

На правах рукописи



Сычев Дмитрий Анатольевич

**СОДЕРЖАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОКУРОРОМ
ФУНКЦИЙ НАДЗОРА И УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ В
ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА**

Специальность 12.00.09 – «Уголовный процесс»

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2016

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Шадрин Виктор Сергеевич

Официальные оппоненты: **Махов Вадим Николаевич**
доктор юридических наук, профессор,
ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов», кафедра уголовного права, уголовного процесса и криминалистики, профессор

Маслов Игорь Викторович
кандидат юридических наук, ФГК ВОУ ВПО
«Военный университет Министерства обороны Российской Федерации», кафедра криминалистики, старший преподаватель

Ведущая организация: ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

Защита состоится 23 июня 2016 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д.170.001.02 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, г. Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15; на сайте <http://www.agprf.org>.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://www.vak.ed.gov.ru>.

Автореферат разослан 21 апреля 2016 года.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



Н.В. Буланова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Определение процессуального положения прокурора в уголовном процессе вообще и, в особенности, на досудебных его стадиях, никогда не было однозначным.

Советское законодательство отводило прокурорскому надзору роль высшего и всеобъемлющего, делало мнение прокурора решающим в вопросах обеспечения уголовного преследования.

Концепция судебной реформы в РФ, одобренная 24 октября 1991 г. постановлением Верховного Совета РСФСР, выдвинула ряд идей, непосредственно касающихся роли и статуса прокурора в уголовном судопроизводстве, в том числе создания независимой и самостоятельной судебной власти, состязательности судопроизводства, определения для прокуратуры уголовного преследования в качестве «доминирующей функции»¹.

Указанные идеи нашли свое отражение в действующем уголовно-процессуальном законодательстве. В частности, путем закрепления в ст. 15 УПК РФ положения о трех основных уголовно-процессуальных функциях – обвинения (уголовного преследования), защиты и разрешения уголовного дела, которые отделены друг от друга и не могут быть возложены на один и тот же орган или должностное лицо.

Вместе с тем, в теории уголовного процесса так и остался не до конца решенным вопрос об иных функциях в уголовном судопроизводстве, в том числе применительно к особенностям функционирования прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса. Так, УПК РФ относит прокурора к участникам уголовного процесса со стороны обвинения, на которого возложено осуществление уголовного преследования от имени государства по делам публичного и частно-публичного обвинения (ст. 21, 37 УПК РФ). При этом ст. 37 УПК РФ не снимает с прокурора обязанности по надзору за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия. Однако функция уго-

¹ Концепция судебной реформы в Российской Федерации / Сост. С.А. Пашин. М., 1992. С. 60, 78.

ловного преследования, согласно закону, подлежит реализации прокурором на протяжении всего уголовного процесса, в отличие от функции надзора, которая носит более ограниченный характер, затрагивая только деятельность органов предварительного расследования. Это создало трудности в науке уголовного процесса в понимании функционального назначения прокурора, в особенности в ходе досудебного производства, обусловило различие научных точек зрения, в том числе о соотношении и взаимосвязи пары функций: надзор – уголовное преследование.

Законодательные инициативы, направленные на разграничение полномочий по надзору и руководству следствием, допуск в уголовный процесс защитника с момента начала осуществления процессуальных действий, затрагивающих права и свободы подозреваемого, расширение прав и гарантий прав иных лиц, участвующих в производстве процессуальных действий при проведении проверки в порядке ст. ст. 144—145 УПК РФ, стали последовательными шагами в развитии начал состязательности в отечественном уголовном процессе. Между тем, поступательности в определении функционального содержания деятельности прокурора и наполнении его процессуальных функций реальными полномочиями у законодателя не наблюдается. Об этом свидетельствует временное изъятие у прокурора полномочий по отмене незаконных и необоснованных постановлений органа расследования об отказе в возбуждении уголовного дела, а также о приостановлении и прекращении уголовного дела. Это в значительной мере дезориентирует правоприменителя, у которого отсутствует четкое представление об осуществляемых прокурором функциях в досудебных стадиях уголовного процесса.

Одновременно с указанным сохраняется процессуально-правовое регулирование, при котором прокурор, в отличие от должностных лиц органов расследования, лишен возможности инициировать уголовное преследование посредством личного возбуждения уголовного дела.

Данный казус вряд ли оправдан при наличии действующих рекомендаций № R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы 2000 года «О роли прокура-

туры в системе уголовного правосудия» и № Rec 1604(2003) Парламентской Ассамблеи Совета Европы 2003 года «О роли прокуратуры в демократическом обществе, основанном на верховенстве закона»², согласно которым прокуроры не только поддерживают обвинение в суде, но и «во всех системах уголовного правосудия решают вопрос о возбуждении или продолжении уголовного преследования». На этот факт также последовательно обращает внимание в своих выступлениях Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка³.

Кроме того, анализ Федерального закона от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ в части распространения гарантий защиты прав и законных интересов личности, в том числе против необоснованного уголовного преследования, на стадию возбуждения уголовного дела и увеличение возможностей собирания на данном этапе досудебного производства полноценных доказательств дает основания для вывода о существенном расширении пределов уголовного преследования. Сдвиг возможного начала уголовного преследования в первую стадию процесса, в свою очередь, позволяет говорить о появлении у соответствующего заподозренного лица фактически правового статуса подозреваемого. Но законодатель в очередной раз уклонился от конкретизации, как момента начала уголовного преследования, так и расширения круга лиц, подпадающих под статус подозреваемого.

Федеральными законами № 380-ФЗ от 14.12.2015 г. и №440-ФЗ от 30.12.2015 г. в УПК РФ внесены изменения, позволяющие дознавателю обжаловать решения прокурора о: возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта (обви-

² Техноэксперт. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации [электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/90199642> (дата обращения - 01.07.2015).

³ «Сильное Российское государство должно иметь сильную прокуратуру» (интервью с Генеральным прокурором Российской Федерации Ю.Я. Чайкой // Прокурор. 2012. N 1; Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на парламентских слушаниях в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 18 ноября 2013 г. // Стенограмма парламентских слушаний на тему «Совершенствование законодательства в сфере уголовно-правовой политики» 18 ноября 2013 г // Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://consil.gov.ru> – Загл. с экрана.

нительного постановления), а также направлении уголовного дела для производства дознания в общем порядке – при проведении сокращенного дознания. Введена процессуальная фигура начальника органа дознания с полномочиями в отношении дознавателя, которые во многом аналогичны полномочиям руководителя следственного органа по отношению к следователю. Такая позиция законодателя может свидетельствовать об его стремлении придания большей самостоятельности обозначенным должностным лицам в отстаивании результатов расследования проведенного в форме дознания.

В свою очередь объем властных полномочий прокурора не претерпел изменений, что не дает необходимой правовой основы для его деятельности в досудебных стадиях уголовного процесса в осуществлении, как эффективного надзора, так и качественного уголовного преследования. На деле это означает ограниченность возможностей прокурора, как гаранта законности, в обеспечении прав и законных интересов лиц, вовлекаемых в орбиту уголовного судопроизводства.

Указанное создает дополнительные сложности для решения научно-практических вопросов осуществления прокурором, как функции надзора, так и функции уголовного преследования в современных условиях. Вследствие чего процессуальный статус прокурора нуждается в уточнении и укреплении посредством большей детализации его полномочий, а также путем выработки действенных процессуальных механизмов их реализации.

Отдельное внимание этой проблеме было уделено Президентом России в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 03.12.2015⁴.

На востребованность функции прокурорского надзора за следствием и дознанием, активной ее роли и тесной связи с функцией уголовного преследования побуждают обратить внимание следующие статистические данные. Рост в 2014 г. нарушений законов в работе всех правоохранительных органов с 5,5 (2013 г.) до 6,5 млн., из которых две трети выявлено прокурорами на этапе рас-

⁴ Послание Президента России Федеральному Собранию РФ от 03.12.2015 «Послание Президента Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс» [электронный ресурс] – Режим доступа: URL: http://consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189898/ – Загл. с экрана.

смотрения сообщений о преступлениях. В том же году ими инициирована регистрация более 155 тыс. преступлений, не получивших своевременного учета, в том числе 202 убийства. Прокурорско-надзорная практика показывает, что увеличилось количество нарушений, допускаемых непосредственно при производстве предварительного следствия и дознания. Закономерно выросло и количество принятых в целях их устранения актов прокурорского реагирования. Так, прокурорами отменено (29,4 тыс., + 18,5%) незаконных постановлений следователей и дознавателей о прекращении дела, а также (424 тыс., +4%) преждевременных решений о приостановлении расследования. Все больше сигналов поступает в прокуратуру о том, что после отмен вышеуказанных постановлений, уголовные дела в следственных подразделениях длительное время лежат без движения, к производству не принимаются⁵.

Указанные обстоятельства свидетельствуют об актуальности данной темы и тем самым предопределили ее выбор для диссертационного исследования. Научная разработка избранной темы важна не только в теоретическом плане, но и для повышения эффективности практического правоприменения в досудебном судопроизводстве, учитывая несовершенство действующего законодательства.

Степень научной разработанности темы.

Основа функционального анализа деятельности участников уголовного судопроизводства и, в частности, прокурора, в науке уголовного процесса была заложена дореволюционными процессуалистами: И.Я. Фойницким, А.Ф. Кони, В.Л. Случевским, Н.Д. Сергеевским, П.И. Люблинским, Г.С. Фельдштейном и другими.

В дальнейшем значительное внимание проблематике уголовно-процессуальных функций уделено в трудах советских юристов: Ю.Н. Белозерова, Н.В. Жогина, М.П. Кан, М.А. Ковалева, А.М. Ларина,

⁵ О состоянии законности и правопорядка в 2014 году и о проделанной работе по их укреплению: Доклад Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации ФС РФ // Генеральная прокуратура Российской Федерации [электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-723904/> – Загл. с экрана.

А.Р. Михайленко, Я.О. Мотовиловкера, В.П. Нажимова, Л.А. Николаевой, И.Д. Перлова, Р.Д. Рахунова, В.М. Савицкого, М.С. Строговича, Ф.Н. Фаткуллина, М.А. Чельцова, В.Н. Шпилева, П.С. Элькинд, М.Л. Якуб, Н.А. Якубович и других.

В настоящее время вопросы осуществления уголовно–процессуальных функций прокурором в условиях реформированного УПК РФ стали предметом пристального исследования в работах А.С. Александрова, О.Я. Баева, В.И. Баскова, В.П. Божьева, В.М. Бозрова, А.Д. Бойкова, Н.В. Булановой, В.М. Быкова, Б.Я. Гаврилова, Л.В. Головки, И.Ф. Демидова, Р.В. Жубрина, О.Д. Жука, З.З. Зинатуллина, В.Н. Исаенко, Г.С. Казиняна, О.С. Капинус, Н.И. Капинуса, В.В. Ключкова, Н.П. Кирилловой, О.А. Кожевникова, А.П. Кругликова, В.Ф. Крюкова, В.А. Лазаревой, А.М. Ларина, В.П. Lupинской, Н.С. Мановой, В.Н. Махова, И.В. Маслова, И.Л. Петрухина, В.П. Рябцева, А.Б. Соловьева, М.Е.Токаревой, В.Т. Томина, Н.С. Трубина, А.А. Тушева, А.Г. Халиулина, Т.Ю. Цапаевой, В.А. Чернышева, В.С. Шадрина, С.П. Щербы, В.Б. Ястребова и других.

Особенности реализации прокурором уголовно–процессуальных функций в досудебных стадиях уголовного процесса анализировались в кандидатских и докторских диссертациях Е.Л. Никитина (2000 г.), С.Н. Алексеева, Е.Д. Болтошева (2002 г.), О.В. Химичевой (2004 г.), А.В. Капранова (2005 г.), М.Г. Ковалевой (2005 г.), Д.Д. Донского (2005 г.), Г.Н. Королева (2005 г.), К.В. Муравьева (2005 г.), В.В. Артемовой (2006 г.), И.А. Дубины (2006 г.), Р.С. Бубнова (2006 г.), В.В. Яковенко (2006 г.), З.Ш. Гатауллина (2007 г.), Е.А. Дресвянниковой (2007 г.), Р.В. Мазюк (2007 г.), Р.М. Исаевой (2007 г.), В.М. Горлова (2008 г.), К.А. Бабина (2008 г.), А.Н. Агеева (2009 г.), Н.В. Веретенникова (2009 г.), В.А. Андреянова (2009 г.), Т.Н. Самойловой (2009 г.), В.С. Калашникова (2010 г.), Е.Н. Бушковской (2011 г.), Д. С. Кроткова (2011 г.), В.В. Самсонова (2011 г.), Е. А. Буглаевой (2011 г.), А.Г. Тетерюк (2011 г.), Д.И. Ережипалиева (2012 г.), Г.Д. Харебавы (2013 г.), А.А. Терёхина (2013 г.), Э. А. Хайруллиной (2013 г.), Б.А. Тугутова (2014 г.),

А.В. Чубыкина (2014 г.). Вопросы осуществления прокурором функций уголовного преследования и надзора в контексте различных этапов досудебного производства по уголовному делу стали предметом диссертационного исследования Ш.М. Абдул-Кадырова (2015 г.).

Бесспорно ценные научные разработки названных авторов, так или иначе связанные с функционированием прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса, оказали свое влияние на формирование современных научных взглядов и предпочтений, однако не исчерпали темы, учитывая динамику изменений в уголовно-процессуальном законодательстве России. В то же время, диссертантом продемонстрирован новый подход к определению содержания уголовно-процессуальных функций прокурора; проведен углубленный комплексный анализ ведущих функций прокурора: надзора и уголовного преследования; с авторских позиций уделено внимание вопросам взаимодействия прокурора с органами и иными должностными лицами, осуществляющими уголовное преследование, также рассматривается ряд других, ранее не до конца исследованных вопросов.

Объектом исследования является комплекс уголовно-процессуальных правоотношений, складывающийся при реализации функций прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса.

Предмет исследования составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, нормы российского законодательства, ведомственные нормативные акты, правовые позиции Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации, определяющие функциональное содержание уголовно-процессуальной деятельности прокурора, относящейся к досудебному производству; юридическая литература по рассматриваемым в диссертации вопросам; материалы правоприменительной практики и статистические данные за период 2007—2014 гг.; профессиональное мнение следственных и прокурорских работников, а также дознавателей по поводу теоретических и практических проблем реализации прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса.

Целью настоящего исследования является выяснение закономерностей формирования и трансформации функций прокурора в досудебном судопроизводстве, разработка предложений, направленных на совершенствование теоретических основ и правовой регламентации, содержания и реализации прокурором процессуальных функций надзора и уголовного преследования на досудебных стадиях уголовного процесса.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие **задачи**:

определить понятие, значение, условия осуществления функций прокурора в досудебном судопроизводстве;

рассмотреть становление и эволюцию функционального содержания уголовно-процессуальной деятельности прокурора;

проанализировать виды функций прокурора в досудебном производстве по уголовному делу;

исследовать содержание функции уголовного преследования в деятельности прокурора и полномочия по ее реализации;

раскрыть особенности взаимодействия прокурора с органами предварительного следствия и дознания при реализации функции уголовного преследования;

исследовать содержание функции прокурорского надзора и полномочия по ее реализации;

раскрыть соотношение функции прокурорского надзора и функций судебного и ведомственного контроля;

разработать на основе выявленного исследованием содержания осуществляемых прокурором уголовно-процессуальных функций надзора и уголовного преследования научно обоснованные предложения по совершенствованию норм уголовно-процессуального законодательства, регламентирующих статус прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, а также рекомендации по совершенствованию практической деятельности прокурора в досудебном производстве.

Методологической основой диссертационного исследования является диалектический метод познания, а также положения теории отражения, обуславливающие единство теоретического и практического в объективном процессе познания, конкретно-исторический подход. Наряду с этим в ходе исследования используются общенаучные и частно-научные методы познания: системный, сравнительно-правовой, анализа и синтеза, статистический, логико-юридический и социологический (анкетирование, обобщение правоохранительной практики, анализ документов), включенного наблюдения и др.

Теоретическую основу исследования составили научные труды в области истории, теории государства и права, уголовно-процессуального права, прокурорского надзора по вопросам, касающимся осуществления прокурором уголовно-процессуальных функций в досудебном судопроизводстве.

Нормативной основой исследования являются положения Конституции Российской Федерации, уголовно-процессуальное законодательство России, постановления и определения Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации, приказы Генерального прокурора Российской Федерации, иные ведомственные нормативно-правовые акты, ранее действовавшее отечественное уголовно-процессуальное законодательство (Устав уголовного судопроизводства 1864 г., законодательство СССР и РСФСР).

Научная новизна исследования заключается в комплексном монографическом исследовании содержания и реализации прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса, проводимом на основе их исторического анализа и современного уголовно-процессуального законодательства. Автором определено структурное содержание каждой из функций и предложен новый подход к его пониманию, вследствие чего с авторских позиций предложено решение задачи совершенствования статуса прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, которая имеет значение для науки уголовного процесса.

Проведенное исследование позволило разработать и обосновать ряд теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование и конкретизацию уголовно-процессуальных норм, регламентирующих процессуальное положение прокурора, и повышение эффективности его правоприменительной деятельности.

Новизна исследования также проявилась в анализе и оценке последних новелл УПК РФ (федеральные законы № 380-ФЗ от 14.12.2015 и №440-ФЗ от 30.12.2015), регламентирующих отдельные вопросы взаимодействия дознавателя и начальника органа дознания с прокурором.

Научная новизна результатов диссертационного исследования нашла свое отражение и **в основных положениях, выносимых на защиту:**

1. Руководствуясь сложившимся в отечественной уголовно-процессуальной науке подходом к определению уголовно-процессуальных функций, автор приходит к выводу о том, что в условиях формирования современной модели деятельности российской прокуратуры особое значение приобретает правозащита в качестве определяющего в целом характер и содержание действий и решений прокурора направления этой деятельности. Для достижения назначения уголовного судопроизводства, осуществляемые прокурором функции уголовного преследования и надзора, выступают теми инструментами, с помощью которых становятся возможными защита прав и свобод человека и гражданина, охраняемых интересов общества и государства. Вследствие этого названные функции становятся ведущими, взаимно друг друга дополняющими, а благодаря совокупности предоставленных полномочий – исключительными, не присущими иным субъектам уголовного процесса со стороны обвинения. Данный факт получает дополнительное объяснение благодаря сохраняющейся смешанной природе отечественного уголовного процесса (сопоставительность в судебных стадиях и доминирование розыска в досудебном производстве) и исторически предопределенному сочетанию в фигуре российского прокурора направлений деятельности по надзору и уголовному преследованию.

2. Введение в декабре 2015 г. законодателем в круг участников уголовного судопроизводства фигуры начальника органа дознания и наделение дознавателя правом с его согласия обжаловать решение прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта или обвинительного постановления, о направлении уголовного дела дознавателю для производства дознания в общем порядке означает начало принципиального нового этапа в развитии отношений между прокурором и дознавателем. А именно распространение на осуществление прокурором руководства дознанием и, соответственно, на выполнение им функций уголовного преследования и прокурорского надзора ограничений, которые ранее были характерны лишь для взаимоотношений прокурора с органами предварительного следствия.

Данные новеллы дают основание полагать, что выявленные в результате ранее проведенных научных исследований и известные в практике досудебного производства сложности в реализации прокурором функций уголовного преследования и надзора в отношении органов предварительного следствия могут начать проявляться и в отношениях с органами дознания. Подобное вряд ли может способствовать как эффективности деятельности прокурора в досудебном производстве, так и эффективности расследования преступлений, в том числе соблюдению требования об осуществлении уголовного судопроизводства в разумный срок.

3. В связи с научной дискуссией о направлениях совершенствования дознания как формы предварительного расследования обосновано отсутствие необходимости наделения начальников органа и подразделений дознания статусом, аналогичным правовому статусу руководителя следственного органа. Создав и для дознания автономно от воздействия прокурора функционирующую модель, законодатель практически полностью «разомкнет» надзорную функцию и функцию уголовного преследования, осуществляемые прокурором. Это добавит прокурорскому надзору формальности и одновременно лишит прокурора активных средств воздействия на формирующееся в ходе предвари-

тельного расследования обвинение. При этом фактически единственной возможностью для прокурора дать эффективную надзорную оценку качеству проведенного расследования и адекватно выразить свое отношение к сформированному органом предварительного следствия или дознания обвинению остается использование полномочия по возвращению уголовного дела для дополнительного следствия (дознания), синтетическим образом сочетающего в себе реальное надзорное и управляющее обвинительное воздействие. Однако подобное реагирование, предусмотренное законом для завершающего этапа предварительного расследования, негативно влияет на соблюдение разумного срока судопроизводства.

4. В развитие теоретических обоснованных представлений о прокуроре как о главе обвинительной власти в уголовном процессе аргументируется позиция о необходимости подкрепления такого статуса его решающей ролью в формировании обвинения на всех этапах досудебного производства по уголовному делу, базирующейся на возврате прав по самостоятельной квалификационной оценке (юридизации) преступного деяния. Прокурор в ходе досудебного производства должен быть наделен правом самостоятельного активного участия в уголовном преследовании, в т.ч. путем вынесения постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого, оценки правильности и корректировки данной органом расследования квалификации деяния, инкриминируемого лицу, подвергаемому уголовному преследованию. Изложенные полномочия должны быть подкреплены возможностью прокурора опосредованно влиять на процесс сбора доказательств путем дачи письменных указаний о направлении расследования и установлении обстоятельств совершенного преступления, если орган следствия бездействует или не проявляет достаточной активности в осуществлении уголовного преследования.

5. Диссертантом обоснованы критерии некомпетентности и бездеятельности органов расследования, основанные на отсутствии значимых результатов расследования, служащие поводом к опосредованному вмешательству прокурора в процесс сбора доказательств. В числе таковых выделены:

□ непринятие окончательного процессуального решения по сообщению о преступлении *при одновременном истечении установленных законом* (ч. 3 ст. 144 УПК РФ) *предельных сроков* предварительной проверки в порядке ст.ст. 144—145 УПК РФ;

□ непринятие процессуального решения по уголовному делу о его прекращении или направлении в суд *при одновременном истечении установленных законом сроков* дознания (ч. 3 ст. 223, ч. 1 ст. 226.6. УПК РФ) или предварительного следствия (ч. 1 ст. 162 УПК РФ);

□ длительное бездействие при расследовании;

□ отсутствие по уголовному делу вынесенного в установленном порядке уведомления о подозрении при наличии достаточных данных, дающих основание подозревать лицо в совершении преступления; постановления о привлечении в качестве обвиняемого конкретного лица, при наличии достаточных данных подтверждающих обвинение; а равно неправильная квалификация действий подозреваемого (обвиняемого);

□ вынесение органом расследования незаконных и необоснованных постановлений о возбуждении (отказе в возбуждении), прекращении или приостановлении уголовного дела.

6. Приведено авторское обоснование ошибочности решения законодателя об исключении прокурора из числа активных субъектов стадии возбуждения уголовного дела и искусственности конструкции вынесения постановления в порядке, предусмотренном п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, являющегося по существу актом зарождающегося обвинения, содержащим в себе утверждение о совершении определенным лицом деяния, запрещенного уголовным законом. Устранение создавшегося положения видится во включении прокурора в число субъектов проверки в порядке, предусмотренном ст.ст. 144—145 УПК РФ, с возвращением ему права возбуждения уголовного дела. Кроме того, необходимо закрепление в законе «О прокуратуре Российской Федерации» обязанности прокурора с момента выявления в ходе прокурорской проверки нарушений уголовного закона и установления лица, возможно причастного к его наруше-

нию, зарегистрировать материал проверки в Книге учета сообщений о преступлениях (КУСП) и обеспечить проведение дальнейшей проверки в рамках УПК РФ.

7. Реализуя функцию надзора в досудебном производстве, прокурор в перспективе оценивает возможности для дальнейшего осуществления уголовного преследования, в том числе, в судебных стадиях процесса. Поэтому наиболее действенным инструментом для выявления и отмены незаконных решений органов предварительного расследования является непрерывная реализация функции прокурорского надзора, которая осуществляется независимо от волеизъявления иных участников процесса (в т.ч. в порядке ст. 124 УПК РФ), а зачастую – и вопреки их воле.

8. Определены принципы разграничения надзора и контроля в досудебном производстве по уголовному делу, а также разработаны алгоритмы осуществления надзора, позволяющие повысить качество расследования преступлений и гарантии обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, вовлеченных в орбиту уголовного судопроизводства.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что разрабатываемые автором положения, направленные на повышение эффективности деятельности прокурора в реализации функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса и повышение уровня законности в деятельности органов расследования, могут явиться основой для конструктивной научной дискуссии и дальнейшего исследования проблем реализации процессуальных полномочий прокурора в досудебном производстве, более адекватного объективной реальности научного представления о функциональном содержании прокурорской деятельности.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования сформулированных научных положений, выводов и предложений по проблемам реализации прокурором уголовно-процессуальных функций и определению роли и содержания его деятельности в досудебных стадиях уголовного процесса при совершенствовании уголовно-процессуального законода-

тельства и законодательства о прокуратуре; в ведомственном нормотворчестве; в правоприменительной деятельности судей, прокуроров, руководителей следственных органов, следователей, дознавателей; в научной деятельности; а также при преподавании учебных дисциплин «Уголовный процесс», «Правоохранительные органы и правоохранительная деятельность в РФ», «Прокурорский надзор», повышении квалификации работников прокуратуры, органов предварительного расследования, при подготовке научных и учебно-методических работ по рассматриваемой проблематике.

Эмпирическую основу исследования составили результаты анализа более 200 материалов проверок сообщений о преступлениях и более 200 материалов уголовных дел, расследованных следственными органами и подразделениями дознания Санкт-Петербурга и Ленинградской области (Главное управление СК РФ по Санкт-Петербургу, Главное следственное управление и Управление дознания Главного управления МВД РФ по Санкт-Петербургу и Ленинградской области) за период 2007—2014 г.г.

Кроме того, проведено анкетирование 150 сотрудников органов прокуратуры, 200 следственных работников ГУ МВД, У МВД, ГУ СК, У СК и 100 дознавателей ГУ МВД и У МВД субъектов федерации, входящих в Северо-Западный федеральный округ Российской Федерации, по проблемным вопросам реализации прокурором полномочий при осуществлении им уголовно-процессуальных функций в досудебных стадиях уголовного процесса. Одновременно были проанкетированы 100 граждан, обратившихся на прием к дежурным прокурорам прокуратур Санкт-Петербурга и Ленинградской области с просьбой о возбуждении уголовного дела или по вопросам обжалования действий должностных лиц органов предварительного расследования.

В ходе подготовки работы использованы данные статистических отчетов за период 2007—2014 гг., составленных Генеральной прокуратурой Российской Федерации, а также районными и специализированными прокуратурами Санкт-Петербурга, информационные письма Генеральной прокуратуры РФ и

прокуратуры Санкт-Петербурга, акты прокурорского реагирования в досудебном производстве.

При исследовании и разрешении затрагиваемых в диссертации проблем, автор обращался к личному опыту практической деятельности, полученному в течение 14 лет службы в органах прокуратуры, в том числе в должностях следователя, зонального прокурора, заместителя прокурора Центрального района Санкт-Петербурга, заместителя начальника отдела по надзору за следствием в органах прокуратуры Санкт-Петербурга, начальника отдела по надзору за следствием и дознанием ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

Достоверность результатов исследования обеспечивается реализацией апробированной научно обоснованной методики (анализа и обобщения достаточно объемного и содержательного, как эмпирического, так и теоретического материала), широтой географии (11 регионов страны) и временного периода (около 5 лет) исследования. Репрезентативность исследования и достоверность его результатов подтверждаются также их апробацией.

Апробация результатов исследования.

Диссертация подготовлена на кафедре уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института [филиала] Академии Генеральной прокуратуры РФ, где осуществлены ее обсуждение и рецензирование.

Основные положения и выводы диссертационного исследования докладывались и обсуждались на 4 международных и 3 всероссийских конференциях: Четвертая межвузовская научно-практическая конференция аспирантов и студентов «Актуальные вопросы современного права, государства и экономики» (Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры РФ, 27.04.2013); Всероссийская заочная научно-практическая конференция «Теоретические и практические вопросы уголовного права, уголовного процесса и криминалистики» (г. Краснодар, юридический факультет Кубанского государственного аграрного университета, 22.11.2013);

V Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» (г. Москва, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина [МГЮА], 26—28.11.2013); Международная научно-практическая конференция «Уголовный процесс: от прошлого к будущему» (г. Москва, Академия Следственного комитета РФ, 21.03.2014); Международная научно-практическая конференция «Уголовное судопроизводство: история и современность», посвященная 150-летию Устава уголовного судопроизводства Российской Империи (г. Москва, Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина, 20—21 марта 2014); Научно-практическая конференция «Прокуратура и судебная система России: история и современность», посвященная 150-летию Судебной реформы 1864 года (Санкт-Петербургский юридический институт [филиал] Академии Генеральной прокуратуры РФ, 27.11.2014); Международная научно-практическая конференция «Тенденции развития современной юриспруденции» (г. Санкт-Петербург, Фонд развития юридической науки, 11.04.2015).

Основные результаты исследования опубликованы в 18 научных статьях, 7 из которых в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при министерстве образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационного исследования. Общий объем опубликованных работ составляет 8,66 п.л.

Результаты исследования внедрены в образовательный процесс Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры РФ при преподавании дисциплины «Уголовный процесс» на юридическом факультете и при проведении занятий со слушателями факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации, в образовательный процесс Санкт-Петербургского государственного университета при преподавании дисциплины «Деятельность прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса» на юридическом факультете, а также в практическую деятельность прокуратуры г. Санкт-Петербурга.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** приводятся сведения об актуальности исследования, степени научной разработанности его темы, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, его нормативная, теоретическая и эмпирическая основа, характеризуется его научная новизна и формулируются основные положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическая и практическая значимость проведенного исследования, указывается информация о его апробации и внедрении.

Глава первая «Определение понятия, истоки формирования функций прокурора в досудебном судопроизводстве» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе – «Понятие, значение, условия осуществления функций прокурора в досудебном судопроизводстве» – автор последовательно рассматривает систему уголовно-процессуальных функций и приходит к выводу, что функции прокурора – это направления его деятельности как участника уголовного процесса по достижению назначения уголовного судопроизводства, реализующиеся посредством совокупности имеющихся процессуальных полномочий.

Солидаризируясь с учеными, отстаивающими концепцию множественности уголовно-процессуальных функций (З.З. Зинатуллиным, А.Г. Халиулиным, В.А. Чернышевым и др.), диссертант отмечает, что деятельность всех участников уголовного судопроизводства в досудебном производстве, в т.ч. прокурора, полностью не вмещается только в одну из функций, а попытка строгого разделения субъектов уголовного процесса на представителей сторон обвинения, защиты и органа, разрешающего дело по существу, не отражает их истинного положения. Так в стадиях возбуждения и предварительного расследования прокурор выступает одновременным представителем надзора и уголовного преследования (ч. 1 ст. 37 УПК РФ), что в значительной степени обуславливается фактическим неравенством в них прав сторон обвинения и защиты.

Дополнительное объяснение подобному сочетанию уголовно-процессуальных функций у прокурора автор находит:

1) в научной позиции о том, что прокурор выступает главой обвинительной власти (А.С. Александров, Л.В. Головкин, В.С. Шадрин, С.А. Шейфер и др.) и в силу своего статуса должен оказывать управляющее воздействие на процесс уголовного преследования. Это вытекает в первую очередь из права прокурора на выдвижение и поддержание обвинения (предъявление уголовного иска) в суде, где он единолично и полновластно распоряжается обвинением (ч. 7 ст. 246 УПК РФ), а также из общей подчиненности целей досудебного производства целям судебного разбирательства;

2) в том, что уголовно-процессуальная функция надзора становится таковой ввиду своеобразного «экспорта» государственно-правовой функции прокурорского надзора в уголовное судопроизводство. В силу ст. 1 «Закона о прокуратуре Российской Федерации» прокурор реализует свою основную государственную функцию надзора, как за рамками уголовного судопроизводства, так и в нем самом.

Осуществление прокурором функции надзора накладывает свой отпечаток на порядок реализации им второй своей функции – функции уголовного преследования, при котором прокурор не только должен следовать установленной УПК РФ процедуре привлечения к уголовной ответственности, но и использовать весь комплекс мер по охране прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве. В связи с чем отмечается, что в ходе эволюционного пути деятельность прокурора приобрела выраженное правозащитное направление. Выявление и принятие мер к устранению нарушений закона при производстве расследования (элемент надзора), направление уголовного дела в суд для рассмотрения по существу (элемент уголовного преследования), особенности участия в реабилитации, рассмотрение жалоб участников досудебного производства и участие в процедурах судебного контроля – все названные направления деятельности связаны с восстановлением нарушенных прав, либо констатацией причинения ущерба правам и свободам, либо, наоборот, с поддержанием или обеспечением нормального хода досудебного производства по уголовному делу. Иными словами, правозащита как содержание каждой из

функций прокурора подразумевает использование им совокупности предоставленных законом полномочий для утверждения публичных интересов.

В заключение параграфа диссертант делает вывод о том, что правозащита является имманентно присущей уголовно-процессуальной деятельности прокурора и получает в рамках досудебного производства по уголовному делу отражение и конкретизацию в содержании функций надзора и уголовного преследования, образуя сферу их взаимопересечения.

Вследствие этого названные функции становятся равными (ввиду невозможности их разделения по приоритету цели), ведущими (учитывая их исключительное влияние на досудебное производство), исключительными (благодаря совокупности предоставленных полномочий) и взаимно друг друга дополняющими.

Во втором параграфе – «Становление и эволюция функционального содержания уголовно-процессуальной деятельности прокурора» – автор анализирует исторический опыт развития российского законодательства о прокуратуре и основные научные подходы к определению роли прокурора в досудебной уголовно-процессуальной деятельности.

Диссертант отмечает, что формирование представлений о соотношении функции прокурорского надзора и функции уголовного преследования в рамках досудебного судопроизводства в разные исторические периоды происходило дифференцировано. Всеобъемлющий прокурорский надзор, действующий в уголовном судопроизводстве (в т.ч. досудебном) наряду с иными областями государственной деятельности (1722 – 1802 гг.) → уголовно-процессуальная функция прокурорского надзора, из которой выделяется функция уголовного преследования (1802 – 1864 гг.) → развитие функции уголовного преследования в качестве производной и вторичной по отношению к функции прокурорского надзора (1864 – 1917 гг., 1922 – 2001 гг.) → осуществление прокурором в досудебных стадиях уголовного процесса двух ведущих и не соподчиненных друг другу функций: надзора и уголовного преследования (2001 г. – настоящее время).

Таким образом, сочетание в уголовно-процессуальной деятельности современного российского прокурора функций надзора и уголовного преследования является исторически предопределенным и напрямую обусловлено трансформацией отечественного уголовного процесса – включением и развитием начал состязательности в досудебное производство и их соотношением с началами розыска.

В третьем параграфе – «Виды функций прокурора в современном досудебном судопроизводстве» – анализируются основные научные подходы, сложившиеся по вопросу функционального содержания деятельности прокурора в досудебном производстве. Основываясь на позициях, сформулированных В.Ф. Крюковым, А.А. Тушевым, В.С. Шадриним и др., диссертант исследует функции прокурора в досудебном судопроизводстве в контексте изменений, внесенных в уголовно-процессуальное законодательство в 2007—2015 гг. Отмечается, что в современный период прокуратура эволюционировала таким образом, что рассуждения о наличии у прокурора в досудебном производстве по уголовному делу какой-то одной (главной) функции, подчиняющей себе другие (второстепенные), становятся слишком упрощенными.

В то же время действующий уголовно-процессуальный закон не дает оснований говорить о выполнении прокурором каких-либо иных самостоятельных уголовно-процессуальных функций кроме уголовного преследования и надзора, которые доминируют в его досудебной процессуальной деятельности. Взаимосвязь надзора и уголовного преследования видится, прежде всего, в том, что прокуратура наделяется всеми присущими ее правовому статусу полномочиями как орган надзора за законностью. Ни одно из полномочий прокурора, установленных в ст. 37 УПК РФ, не представляет из себя меру реагирования, существом которой является исключительное уголовное преследование.

Диссертант отмечает, что законодатель не учел в полном объеме своеобразия реализации функций прокурора в условиях ограниченной состязательности в досудебных стадиях уголовного процесса, результатом чего явилось существенное ограничение его полномочий в 2007 г. Этим оказалась фактически

прерванной сформированная исторически, неразрывная связь функций процессуального надзора и уголовного преследования в деятельности прокурора. Возвращение в 2010 г. прокурору полномочий по отмене необоснованных постановлений органов следствия о приостановлении, прекращении и отказе в возбуждении уголовного дела (ч. 6 ст. 148, п. 5.1. ч. 2 ст. 37, ч. 1 ст. 211, ч. 1 ст. 214 УПК РФ) определенным образом усилило его позиции как субъекта надзора и уголовного преследования, но не нивелировало порожденных «реформой» 2007 года проблем. Главные из них:

1) существование в УПК РФ двух механизмов реализации прокурором функции надзора в ходе досудебного производства: «безусловного» – при реагировании прокурором на выявленные нарушения уголовно-процессуального законодательства по делу, расследуемому подразделением дознания (п. п. 4, 5, 10, 11, 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), когда принятию прокурором специального решения властно-распорядительного характера корреспондирует обязательное его выполнение, и «условного» – при реагировании прокурором на выявленные нарушения уголовно-процессуального законодательства по делу, расследуемому следственным органом (ч. 6 ст. 37 УПК РФ), когда принятию прокурором специального решения властно-распорядительного характера корреспондирует усмотрение по его исполнению, приостанавливающее действие воли прокурора.

Соответственно, надзор в определенной степени подменяется перспективным внесудебным обжалованием. Причем обжалует не поднадзорный субъект, несогласный с выводами надзирающего органа, а прокурор, выявивший нарушения законодательства. Громоздкость процедуры внесудебного обжалования ослабляет возможности реализации прокурором функции надзора, дискредитирует его как надзорный орган, а гарантии процессуальной независимости следователя доводит до абсурда.

2) значительное сужение пределов прокурорского контроля за следователем в вопросах формирования обвинения и иных аспектах уголовного преследования (производство отдельных процессуальных действий; избрание и продление мер пресечения и иных мер процессуального принуждения), что не от-

вечает статусу прокурора как главе обвинительной власти негативным образом сказывается на качестве расследования.

Анализируя законодательные новеллы декабря 2015 года (федеральные законы о внесении изменений в УПК РФ от 14.12.2015 № 380-ФЗ и от 30.12.2015 № 440-ФЗ), автор также заключает, что их принятие законодателем означает начало принципиального нового этапа в развитии отношений между прокурором и дознавателем. А именно распространение на осуществление прокурором руководства дознанием и, соответственно, на выполнение им функций уголовного преследования и прокурорского надзора ограничений, которые ранее были характерны лишь для взаимоотношений прокурора с органами предварительного следствия. Т.о. выявленные в результате ранее проведенных научных исследований и известные в практике досудебного производства сложности в реализации прокурором функций уголовного преследования и надзора в отношении органов предварительного следствия могут начать проявляться и в отношениях с органами дознания.

Учитывая определенную незавершенность решений законодателя, а также то, что Президентом России в Послании Федеральному Собранию РФ от 13.13.2015 вопрос расширения прав прокурора в уголовном судопроизводстве оставлен открытым, предложено активнее и шире использовать «то, что имеется», после чего подвергнуть анализу «то, что происходит на практике» можно сделать следующий вывод. Период времени, отсчет которому был дан принятием вышеупомянутых законов, будет решающим раундом для прокурора в отстаивании претензий на ряд утраченных надзорных полномочий и восстановление полноценного статуса главы обвинительной власти.

Одним из выводов параграфа также является утверждение диссертанта о необходимости законодательного расширения предмета досудебной деятельности прокурора с «надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия» до «процессуальной деятельности в досудебном производстве».

Вторая глава – «Функция уголовного преследования в деятельности

прокурора в досудебном судопроизводстве» – состоит из двух параграфов.

В первом параграфе – «Содержание функции уголовного преследования в деятельности прокурора и полномочия по ее реализации» отмечается, что в УПК РФ 2001 г. в ст. 5 (п. 55) законодатель дал определение уголовного преследования, приравняв его к процессуальной деятельности, осуществляемой стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого. Одновременно с этим ч. 1 ст. 21 УПК РФ подчеркивает решающую роль прокурора в осуществлении функции уголовного преследования указанием его первым в числе лиц обязанных осуществлять уголовное преследование. Кроме того, ч. 1 ст. 37 УПК РФ также называет прокурора должностным лицом, призванным осуществлять в ходе уголовного судопроизводства уголовное преследование от имени государства. В то же время содержание функции уголовного преследования не получило однозначного научного осмысления, что видно из анализа воззрений О.Н. Коршуновой, Н.В. Булановой, И.Б. Михайловской, Р.В. Мазюка и др.

В определенной степени содержание функции уголовного преследования раскрыто Конституционным Судом РФ, который указал, что в досудебном производстве происходит *формирование обвинения*, которое впоследствии становится предметом судебного разбирательства и определяет его пределы⁶.

Ключевое участие в формировании обвинения, т.е. оценке деяния лица, подвергаемого уголовному преследованию, с позиций *материального* права принимает прокурор, опосредованно соглашаясь с данной органом расследования квалификацией по возбужденному уголовному делу (ч. 4 ст. 146 УПК РФ), утверждая по делу обвинительное заключение [акт, постановление] (п. 1 ч. 1 ст. 221, п. 1 ч. 1 ст. 226, п. 1 ч. 1 ст. 226.8. УПК РФ), а также давая дознавателю обязательные для исполнения указания о квалификации действий подозреваемого [обвиняемого] (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

В то же время формирование обвинения, или *материальная составляю-*

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2003 № 18-П по делу о проверке конституционности положений статей 125, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 254, 271, 378, 405 и 408, а также глав 35 и 39 уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами судов общей юрисдикции и жалобами граждан // Рос. газ. – 2003. – 14 дек.

щая, в содержании функции уголовного преследования прокурора тесно связана с ее *процессуальной составляющей*, представляющей собой направление деятельности по управлению накоплением и уточнением фактических данных [получаемых органами расследования путем их процессуального закрепления в предусмотренных законом формах с целью использования в качестве доказательств] о причастности установленного лица к совершению определенных действий, квалифицированных как преступление. Она находит свое выражение в любом надзорном акте прокурора санкционного характера, который предполагает, как согласие на дальнейший этап проверки или расследования (через осознание грядущей необходимости сбора изобличающих подозреваемого (обвиняемого) доказательств), так и согласие на проведение конкретного следственного или процессуального действия связанного со сбором обвинительных доказательств (ч. 3 ст. 223, ч. 2 ст. 226.6, п. 5 ч. 2 ст. 37, ч. 4 ст. 146 УПК РФ). Кроме того, в деятельности прокурора процессуальная составляющая заключается в надзорных актах пресекательного характера – постановлениях об отмене необоснованных постановлений органа расследования о возбуждении (об отказе в возбуждении, приостановлении, прекращении) уголовного дела (4 ст. 146, ч. 6 ст. 148, ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214 УПК РФ.), а также постановлениях о возвращении уголовного дела следователю (дознавателю) для производства дополнительного следствия (дознания) (п. 2 ч.1 ст. 221, п. 2 ч. 1 ст. 226 УПК РФ). В указанных постановлениях через письменные указания о дополнительном расследовании конкретных обстоятельств и об устранении недостатков, прокурор оказывает управляющее воздействие на сбор изобличающих подозреваемого (обвиняемого) доказательств.

Кроме того, в содержании функции уголовного преследования прокурора надлежит выделить *обеспечительную составляющую*, заключающуюся в участии последнего в деятельности по применению мер пресечения, мер уголовно-процессуального принуждения, а также иных мер обеспечивающих законность процессов сбора доказательств и формирования обвинения.

Так способствуют достижению назначения уголовного судопроизводства

действия прокурора по поддержанию в судебном заседании ходатайств следователя (дознателя): о наложении ареста на имущество, являющееся предметом преступного посягательства; об избрании и продлении меры пресечения в виде содержания под стражей подозреваемого (обвиняемого), домашнего ареста и залога (п. 8 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Процессуальные действия прокурора по определению надлежащей формы расследования при осуществлении уголовного преследования следователем (дознателем) (п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), продлению процессуальных сроков в рамках имеющихся полномочий (ч. 3 ст. 144, ч. 3 ст. 223, ч. 2 ст. 226.6. УПК РФ) также содержат в себе обеспечительную составляющую уголовного преследования, выраженную в легализации прокурором дальнейшего уголовного преследования через расследование в форме предварительного следствия или дознания.

Учитывая подчиненность обеспечительной составляющей уголовного преследования целям формирования обвинения и сбора изобличающих подозреваемого (обвиняемого) доказательств, роль прокурора в ее реализации должна напрямую зависеть от возможности у прокурора реализовать две другие составляющие: материальную и процессуальную.

Исходя из изложенного, в содержании функции уголовного преследования прокурора можно выделить три взаимосвязанных и взаимозависимых составляющих: *1. материальную; 2. процессуальную; 3. обеспечительную.*

Все указанные составляющие функции уголовного преследования направлены на изобличение определенного лица и могут одновременно проявляться в реализации того или иного процессуального акта прокурора.

Диссертантом проанализированы полномочия прокурора в досудебном производстве, относящиеся к каждому из ее элементов. Сделан вывод о том, что действующая уголовно-процессуальная регламентация, в силу которой прокурор в досудебном производстве лишен возможности оказывать прямое воздействие на процесс юридизации уголовного преследования, а объем полномочий по осуществлению уголовного преследования зависит от формы расследования, не отвечает потребностям эффективной работы прокурора, ставит

его отчасти в подчиненное к следственным органам положение, не соответствующее его надзорной функции и статусу главы обвинительной власти.

С авторских позиций обосновано право прокурора на возбуждение уголовного дела и проведение проверки в порядке ст. ст. 144-145 УПК РФ, а также отсутствие необходимости предоставления полномочий начальникам органа и подразделения дознания, аналогичных правовому статусу руководителя следственного органа, и передачи этим субъектам большей части полномочий, находящихся в данный момент в компетенции прокурора. Заявлено о необходимости предоставления прокурору прав на формирование обвинения на всех этапах досудебного производства, предложены критерии его надзорного вмешательства в расследование.

Предложены перспективные алгоритмы реализации прокурором функции уголовного преследования.

Во втором параграфе – «Взаимодействие прокурора с органами предварительного следствия и дознания при реализации функции уголовного преследования» – автор отмечает, что для советского периода была характерна патерналистская модель взаимодействия, согласно которой прокурор являлся и эксклюзивным носителем надзорных полномочий, и полноценным участником (руководителем) уголовного преследования. В современный период вследствие изменения положений уголовно-процессуального закона в части регламентации полномочий прокурора и руководителя следственного органа в процедурах взаимодействия образовался серьезный дисбаланс.

Дается определение взаимодействия между прокурором и другими должностными лицами и органами, осуществляющими уголовное преследование, как согласованных действий, с помощью которых достигается цель оптимизации досудебного производства. В ходе этого взаимодействия прокурор создает условия для осуществления уголовного преследования в правовом поле, а кроме того фактически санкционирует и направляет уголовное преследование конкретного лица. При этом подчеркивается, что построение процессуального взаимодействия прокурора с другими участниками уголовного судопроизводства

со стороны обвинения по властно-распорядительному механизму предполагает предоставление прокурору полномочий по даче императивных указаний о квалификации деяния уголовно-преследуемого лица и восполнении предварительного следствия. Как показывают результаты анкетирования прокуроров и следователей недостаток нормативной регламентации процессуальных форм взаимодействия компенсируется на практике организационными формами взаимодействия □ оперативными совещаниями у прокурора (заместителя прокурора) района (города), реже у заместителя прокурора субъекта РФ, с участием следователя и руководителя следственного органа, с составлением протокола совещания [предполагающего отчет о выполнении], а также неформальным обсуждением хода расследования между следователем и непосредственно надзирающим прокурором. После проведенных в 2007—2015 гг. законодательных преобразований властно-распорядительный механизм взаимодействия прокурора с руководителем следственного органа не получил необходимого правового содержания. Между тем, оптимальность именно такой формы взаимодействия между следователем и прокурором доказывает практика применения положений УПК РФ о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве.

Третья глава – **«Функция надзора в деятельности прокурора в досудебном судопроизводстве»** – состоит из двух параграфов.

В первом параграфе – «Содержание функции прокурорского надзора и полномочия по ее реализации» – проведен анализ сложившихся научных подходов к содержанию функции прокурорского надзора в досудебном производстве по уголовному делу.

Диссертантом выделено несколько составляющих функции надзора, что позволило сформулировать авторское определение ее содержания как: процесс оценки прокурором состояния расследования по уголовному делу (материалу проверки), представляющий собой □ *выявление фактов нарушений законов органами предварительного следствия и дознания, а также причин и условий, способствовавших этим нарушениям, и реагирование (непосредственное и опосредованное пресечение, предупреждение)* на выявленные нарушения закона, а

также причины и условия, способствовавшие этим нарушениям; и (или) *установление отсутствия фактов* нарушения законов и *констатацию* соответствия проводимого расследования требованиям закона; при этом данный процесс обеспечивает соблюдение и (или) приводит к восстановлению нарушенных прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства и способствует нормализации процедуры исполнения законов.

На основе выявленного содержания функции надзора сформулированы две основные задачи надзорной деятельности: 1) оценка законности и обоснованности процессуальной деятельности органов расследования в контексте обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц, вовлеченных в орбиту уголовного судопроизводства; 2) обеспечение повышения уровня законности и качества производства по уголовным делам.

Обосновано, что законодательная тенденция, связанная с трансформацией мер прокурорского реагирования от непосредственного пресечения нарушений до их опосредованного пресечения, через обязывание должностных лиц соответствующих органов сделать это по требованию прокурора, не должна сказываться на эффективности надзорных мер, качестве следствия и принижать его статус по отношению к органам расследования. Однако наличие такой тенденции вынуждает прокурора переориентироваться в методах и порядке осуществлении своей надзорной функции.

С учетом изложенного разработаны предложения по повышению качества предварительного расследования и обеспечению прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, вовлеченных в орбиту уголовного судопроизводства.

Во втором параграфе – «Соотношение функции прокурорского надзора и функций судебного и ведомственного контроля» – отмечается, что в досудебном производстве по уголовному делу установлено частичное пересечение полномочий различных органов по выявлению и устранению нарушений законности, допущенных следователем и дознавателем. Об этом говорят следующие положения уголовно-процессуального закона:

– совпадение предмета контрольной или надзорной деятельности: так, при нарушении разумных сроков судопроизводства заинтересованные лица могут обратиться с жалобой к прокурору или руководителю следственного органа (ч. 2 ст. 123 УПК РФ);

– необходимость согласования принятия процессуальных решений, ограничивающих конституционные права и свободы граждан (так, исключительно суд принимает решение об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу (п. 1 ч. 2 ст. 29 УПК РФ), но согласие на возбуждение соответствующего ходатайства дается следователю руководителем следственного органа, а дознавателю – прокурором, при этом прокурор участвует в судебном заседании);

– смешанный порядок рассмотрения коллизионных вопросов, возникших при осуществлении производства по делу (ч. 6 ст. 37 УПК РФ), который ставит под сомнение и положение прокурора в системе участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения, и реализацию им определенных уголовно-процессуальным законом функций.

Для разграничения прокурорского надзора, судебного и ведомственного процессуального контроля следует установить пределы вмешательства каждого из осуществляющих такую деятельность субъектов в осуществление уголовного преследования, а также критерии контроля, перечень действий и решений органов расследования, подлежащих контролю, а также алгоритм взаимоотношений между судом, прокурором, руководителем следственного органа, начальником подразделения дознания в рамках осуществления соответствующих функций. В связи с изложенным, диссертантом обосновано внесение ряда изменений и дополнений в действующее законодательство. Предложена конструкция реализации функций прокурорского надзора, судебного и ведомственного контроля, которая ориентирует законодателя на нецелесообразность ограничения функции надзора только процессуальной деятельностью органов расследования; позволяет отграничить часть контроля и надзора, осуществляемых в отношении жалоб участников уголовного судопроизводства. Кроме того, в рамках этой конструкции отграничивается организационный контроль, кото-

рый и должен относиться к функциям руководителя следственного органа и начальника подразделения дознания.

В **Заключении** сформулированы основные выводы, к которым пришел автор по результатам проведенного исследования.

В **Приложениях** приводятся данные о результатах анкетирования трех групп правоприменителей (прокуроры, следователи, дознаватели), а также результаты анализа востребованности прокурорского надзора, проведенного с помощью опроса граждан, обратившихся в органы прокуратуры с заявлениями, обращениями и жалобами. Кроме того, приведены данные, полученные в ходе изучения и обобщения материалов уголовных дел и проверок в порядке ст.ст. 144—145 УПК РФ.

Комплекс предложений по внесению изменений и дополнений в статьи УПК РФ, направленных на совершенствование процессуального положения прокурора в уголовном судопроизводстве и повышение эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина, сформулирован в виде проекта федерального закона, приложенного к диссертации.

**По теме диссертации опубликованы следующие работы автора:
Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей
Аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки
Российской Федерации для опубликования результатов
диссертационных исследований:**

1. Сычев, Д.А. Прокурор в досудебном уголовном судопроизводстве Российской Империи / Д.А.Сычев // Право и политика. – 2014. – № 10. – С. 1525—1536. – 0,85 п.л.
2. Сычев, Д.А. Эволюция понятия уголовно-процессуальных функций, системный принцип их функционирования в досудебных стадиях уголовного судопроизводства / Д.А. Сычев // Мир юридической науки. – 2014. – № 10–11. – С.55—74. – 0,69 п.л.
3. Сычев, Д.А. Соотношение функций уголовного преследования и надзора с другими направлениями деятельности прокурора на досудебных стади-

- ях производства / Д.А. Сычев // Социология и право. – 2014. – № 4 (26). – С. 68—76. – 0, 63 п.л.
4. Сычев, Д.А. Генезис и развитие функций уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью в деятельности прокурора в ходе досудебного производства по законодательству Российской Империи / Д.А. Сычев // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 2(51). – С. 150—158. – 0,57 п.л. [Материалы международной научно-практической конференции «Уголовное судопроизводство: история и современность», посвященная 150-летию Устава уголовного судопроизводства Российской Империи. Москва, 2014 г.].
 5. Сычев, Д.А. Уголовно-процессуальная функция: понятие, содержание, определение / Д.А. Сычев // Социология и право. – 2015. – № 1 (27). – С. 49—56. – 0,4 п.л.
 6. Сычев, Д.А. Некоторые вопросы классификации уголовно-процессуальных функций в российском уголовном судопроизводстве / Д.А. Сычев // Право и политика. – 2015. – № 3 (183). – С. 357—367. – 0,64 п.л.
 7. Сычев, Д.А. Прокурор: место в осуществлении уголовного преследования в ходе досудебного судопроизводства / Д.А. Сычев // Социология и право. – 2015. – № 2 (28). – С.73—81. – (0,42 п.л.).

Публикации в иных изданиях:

8. Сычев, Д.А. Уголовно-процессуальные функции прокурора осуществляемые в ходе досудебного судопроизводства / Д.А. Сычев // КриминалистЪ. – 2013. – № 1 (12). – С. 49—55. – 0,4 п.л.
9. Сычев, Д.А. К вопросу о начале осуществления уголовного преследования / Д.А. Сычев // Актуальные проблемы современного права, государства и экономики. IV межвузовская научно-практическая конференция аспирантов и студентов. СПб., 2013. – С. 178—184. – 0,35 п.л.
10. Сычев, Д.А. Вопросы осуществления уголовного преследования и соблюдения прав личности в стадии возбуждения уголовного дела / Д.А.

- Сычев // Теоретические и практические вопросы уголовного права уголовного процесса и криминалистики: материалы всеросс. заоч. науч.-практ. конф. – Краснодар, 2013. – С.152—155. – 0,24 п.л.
11. Сычев, Д.А. Прокурор: современное уголовно-процессуальное положение / Д.А. Сычев // Кутафинские чтения: материалы V междунар. науч.-практ. конф. – М., 2013.– С. 34—38. – 0,37 п.л.
12. Сычев, Д.А. Генезис и направления развития стадии возбуждения уголовного дела в отечественном уголовном процессе / Д.А. Сычев // Уголовный процесс: от прошлого к будущему: материалы междунар. науч.-практ. конф. Часть 1. – М.: Академия Следственного комитета Российской Федерации, 2014. – С. 291—296. – 0,38 п.л.
13. Сычев, Д.А. Надзорное и обвинительное начало в досудебной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве России (исторический и процессуальный анализ) / Д.А. Сычев // КриминалистЪ. – 2014. – №2 (15). – С. 114—120. – 0,57 п.л.
14. Сычев, Д.А. Прокурор: от Петра Великого до наших дней. Эволюция функциональной деятельности в уголовном процессе / Д.А. Сычев // Юридические исследования [Электронный журнал]. – 2015 – № 3. – С. 71—101. – 0,75 п.л. – URL: http://e-notabene.ru/lr/article_14386.html. (дата обращения 05.05.2015).
15. Сычев, Д.А. Прокурор в досудебном судопроизводстве: функциональный спектр деятельности / Д.А. Сычев // Юридические исследования. [Электронный журнал]. – 2015 – № 5. – С. 34—57. – 0,54 п.л. – URL: http://e-notabene.ru/lr/article_14389.html. (дата обращения 04.06.2015).
16. Сычев, Д.А. Соотношение функций уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью следователя при утверждении обвинительного заключения прокурором / Д.А. Сычев // КриминалистЪ. – 2014. – № 1 (14). – С. 120—123. – 0,28 п.л.
17. Сычев, Д.А. Особенности правового положения прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства по Уставу уголовного судопроиз-

водства Российской Империи / Д.А. Сычев // Прокуратура и судебная система России: история и современность. К 150-летию Судебной реформы 1864 года: материалы всеросс. науч.-практич. конф. – С.Пб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. – С. 127—132. – 0,31 п.л.

18. Сычев, Д.А. К вопросу о возврате прокурору полномочий по возбуждению уголовного дела / Д.А. Сычев // Тенденции современной юриспруденции: тезисы науч. конф. С.Пб., 2015 г. – С. 32—35. – 0,27 п.л.

Общий объем публикаций составляет 8,66 п.л.