014 г. – Часть I. – Челябинск: Цицеро, 2014. – С. 264-268. – 0,2 п.л.

8. Таболина, К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел как гарантия прав личности в уголовном судопроизводстве / К.А. Таболина // Судебно-правовая реформа 1860-х гг. в России и современное уголовно-процессуальное право (посвящается 150-летию принятия Судебных Уставов 1864 г.): материалы III Международной научно-практической конференции, проводимой в Российской академии правосудия. – М.: ПРАВО, 2014. – С. 129-135. – 0,3 п.л.

9. Таболина, К.А. К вопросу о необходимости дифференциации полномочий прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия / К.А. Таболина // Московский юридический форум. VI Международная научно-практическая конференция «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции». Часть I. –

М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2014. – С. 282-286. – 0,3 п.л.

10. Таболина, К.А. Надзор прокурора за возбуждением уголовных дел по Уголовно-процессуальному кодексу Республики Беларусь и Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / К.А. Таболина // Уголовная юстиция: законодательство, теория и практика: сб. материалов V Респ. науч.-практ. конф. аспирантов, магистрантов и студентов, Брест, 24 окт. 2014 г.: в 2 ч. / Брест. гос. ун-т им. А.С. Пушкина; редкол.: В.В. Лосев (отв. ред.) [и др.]. – Ч. 2. – Брест: БрГУ, 2015. – С. 84-87. – 0,2 п.л.

11. Таболина, К.А. Право прокурора на возбуждение уголовного дела как мера прокурорского реагирования на нарушение закона / К.А. Таболина // Государственный суверенитет и верховенство права: международное и национальное измерения. II Московский юридический форум (Кутафинские чтения) (2-4 апреля 2015 г., Москва): пленарные доклады и материалы конференций. – М.: Проспект, 2015. – С. 262-266. – 0,2 п.л.

12. Таболина, К.А. Модель полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела / К.А. Таболина // Государственный суверенитет и верховенство права: международное и национальное измерения. II Московский юридический форум (Кутафинские чтения) (2-4 апреля 2015 г., Москва): материалы круглых столов: в 2 ч. – Часть 2. – М.: Проспект, 2015. – С. 453-457. – 0,3 п.л.

13. Таболина, К.А. К вопросу о проблеме истребования прокурором материалов проверки сообщения о преступлении и материалов уголовного дела / К.А. Таболина // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2015» / Отв. ред. А.И. Андреев, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов. [Электронный ресурс] – М.: МАКС Пресс, 2015. – 1 электрон. опт. диск (DVD-ROM); 12 см. – Систем. требования: ПК с процессором 486+; Windows 95; дисковод DVD-ROM; Adobe Acrobat Reader. – 0,2 п.л.