

На правах рукописи

Коломеец Елена Владимировна



**ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРОКУРОРОМ СРЕДСТВ РЕАГИРОВАНИЯ В
ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ**

Специальность 12.00.09 – «Уголовный процесс»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2019

Диссертация выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Университет прокуратуры Российской Федерации»

- Научный руководитель:** **Николаева Татьяна Геннадьевна,**
доктор юридических наук, профессор
- Официальные оппоненты:** **Деришев Юрий Владимирович,**
доктор юридических наук, профессор,
ЧОУ ВО «Омская юридическая академия», кафедра уголовного процесса и криминалистики, профессор
- Сычев Дмитрий Анатольевич,**
кандидат юридических наук,
прокуратура Фрунзенского района г. Санкт-Петербурга, заместитель прокурора
- Ведущая организация:** **ФГАОУ ВО «Волгоградский государственный университет»**

Защита состоится «23» мая 2019 г. в 14 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.02 при Университете прокуратуры Российской Федерации: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке Университета прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, д. 15.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на официальном сайте Университета прокуратуры Российской Федерации: <http://www.agprf.org>, а также на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>.

Автореферат разослан 18 марта 2019 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Н.В. Буланова

Введение

Актуальность темы диссертации. «Общество ждёт от Генеральной прокуратуры более эффективной координации деятельности правоохранительной системы в борьбе с преступностью, в том числе улучшения ситуации с регистрацией преступлений. Гражданин, обратившийся за защитой в правоохранительные органы, должен быть уверен, что ему помогут в сложной ситуации, восстановят нарушенные права, восстановят справедливость. Прошу существенно усилить надзор за следствием, причём на всех его уровнях»¹ – указанные задачи Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин обозначил в качестве приоритетных на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 15 февраля 2018 г.

Решение поставленных задач и эффективность деятельности прокурора в названной сфере напрямую зависит от достаточности инструментов в арсенале прокурора для реализации делегированных ему государством функций уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. К числу указанных инструментов относятся средства прокурорского реагирования.

Несмотря на научные дискуссии о совершенствовании процессуального статуса прокурора в связи с сокращением его полномочий, проблема повышения эффективности его деятельности в досудебном производстве до настоящего времени не решена. По справедливому замечанию О.С. Капинус, рост числа выявленных нарушений закона свидетельствует о том, что сокращение полномочий прокурора по надзору за следствием привело к ухудшению состояния законности в названной сфере².

¹ Выступление Президента России Путина В.В. на коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 15.02.2018 // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56863> (дата обращения 06.10.2018).

² Капинус О.С. Научное обеспечение деятельности прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 2 (34). С. 22.

За последние пять лет последовательно почти на треть выросло число нарушений, выявленных прокурором при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях, при производстве расследования органами Следственного комитета Российской Федерации (2013 г. – 293 тыс., 2014 г. – 328 тыс., 2015 г. – 338 тыс., 2016 г. – 361 тыс., 2017 г. – 368 тыс., 1 полугодие 2018 г. – 209 тыс.), вдвое – следственными органами МВД России (2013 г. – 551 тыс., 2014 г. – 621 тыс., 2015 г. – 677 тыс., 2016 г. – 771 тыс., 2017 г. – 861 тыс., 1 полугодие 2018 г. – 498 тыс.)³.

Уголовно-процессуальной наукой достаточного внимания развитию представлений о средствах реагирования прокурора и использовании их в досудебном производстве не уделено. Вследствие различий в сущностном понимании, отсутствует единство в определении данной правовой категории, в вопросе ее соотношения со смежными понятиями (акты, формы прокурорского реагирования, средства прокурорского надзора), недостаточно исследованы требования, предъявляемые к использованию данных правовых средств. Не определены закономерности соотношения отдельных средств реагирования и их различных групп, объединяющих их в единую систему, функционирование которой должно обеспечивать эффективность деятельности прокурора, достаточную для защиты публичного интереса и охраны прав участвующих в уголовном судопроизводстве лиц.

Учеными и практиками обращено внимание не только на проблему необоснованной дифференциации полномочий прокурора, лишённого значительной части средств реагирования в отношении следователей и руководителей следственных органов, но и на отсутствие у прокурора достаточных полномочий по инициированию уголовного преследования, формированию и распоряжению обвинением, пресечению нарушений разумных сроков уголовного судопроизводства, недостаточную эффективность требований прокурора об устранении нарушений закона, обязательность

³ Отчеты о работе прокурора «Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСД за 2013-2017 г.г., 1 полугодие 2018 г. // Информационная система обеспечения надзора за исполнением законов органов прокуратуры Рос. Федерации (ИСОП).

которых действующей законодательной регламентацией не обеспечена. Буквальное толкование пункта 3 части 2 статьи 37 УПК РФ позволяет некоторым представителям научного сообщества высказывать сомнения о правомерности использования названных правовых средств по материалам проверок⁴, а наличие у прокурора полномочий отменять незаконные постановления дознавателя, давать ему письменные указания о направлении расследования и производстве процессуальных действий – относительно обоснованности их применения при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания⁵. Не учитывается авторами и активная практика их применения прокурорами⁶. Нуждается в научной оценке вопрос обязательности требований прокурора для дознавателей в свете отмечающихся фактов отказов в их удовлетворении⁷, в том числе с учетом положений ч. 4 ст. 41 УПК РФ об обязательности для дознавателя указаний прокурора и начальника органа дознания. Невозможность по объективным причинам исполнить требования в пятисуточный срок влечет направление прокурорам формальных ответов об исполнении их в будущем и затрудняет дальнейший контроль за устранением выявленных нарушений.

Проблемы использования прокурором средств реагирования в досудебном производстве не ограничиваются обозначенными. Не подвергнуты достаточной научной разработке вопросы использования прокурором средств превентивного реагирования, связанных с согласованием процессуальных решений органов расследования, а также правовых средств, обеспечивающих

⁴ Буглаева Е.А., Виницкий Л.В. Участие прокурора в ходе предварительного следствия: монография. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 71; Соколов А.Ф. Проблемы и практика применения прокурором требования об устранении нарушений федерального законодательства в уголовном процессе // Уголовное право. 2009. № 2. С. 122-126.

⁵ Гриненко А.В. Полномочия прокурора должны быть конкретизированы // Законность. 2011. № 2. С. 23–24

⁶ Отчеты о работе прокурора «Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСиД за 2013-2017 г.г., 1 полугодие 2018 г. // Информационная система обеспечения надзора за исполнением законов органов прокуратуры Рос. Федерации (ИСОП).

⁷ По данным отчетов о работе прокурора «Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСиД за 2013-2016 г.г. требования прокурора в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ ежегодно отклоняются органами дознания МВД России (в 2013 г. – 33, 2014 г. – 23, 2015 г. – 58, 2016 г. – 15) // Информационная система обеспечения надзора за исполнением законов органов прокуратуры Рос. Федерации (ИСОП). С 2017 г. число отклоненных требований в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ перестало быть отчетным показателем // Об утверждении и введении в действие статистического отчета «Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСиД и Инструкции по его формированию: приказ Ген. прокурора Рос. Федерации от 24.01.2017 № 20.

движение по уголовному делу, материалу проверки, включая вопросы правомерности изменения формы расследования посредством письменных указаний прокурора, в сущности не являющихся процессуальными решениями (п. 2 ч. 3 ст. 150, ч. 4 ст. 150 УПК РФ). Требуют обсуждения в рамках научной дискуссии предложения делегировать полномочие по разрешению вопроса предания обвиняемого суду параллельно с проверкой допустимости всех добытых доказательств по определенным категориям уголовных дел следственным судьям. Отсутствует единство в вопросе о характере установленных ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214, ч. 3.2. ст. 223 УПК РФ процессуальных сроков отмены прокурором постановлений органов расследования и последствиях их пропуска. Нуждается в обсуждении законодательное установление возможности их отмены вышестоящим прокурором в случае пропуска срока прокурором, осуществляющим надзор за их законностью. Актуальны для исследования проблемы правовой неопределенности понятия «вышестоящий прокурор» и необходимости законодательной конкретизации полномочий прокуроров разного звена.

С учетом обозначенных проблем исследование теоретических и практических вопросов использования прокурором системы средств реагирования в уголовном досудебном производстве представляется актуальным, определившим выбор темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. Исследование правового положения прокурора в уголовном судопроизводстве занимает значительное место в науке российского уголовного процесса. В дореволюционной России деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве рассматривалась, в том числе в рамках изучения Судебной реформы 1864 года, И.Я. Фойницким, А.Ф. Кони, В.Л. Случевским, С.В. Познышевым, Д.Г. Тальбергом, Н.Д. Сергеевским, В.Д. Спасовичем и др. В советский период уголовно-процессуальная деятельность прокурора была предметом исследования М.С. Строговича, В.М. Савицкого, Н.В. Жогина,

П.С. Элькинд, М.Л. Якуба, И.Л. Петрухина, М.Н. Маршунова, А.И. Долговой, В.С. Зеленецкого и др.

В настоящее время в условиях изменившегося законодательства полномочия прокурора исследовались в работах Н.Н. Апостоловой, О.Я. Баева, В.П. Божьева, В.Г. Бессарабова, Н.В. Булановой, В.М. Быкова, Е.А. Буглаевой, Л.В. Виницкого, А.Ю. Винокурова, З.Ш. Гатаулина, Ю.В. Деришева, Е.Р. Ергашева, А.В. Гриненко, В.Н. Исаенко, Э.Р. Исламовой, О.С. Капинус, О.А. Кожевникова, В.Ф. Крюкова, В.А. Лазаревой, А.М. Ларина, В.Н. Махова, И.В. Маслова, С.А. Никифорова, А.В. Петрова, И.Л. Петрухина, А.Г. Халиулина, В.С. Шадрина, С. П. Щербы, и др. Отдельные проблемы использования прокурором средств реагирования в досудебном производстве рассмотрены А.С. Каретниковым, Н.Р. Корешниковой, Я.П. Ряполовой и др. В последние годы вопросы реализации прокурорских полномочий в данной сфере освещены в кандидатских диссертациях П.А. Пригорщи («Требование прокурора как средство обеспечения исполнения закона», 2011 г.), Е.А. Буглаевой («Участие прокурора в ходе предварительного следствия», 2011 г.), Д.И. Ережипалиева «Прокурор как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения в досудебных стадиях», 2013 г.), А.А. Терехина («Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве», 2013 г.), А.В. Чубыкина («Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела», 2014 г.), Ш.М. Абдул-Кадырова («Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве», 2015 г.), Д.А. Сычева («Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса», 2016 г.), К.А. Таболиной («Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел», 2016 г.).

Несмотря на значительный вклад ученых-процессуалистов в исследование роли прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, ряд теоретических и практических проблем, связанных с продолжающейся в последние годы «трансформацией» его процессуального

статуса, недостаточностью его полномочий, неэффективностью применяемых им средств реагирования, остаются нерешенными. Некоторые вопросы вообще не подвергались ранее научной разработке.

Так, представляют интерес последние тенденции реформирования законодательства, связанные с признанием неконституционной ч. 1 ст. 214 УПК РФ, как позволяющей прокурору в течение неопределенного срока отменять постановление о прекращении уголовного дела по реабилитирующим основаниям без представления лицу гарантий защиты от необоснованного возобновления преследования. Конституционным судом Российской Федерации данное полномочие прокурора ограничено годичным сроком с момента вынесения постановления. Суду предоставлено право не просто оценивать законность процессуальных решений органа расследования, но и отменять их⁸.

В свете введения в российское уголовное судопроизводство института освобождения от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа, нуждается в научном осмыслении правильность решения законодателя, впервые наделившего полномочием принимать решение о направлении уголовного дела в суд не прокурора, а должностных лиц органов расследования. При этом соответствующее решение следователя, фактически завершающее стадию расследования, вообще оставлено без оценки его законности прокурором.

Вышеуказанные и иные актуальные проблемы использования прокурором средств реагирования в досудебном производстве свидетельствуют о настоятельной необходимости дальнейшей научной разработки указанных вопросов.

Объектом исследования являются правоотношения, возникающие в связи с использованием прокурором средств реагирования при реализации

⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.11.2017 № 28-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина М.И. Бондаренко» // Рос. газ. – 2017 – 24 ноября.

полномочий по осуществлению уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью органов расследования.

Предметом исследования являются совокупность норм уголовно-процессуального закона и других нормативно-правовых актов, регламентирующих использование прокурором средств реагирования в досудебном производстве, а также отдельные аспекты правоприменительной практики и теоретические вопросы, касающиеся уголовно-процессуальной деятельности прокурора.

Цель диссертационного исследования заключается в разработке на основе всестороннего изучения юридических норм и правоприменительной практики, исторического опыта правоприменения и научных положений о роли прокурора, его функциях и полномочиях теоретических представлений о средствах реагирования прокурора в уголовном досудебном производстве, а также предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования процессуального статуса прокурора для повышения эффективности его полномочий и реализующих их правовых средств.

Для достижения указанной цели предполагается решить следующие **задачи**: определить понятие, особенности, сущность и назначение средств реагирования прокурора в досудебном производстве; уточнить требования, которым должны отвечать данные правовые средства; систематизировать их; проанализировать полномочия прокурора и реализующие их средства реагирования, основания и порядок их применения, особенности использования на разных стадиях досудебного производства, обоснованность их дифференциации в зависимости от формы расследования; рассмотреть проблемы изменения процессуального статуса прокурора в связи с реформированием законодательства в течение последнего десятилетия, проблемы недостаточности его полномочий, эффективности используемых им правовых средств; сопоставить полномочия прокуроров разных уровней, конкретизировать содержание понятия «вышестоящий прокурор»; с целью повышения эффективности деятельности прокурора выработать предложения

по совершенствованию законодательства и практики его применения в исследуемой сфере.

Нормативной основой исследования являются общепризнанные принципы и нормы международного права, Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», уголовно-процессуальное законодательство России; постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации, иные ведомственные нормативные правовые акты.

Теоретической основой работы являются научные труды и исследования в области истории и теории государства и права, уголовно-процессуального права и прокурорского надзора по вопросам процессуального статуса прокурора в уголовном досудебном производстве, его полномочий и реализующих их правовых средств.

Эмпирическая база исследования представляет собой итоги анализа более 500 уголовных дел, находившихся в производстве органов расследования Омской области, направленных в суд и прекращенных, а также уголовных дел, расследование по которым приостановлено, более 300 материалов проверок, по которым прокурорами в 2016 году – 1 полугодии 2018 года применялись уголовно-процессуальные средства реагирования. В рамках исследования проведено анкетирование 233 прокуроров, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью в разных регионах России, обучавшихся по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации по рассматриваемым вопросам. Использован собственный опыт работы автора в течение 16 лет на должностях помощника и старшего помощника прокурора территориальных прокуратур, прокурора отдела прокуратуры Омской области в рамках исполнения должностных обязанностей по надзору за процессуальной деятельностью органов расследования и поддержанию государственного обвинения, аналитико-методической работы по повышению качества актов

реагирования в сфере уголовного судопроизводства, обеспечению достоверности статистических данных о работе прокурора.

Кроме того, источниками информации о проблемах использования прокурором средств реагирования в досудебном производстве послужили данные, содержащиеся в диссертациях и монографических исследованиях, научных публикациях, организационно-распорядительных и информационно-методических документах прокуратуры России, итоги анализа судебной практики и статистических отчетов о работе прокурора.

Методологической основой исследования послужили универсальный диалектический метод познания, общенаучные и частнонаучные методы, включая исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, системно-структурный, статистический, конкретно-социологические методы (анкетирование и анализ документов, обобщение прокурорской практики и включенное наблюдение) и др.

Научная новизна заключается главным образом в том, что:

- в работе приведена авторская позиция применительно к определению категории «средства реагирования, используемые прокурором в уголовном досудебном производстве» и требованиям, которым должны отвечать рассматриваемые правовые средства;

- сконструирована теоретическая модель системы средств реагирования, используемых прокурором в досудебном производстве, как идеальный объект исследования, представляющий собой некую целостность, в результате выявлена внутренняя организация множества рассматриваемых правовых средств;

- проанализированы проблемы неэффективности средств реагирования прокурора, недостаточности его полномочий, в том числе с учетом изменений уголовно-процессуального закона последних лет, введением института освобождения от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа, признанием неконституционными положений ч. 1 ст. 214 УПК РФ.

Автором сформулированы предложения по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства, связанные с наделением прокурора рядом новых полномочий, включая:

- наделение вышестоящего прокурора полномочием по отмене незаконного постановления о возбуждении уголовного дела в случае пропуска срока его отмены надзирающим прокурором, а прокурора, осуществляющего надзор за законностью решения, – в случае констатации его незаконности судом;

- возложение на прокурора права отмены незаконного постановления о прекращении уголовного дела по реабилитирующим основаниям по истечении года с момента его вынесения;

- согласование прокурором решений следователя и дознавателя о передаче сообщений о преступлениях по подследственности;

- делегирование прокурору права прекращать уголовное дело или уголовное преследование в соответствии со ст. 25.1 УПК РФ с одновременным направлением в суд собственного ходатайства о назначении судебного штрафа и др.

Обозначенные выше и иные выводы автора нашли отражение в отличающихся новизной **основных положениях, выносимых на защиту:**

1. Средства реагирования прокурора в досудебном производстве – это облакаемые в установленную уголовно-процессуальным законом форму действия и решения прокурора по предупреждению, пресечению и устранению нарушений закона в досудебном производстве, обеспечению прав и законных интересов его участников.

Для достижения назначения уголовного судопроизводства средства реагирования должны отвечать требованиям законности, обоснованности, мотивированности, справедливости, своевременности, целесообразности, в том числе применимости, эффективности, достаточности и полноты.

2. На основе применения такой логической операции деления, как систематизация, сконструирована теоретическая модель системы средств

реагирования. Выделены универсальные и уголовно-процессуальные средства реагирования. Последние включают в себя процессуальные решения и действия прокурора. Процессуальные решения подразделяются на порождающие непосредственные правоотношения между прокурором и стороной защиты в рамках института досудебного соглашения о сотрудничестве и влекущие правоотношения между прокурором и органами расследования. Указанное наиболее крупное их множество включает в себя решения:

- иницирующие рассмотрение вопроса об уголовном преследовании;
- отменяющие постановления органов расследования и нижестоящего прокурора;
- санкционирующие действия (решения) органов расследования;
- формирующие обвинительный тезис и связанные с распоряжением обвинением;
- реализующие организационные полномочия, обеспечивающие движение по уголовному делу, материалу проверки;
- иные решения, направленные на непосредственное устранение прокурором нарушений закона.

Процессуальные действия составляют адресованные органам расследования императивные требования и указания прокурора, а также изложенные в процессуальных документах предложения, требования, ходатайства прокурора, направляемые для рассмотрения в суд.

3. Предоставить прокурору право выбора способа инициирования уголовного преследования по выявленным им нарушениям закона. Прокурора следует наделить полномочием самостоятельно возбуждать уголовное дело по результатам надзорной проверки, не лишая права инициировать проведение доследственной проверки путем направления в орган расследования постановления в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Решение следователя и дознавателя по результатам рассмотрения такого постановления должно согласовываться с прокурором.

4. Дополнить УПК РФ нормой, конкретизирующей основания отмены прокурором и руководителем следственного органа незаконного постановления о возбуждении уголовного дела. В их числе предусмотреть возбуждение уголовного дела без законных поводов и оснований, нарушение порядка принятия указанного решения в отношении определенных ч. 1 ст. 447 УПК РФ отдельных категорий лиц, возбуждение уголовного дела в отношении конкретного лица при наличии неотмененного постановления об отказе в возбуждении либо прекращении уголовного дела в отношении него по тому же факту преступной деятельности, а также иные неустраняемые нарушения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, влекущие возможность незаконного уголовного преследования либо признания доказательств недопустимыми. Соответствующими положениями необходимо дополнить статью 146 УПК РФ.

5. Следует конкретизировать в ч. 4 ст. 146 УПК РФ пресекающий характер 24-часового срока отмены прокурором постановления о возбуждении уголовного дела. Предусмотреть в качестве исключения право вышестоящего прокурора отменить его при непринятии своевременных мер к устранению нарушений закона надзирающим прокурором, а прокурора, осуществляющего надзор за законностью решения, – в случае признания его незаконным судом. Закрепить в ст. 146 УПК РФ обязанность руководителя следственного органа незамедлительно изучать материалы, послужившие основанием для возбуждения уголовного дела, и обеспечивать отмену незаконных и необоснованных решений следователя до направления их прокурору.

6. Для обеспечения единообразия процедуры досудебного производства, процессуальной формы реализации прокурором его полномочий, соблюдения прав и законных интересов участвующих в уголовном судопроизводстве лиц необходимо:

- исключить из положений ч. 6 ст. 148, ч. 1.1. ст. 211, ч. 1 ст. 214, ч. 3.2. ст. 223 УПК РФ указания на носящие организационный характер сроки отмены прокурором постановлений следователя об отказе в возбуждении уголовного

дела, его прекращении и приостановлении расследования, постановлений дознавателя о приостановлении производства дознания;

- дополнить часть 2 статьи 208, часть 1 статьи 213 УПК РФ положениями, обязывающими органы расследования направить прокурору копию постановления о приостановлении расследования, прекращении уголовного дела с материалами в обоснование принятого решения в течение 24 часов с момента его вынесения;

- с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации о необходимости ограничения срока отмены постановлений о прекращении уголовных дел по реабилитирующим основаниям возложить на прокурора право их отмены по истечении одного года с момента вынесения;

- правом использования вышеназванного средства реагирования наделить вышестоящего прокурора при установлении новых сведений о виновности реабилитированного лица; прокурора, осуществляющего надзор за их законностью, – в случае признания незаконным постановления о прекращении судом;

- предусмотреть в статье 214 УПК РФ положение о запрете отменять постановления о прекращении уголовного дела по истечении срока давности привлечения к уголовной ответственности, не распространяя его на случаи отмены для целей реабилитации невиновных лиц.

7. Обосновывается необходимость согласования с прокурором решений следователя и дознавателя о передаче сообщений по подследственности, что позволит использовать согласование прокурора как эффективное средство превентивного реагирования для предотвращения необоснованной пересылки по подследственности сообщений о преступлениях. Указанным положением следует дополнить статью 145 УПК РФ.

В статьях 147, 213 УПК РФ необходимо предусмотреть порядок согласования прокурором решений дознавателя о возбуждении уголовного дела и прекращении уголовного дела по предусмотренным законом основаниям. Применительно к отказу в согласовании прокурором названных решений

превентивный вариант реагирования, не связанный с их отменой, представляется в большей мере отвечающим назначению рассматриваемых правовых средств.

8. В формируемой модели российского судопроизводства в рамках реализации делегированных ему функций уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью органов расследования «сильный прокурор» должен быть наделен полномочиями, достаточными для их реализации. Возложение на прокурора ответственности за законность уголовного преследования не оправдано без возвращения ему утраченных полномочий по формированию обвинительного тезиса и распоряжению обвинением. В рамках реформирования названных полномочий прокурора следует наделить правом прекращать уголовное дело (уголовное преследование) в соответствии со ст. 25.1 УПК РФ. Он должен принимать указанное решение по итогам изучения уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением (актом, постановлением), направляя в суд собственное ходатайство о назначении лицу меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа.

9. С целью конкретизации полномочий прокуроров разного звена необходимо определить в уголовно-процессуальном законе понятие «вышестоящий прокурор» с использованием как критерия соподчиненности внутри одного органа прокуратуры, так и их соотношения в системе прокуратуры. С учетом соподчиненности внутри одного органа, прокурор районного уровня является вышестоящим прокурором для его заместителя. С точки зрения соотношения вышестоящих и нижестоящих прокуратур в системе органов прокуратуры, вышестоящим по отношению к прокурору района является прокурор субъекта Российской Федерации, а по отношению к последнему – Генеральный прокурор РФ.

Нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, предусматривающие полномочия, которые по смыслу закона могут быть реализованы только прокурором субъекта Российской Федерации и его заместителем, необходимо скорректировать путем прямого указания в них

положений о возложении полномочий на прокурора уровня субъекта федерации, его заместителя и приравненного к нему прокурора.

Теоретическая значимость исследования. Выводы диссертационного исследования внесут определенный вклад в научные положения о прокуроре в уголовном досудебном производстве, развитие теории о средствах прокурорского реагирования как основных инструментах его процессуальной деятельности.

Практическая применимость результатов исследования. Практическая значимость работы связана с возможностью использования сформулированных в ней выводов для совершенствования законодательства Российской Федерации, а также решения проблемных вопросов практической деятельности органов прокуратуры при подготовке информационно-методических документов. Положения диссертационного исследования могут использоваться при подготовке учебных пособий для студентов юридических вузов.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования, сделанные автором выводы и рекомендации о совершенствовании законодательства и правоприменительной практики, сформулированные на их основе, докладывались на пяти научно-практических конференциях, в том числе одной международной и четырех всероссийских: Международная научно-практическая конференция «Предварительное расследование: вопросы уголовного права, уголовного процесса и криминалистики» (г. Омск, ЧОУВО «Омская юридическая академия», 11 ноября 2016 г.); Всероссийская научная конференция адъюнктов, аспирантов и соискателей «Преемственность в юридической науке» (г. Омск, Омская академия МВД России, 28 марта 2017 г.); VIII Всероссийская научная конференция «Актуальные проблемы уголовного процесса и криминалистики» (г. Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 22 апреля 2017 г.); IX Всероссийская научная конференция «Актуальные проблемы государства,

права и экономики» (г. Санкт-Петербург, Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 14 апреля 2018 г.); Всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Актуальные проблемы уголовной и уголовно-процессуальной политики Российской Федерации» (г. Омск, ЧОУВО «Омская юридическая академия», 11 мая 2018 г.).

Основные результаты работы изложены в тринадцати научных статьях, двенадцать из которых опубликованы, в том числе семь – в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационного исследования, одна – принята к опубликованию научным изданием. Общий объем опубликованных и принятых к опубликованию работ составляет 4,75 п.л. (4,4 п.л. и 0,35 п.л.).

Результаты исследования нашли применение в учебном процессе при преподавании дисциплин «Уголовный процесс», «Процессуальное оформление уголовного производства» в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале) Университета прокуратуры Российской Федерации. Отдельные выводы и предложения диссертанта внедрены в правоприменительную практику прокуратуры Омской области.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** приводятся сведения об актуальности исследования и степени научной разработанности избранной для изучения темы, определяются объект и предмет, а также цели и задачи исследования, приводятся нормативная, теоретическая и эмпирическая основы работы, обосновывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся данные о его апробации и внедрении, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Глава первая «Средства реагирования прокурора в досудебном производстве: теоретические и правовые основы» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе «Понятие и сущность средств реагирования, используемых прокурором в уголовном досудебном производстве, предъявляемые к ним требования» автор раскрывает содержание данной правовой категории применительно к уголовному досудебному производству. Разделяя точку зрения ученых (Н.Р. Корешниковой, М.В. Бызовой, О.А. Кожевникова) о нетождественном характере полномочий и правовых средств прокурора, автор отмечает, что последние являются процессуальными действиями и решениями прокурора, опосредованными его полномочиями, которые осуществляются в процессе реализации им уголовно-процессуальных функций. Автор не соглашается с узким пониманием средств реагирования, связывающим их использование лишь с выявленными нарушениями закона (М.В. Бызова), поддерживает мнение ученых (О.А. Кожевникова, Е.Р. Ергашева, П.А. Пригощи), выделяющих в рамках более широкой их трактовки средства реагирования прокурора на правомерные действия. Диссертант отмечает, что в процессе использования рассматриваемых правовых средств прокурор реагирует на процессуальную ситуацию по уголовному делу, материалу проверки, не только пресекая нарушения закона, но и предотвращая их.

Автор заключает, что материальным выражением средств прокурорского реагирования, являются акты реагирования, отождествляя последние с подготавливаемыми прокурором в процессе реализации его полномочий процессуальными документами.

В исследовании отмечается равнозначный характер выполняемых прокурором функций уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью органов расследования, при этом обращается внимание, что большинство средств реагирования используется прокурором при реализации обеих обозначенных функций.

На основе анализа сущности, назначения, а также основных особенностей анализируемых правовых средств, формулируется авторское определение средств реагирования, используемых прокурором в досудебном производстве.

Отмечается, что для обеспечения законности уголовного судопроизводства и достижения его назначения использование прокурором средств реагирования должно отвечать определенным требованиям – совокупности обязательных условий, основанных на предписаниях уголовно-процессуального закона, принципах уголовного судопроизводства, конкретизированных организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации, постановлениями высших судебных инстанций, обоснованных положениями уголовно-процессуальной науки. В их числе требования законности, обоснованности, мотивированности, справедливости, своевременности, а также целесообразности, в том числе применимости, эффективности, достаточности и полноты.

Во втором параграфе «Систематизация используемых прокурором в уголовном досудебном производстве средств реагирования и их виды» автор анализирует различные виды используемых прокурором в досудебном производстве средств реагирования и их классификации. Отмечая несовершенство упомянутой познавательной операции, связанной с делением множества на группы только по одному основанию, автор предлагает использовать для изучения совокупности правовых средств прокурора систематизацию – логическую операцию деления, позволяющую определить сущностные признаки, лежащие в основе объединения множества правовых средств прокурора в целостную систему. На ее основе сконструирована авторская модель системы средств реагирования, используемых прокурором в досудебном производстве, которая приводится в положениях на защиту.

Сделан вывод о необходимости их законодательной систематизации посредством дополнения ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Необходимость сохранить специфику носящего универсальный характер представления прокурора об устранении нарушений закона обусловила предложение о дополнении

Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» нормой, регламентирующей порядок его применения при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов расследования.

По результатам анализа составляющих системы процессуальных решений прокурора сделан вывод о необходимости расширения его полномочий в рамках института досудебного соглашения о сотрудничестве.

Вторая глава «Система средств реагирования и проблемы использования их прокурором в досудебном производстве» состоит из восьми параграфов.

В первом параграфе «Процессуальные решения прокурора по инициированию уголовного преследования» автор, соглашаясь с мнением большинства ученых-процессуалистов (В.С. Шадрина, Е.Р. Ергашева, В.А. Лазаревой, Ш.М. Абдул-Кадырова, Э.Р. Исламовой, А.В. Чубыкина, и др.), критикующих лишение прокурора права возбуждения уголовных дел, указывает на неэффективность сегодняшней регламентации полномочий прокурора. Диссертант приводит доводы о необходимости вернуть ему это право с учетом российского исторического и международно-правового опыта, положений Концепции Судебной реформы в Российской Федерации, а также возложенной на прокурора обязанности при установлении им признаков преступления принять меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом.

При этом автором настоящего исследования не поддерживаются высказанные в научной литературе предложения о полном отказе от постановления прокурора в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ (Д.А. Сычев). Прокурор может воспользоваться указанным правовым средством в случае, когда установить достаточные данные для возбуждения уголовного дела не представилось возможным.

Изучение обозначенных в настоящем параграфе вопросов позволило диссертанту сделать вывод о необходимости предоставить прокурору право

выбора способа инициирования им уголовного преследования по выявленным им нарушениям закона. С учетом установленных обстоятельств он должен быть наделен правом решать возбудить уголовное дело непосредственно по результатам надзорной проверки или организовать по установленному им факту доследственную проверку путем направления в органы расследования постановления в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. При этом решение органа расследования по результатам его рассмотрения подлежит согласованию с прокурором.

Во втором параграфе «Процессуальные решения прокурора по отмене постановлений органов расследования» отмечается неоправданный характер ограничения полномочий прокурора по отмене незаконных решений следователя, руководителя следственного органа со ссылкой на процессуальную самостоятельность последних. Далее последовательно рассматриваются актуальные проблемы использования прокурором названного средства реагирования для обеспечения законности основных процессуальных решений органов расследования.

Автор соглашается с учеными (В.С. Шадриним, С.П. Щербой, Д.И. Ережипалиевым, К.А. Таболиной, А.В. Чубыкиным, Э.А. Хайруллиной, А.П. Кругликовым, Ш.М. Абдул-Кадыровым, Я.П. Ряполовой и др.), по мнению которых обеспечить своевременное возбуждение уголовного дела в случае принятия незаконного решения об отказе возможно только путем наделения прокурора правом одновременно с отменой упомянутого решения органа расследования возбуждать уголовное дело собственным постановлением. Отмечается, что возвращение прокурору указанного права не должно умалять его полномочий по возвращению материалов для дополнительной проверки в случае невозможности сделать однозначный вывод о достаточности оснований для принятия того или иного решения. Прокурора следует наделить правом давать следователю письменные указания по существу дополнительной проверки, устанавливая ее срок в случае отмены постановления об отказе в

возбуждении уголовного дела следователя, в пределах срока, установленного ч. 3 ст. 144 УПК РФ.

Обращается внимание на отсутствие законодательно установленных критериев достаточности оснований для отмены постановлений о возбуждении уголовного дела, следствием которого является разнообразная и не всегда оправданная практика использования прокурором рассматриваемых правовых средств. Ведомственная регламентация является недостаточной, поскольку незаконность указанных постановлений не может быть разной для прокурора и руководителя следственного органа. Предлагает закрепить в уголовно-процессуальном законе основания отмены соответствующих решений, предусмотрев в их числе возбуждение уголовных дел без законных поводов и оснований, нарушение порядка принятия решения в отношении лиц, указанных в ч. 1 ст. 447 УПК РФ, возбуждение уголовного дела в отношении конкретного лица при наличии неотмененного постановления об отказе в возбуждении или прекращении уголовного дела в отношении него по тому же факту преступной деятельности, а также иные неустранимые нарушения УПК РФ, влекущие возможность незаконного привлечения к уголовной ответственности либо признания доказательств недопустимыми.

Диссертантом предлагается к обсуждению проблема реализации полномочий по отмене незаконных процессуальных решений о возбуждении уголовных дел в случае пропуска надзирающим прокурором срока, установленного ч. 4 ст. 146 УПК РФ. Ее актуальность подтверждена результатами анкетирования. Только 20,5% (15) из числа опрошенных заместителей прокуроров, надзирающих за процессуальной деятельностью органов расследования в 73 регионах России, заявили об отсутствии случаев отмены указанных решений по истечении такого срока. При этом в 12 регионах (16,4%) их отмена осуществляется исключительно вышестоящим прокурором, в 15 регионах (20,5%) такие полномочия реализуются как вышестоящим, так и надзирающим прокурором, в 28 субъектах (38,4%) постановления отменяются прокурором, осуществляющим надзор за законностью решения, в 3 субъектах

(4,1%) – руководителем следственного органа, в том числе по требованию прокурора. Рассуждая о пресекательности срока отмены постановления о возбуждении уголовного дела, автор подчеркивает, что она не должна рассматриваться только в контексте необходимости уложиться в 24 часа с момента предоставления прокурору материалов в обоснование его вынесения. Должна соблюдаться процессуальная форма данной деятельности, последовательность действий органов расследования по возбуждению уголовного дела, незамедлительному направлению постановления прокурору, действий прокурора по его проверке и отмене при наличии оснований. Предложено наделить вышестоящего прокурора при установлении неустранимых нарушений УПК РФ и отсутствии оснований для прекращения уголовного дела правом отменять соответствующее постановление в случае пропуска срока надзирающим прокурором, а прокурора, осуществляющего надзор за законностью решения, – в случае констатации его незаконности судом. При этом процессуальный контроль должен носить упреждающий характер. Руководитель следственного органа должен контролировать решение следователя в процессе его принятия. До направления следователем копии постановления о возбуждении уголовного дела прокурору руководитель следственного органа инициативно и безотлагательно должен изучить процессуальное решение и материалы, его обосновывающие, и отменить его при наличии оснований.

Диссертантом критикуется позиция законодателя, связанная с установлением в ч. 6 ст. 148, ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214, ч. 3.2. ст. 223 УПК РФ сроков отмены прокурором постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел, прекращении уголовных дел и приостановлении расследования, их дифференциации в зависимости от органа расследования, связанной, в том числе, с установлением соответствующих сроков для отмены прокурором постановлений следственных органов при отсутствии их для реализации аналогичных полномочий в отношении органов дознания, отсутствием соответствующих сроков для реализации таких полномочий руководителем

следственного органа. С учетом сложившейся практики, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации сделан вывод об организационном характере указанных сроков, которые не могут препятствовать осуществлению прокурором его права и обязанности отменить незаконное процессуальное решение. Их установление не обеспечивает соблюдение процессуальной формы реализации прокурором надзорных полномочий, в том числе, в связи с отсутствием в законе срока направления прокурору копий постановлений органов расследования о приостановлении расследования и прекращении уголовного дела. По аналогии с положениями части 4 статьи 148 УПК РФ в части 2 статьи 208, части 1 статьи 213 УПК РФ предложено предусмотреть обязанность органа расследования направлять прокурору копии указанных постановлений с приложением материалов, их обосновывающих, в течение 24 часов с момента вынесения.

Далее автором рассмотрена проблема обеспечения стабильности процессуальных решений о прекращении уголовных дел. Обращено внимание на выводы Конституционного Суда Российской Федерации о необходимости ограничить одним годом с момента вынесения возможность отмены процессуальных решений о прекращении уголовного дела по реабилитирующим основаниям. Во избежание фактического возложения на суд функции уголовного преследования полномочие отменять указанные процессуальные решения по истечении названного срока автором предложено предоставить прокурору. Правом его реализации должен быть наделен вышестоящий прокурор при установлении новых сведений о виновности реабилитированного лица, а также надзирающий прокурор в случае признания судом незаконным постановления о прекращении уголовного дела. Констатируя необходимость законодательного запрета отмены постановлений о прекращении уголовных дел по истечении срока давности привлечения к уголовной ответственности в случаях, где этот срок применим, автор предлагает не распространять его на отмены постановлений о прекращении уголовных дел для целей реабилитации невиновных лиц.

Автором обращено внимание на несовершенство нормативного правового регулирования, связанное с отсутствием у прокурора полномочия возобновлять предварительное следствие после отмены постановлений о прекращении уголовного дела, приостановлении расследования. Распространены ситуации длительного невозобновления производства по уголовным делам о нераскрытых преступлениях, на неполноту расследования которых указано прокурором. Исправление ситуации возможно обеспечить, наделив прокурора правом возобновлять расследование по уголовным делам одновременно с отменой рассматриваемых постановлений. По результатам анкетирования прокурорских работников, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью органов расследования в разных регионах России, данное предложение поддержано 64,4% опрошенных (47 из 73).

В третьем параграфе «Процессуальные решения санкционирующего характера» автор, развивая тезис ряда ученых-процессуалистов (М.Н. Маршунова, О.А. Кожевникова и др.) о самостоятельном характере согласования процессуальных действий и решений органов расследования как средства превентивного реагирования, используемого в досудебном производстве, определяет его как отдельное процессуальное решение прокурора, продолжающее либо изменяющее ход досудебного производства. Диссертант отмечает, что деятельность прокурора по использованию данного правового средства представляет собой видоизменившийся механизм санкционирования прокурором процессуальных действий и решений органов расследования, предлагая использование в уголовно-процессуальной доктрине применительно к ней термина «процессуальные решения прокурора санкционирующего характера».

Отмечается отсутствие в законе регламентации механизма согласования прокурором решений дознавателя о возбуждении уголовного дела в порядке ч. 4 ст. 147 УПК РФ и его прекращении в случаях, установленных УПК РФ, а также действий прокурора при его несогласии с соответствующими постановлениями дознавателя. С учетом различной правоприменительной

практики, предлагается законодательно закрепить порядок превентивного реагирования прокурора, в условиях реализации которого соответствующее постановление приобретает юридическую силу акта возбуждения, прекращения уголовного дела с момента получения согласия прокурора, при отсутствии которого им выносится постановление об отказе в его согласовании.

Кроме того, автор, солидаризируясь с мнением ряда ученых-процессуалистов (С.П. Щербы, Д.И. Ережипалиева и др.), отмечает необходимость наделить прокурора правом согласовывать наиболее значимые, способные нарушить конституционные права участников уголовного судопроизводства процессуальные действия следователей, связанные с обращением к суду с ходатайствами об избрании, изменении или отмене меры пресечения и производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения.

В четвертом параграфе «Процессуальные решения прокурора по формированию обвинительного тезиса и распоряжению обвинением» последовательно рассмотрены процессуальные решения прокурора на завершающем этапе досудебного производства.

Автор разделяет мнение представителей уголовно-процессуальной науки (В.С. Зеленецкого, В.М. Савицкого, М.С. Строговича) о том, что прокурор, утверждая обвинительно заключение, не просто санкционирует выводы органа расследования, констатируя законность процессуальной деятельности, обоснованность выводов органа расследования. На данном этапе досудебного производства прокурор фактически принимает решение по распоряжению обвинением, участвует в формировании обвинительного тезиса.

В свете реализуемых прокурором в их взаимосвязи функций уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью органов расследования диссертантом констатируется недостаточность рассматриваемых полномочий прокурора и средств реагирования, которыми они реализуются. Отмечается, что законодательная «коррекция» полномочий прокурора в 2007 году практически исключила его непосредственное участие в формировании

обвинительного тезиса следователя и распоряжении обвинением путем прекращения уголовного дела. Деятельность прокурора на завершающем этапе досудебного производства свелась фактически к критикуемой большинством ученых-процессуалистов модели констатации законности процессуальной деятельности органов расследования, «санкционирования» обвинительного тезиса следователя, когда прокурор, отстраненный от принятия важных решений по формированию и распоряжению обвинением, либо направляет уголовное дело в суд, либо возвращает его следователю, дознавателю.

В свете активного обсуждения общественностью и учеными-правоведами вопроса о введении в российскую правовую систему института следственных судей, автором критикуется предложение по наделению их полномочиями решать вопрос о передаче уголовных дел определенных категорий в суд для рассмотрения по существу (предании обвиняемого суду) или их прекращении. Указывается, что данные полномочия должны принадлежать только прокурору.

Поддерживая мнение представителей научного сообщества – сторонников расширения полномочий прокурора на заключительном этапе досудебного производства (А.Г. Халиулина, С.П. Щербы, В.С. Шадрина, Н.В. Булановой, Ш.М. Абдул-Кадырова, Д.И. Ережипалива, Д.А. Сычева и др.), автор предлагает вернуть прокурору все утраченные полномочия по формированию обвинительного тезиса и распоряжению обвинением. Наделение ими прокурора сократит сроки уголовного судопроизводства. Более того, оно соответствует правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации об ответственности прокурора за законность и обоснованность уголовного преследования.

Развивая тезис о расширении полномочий прокурора по распоряжению обвинением, автор критически оценивает нормативное правовое регулирование процессуального института освобождения от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа. С его введением впервые в рамках действующего уголовно-процессуального закона решение о направлении уголовного дела в суд по результатам расследования принимается не

прокурором, а следователем и дознавателем, а уголовное дело, находящееся в производстве следователя, вообще минует стадию принятия по нему решения прокурором. Регламентация порядка участия прокурора в рассмотрении судом соответствующего ходатайства органа расследования фактически допускает полное устранение из производства по уголовному делу, расследованному следователем, прокурора как процессуальной фигуры в случае ненадлежащего исполнения полномочий конкретным должностным лицом. Автор обращает внимание на недопустимость такого положения, указывая, что даже в период после Судебной реформы 1864 года, связываемой с существованием в России судебного следствия, когда уголовные дела прекращались только судом, следователь мог обратиться в суд с подобным вопросом только через прокурора (ст. 277 Устава уголовного судопроизводства 1864 г.). Анализируя статистические данные о количестве ходатайств, направленных в суд органами расследования, и числе ходатайств, возвращенных судом как необоснованных, диссертант отмечает более высокую эффективность модели окончания расследования с участием прокурора в сравнении с предусмотренной законом – без его участия.

Автором указывается, что право прекращения уголовного дела в соответствии со ст. 25.1 УК РФ должно принадлежать прокурору в рамках его полномочий по распоряжению обвинением. Соответствующее решение прокурор должен принимать на этапе изучения уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением (актом, постановлением), направляя в суд собственное ходатайство о назначении судебного штрафа. Неуплата штрафа должна влечь отмену постановления о его назначении судом, его вынесшим, с возвращением прокурору уголовного дела для утверждения обвинительного заключения (акта, постановления).

Пятый параграф «Процессуальные решения прокурора, обеспечивающие движение по уголовному делу (материалу проверки)» посвящен изучению решений прокурора, связанных с установлением и продлением процессуальных сроков по уголовным делам и материалам проверок, соединением в одно

производство расследуемых дознавателями уголовных дел, обеспечением надлежащего субъекта предварительного расследования.

Обращается внимание на недостаточность средств реагирования прокурора для осуществления эффективного надзора за соблюдением органами расследования разумных сроков уголовного судопроизводства в свете нерешенных проблем подмены их продления руководителем следственного органа по субъекту Российской Федерации необоснованными решениями о приостановлении с последующим возобновлением расследования руководителем следственного органа и установлением месячного срока следствия вне зависимости от продолжительности его общего срока, стабильно высокого числа уголовных дел, расследованных органами следствия МВД России и Следственного комитета Российской Федерации свыше срока, установленного УПК РФ. Ежегодно их число превышает треть расследованных указанными органами уголовных дел. Ведомственные интересы не позволяют эффективно решить эту проблему без вмешательства прокурора, который должен быть наделен полномочиями не только продлевать срок следствия, но и устанавливать его после возобновления. Прокурора следует также наделить полномочием по продлению срока проводимых следователями проверок сообщений о преступлениях свыше 10 суток.

Применительно к проблематике обеспечения действенного прокурорского надзора за соблюдением сроков дознания указывается на проблему «конкуренции» общего срока дознания и срока производства дознания в сокращенной форме, являющейся следствием неполноты законодательного регулирования. Отсутствие в законе временного ограничения, в течение которого подозреваемым может быть заявлено ходатайство о производстве дознания в сокращенной форме, может приводить к ситуации, когда при соблюдении установленного ч. 1 ст. 226.6 УПК РФ 15-суточного срока, исчисляемого с момента вынесения соответствующего постановления, дознаватель не укладывается в общий срок дознания, который начинает течь с момента возбуждения уголовного дела. Отмечается необходимость

самостоятельного изучения обозначенного вопроса, не являющегося предметом данного исследования.

Указывается на необходимость наделить прокурора правом соединения находящихся в производстве следователей уголовных дел, разрешения отводов и самоотводов должностных лиц следственных органов, отстранения их от дальнейшего производства расследования без изъятия таких полномочий у руководителя следственного органа. Данная мера позволит прокурору, не подменяя последнего, эффективно использовать рассматриваемые правовые средства для устранения нарушений закона.

Изменение формы расследования по уголовному делу на современном этапе развития уголовного процесса России предполагает принятие процессуального решения субъектом, наделенным соответствующим правом. Исходя из смысла уголовно-процессуального закона, указанное полномочие может принадлежать только прокурору и должно оформляться его мотивированным постановлением, а не письменным указанием, данным в соответствии с п. 2 ч. 3 ст. 150 и ч. 4 ст. 150 УПК РФ.

Обращается внимание на проблему укрытия преступлений от учета путем необоснованной пересылки материалов по подследственности. Обосновывается необходимость законодательно закрепить механизм превентивного реагирования прокурора в данной сфере, выражающийся в обязанности согласовывать с ним соответствующее решение как дознавателя, так и следователя. Предлагается законодательно закрепить право органа расследования передать сообщение о преступлении по подследственности в соответствии со статьей 152 УПК РФ только в случае невозможности получения достаточных данных для принятия решения о возбуждении уголовного дела либо отказе в его возбуждении на территории обслуживания данного органа.

В шестом параграфе «Иные процессуальные решения прокурора, направленные на пресечение и устранение нарушений закона» рассматриваются процессуальные решения прокурора о признании

недопустимыми доказательств, полученных с нарушением Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Обращается внимание на дискуссию ученых и практиков по вопросу отнесения проверки законности доказательств к компетенции судебных органов в лице следственных судей посредством проведения ими судебных следственных действий по закреплению наиболее важных доказательств по ряду уголовных дел. Соглашаясь с мнением процессуалистов, выступивших с критикой данной инициативы (Л.В. Головкин, А.Г. Халиулин, Ю.А. Ляхов, А.М. Багмет, Ю.А. Цветков, Ю.Н. Шеховцова А.А. Тимошенко), автор отмечает, что вовлечение суда в процесс формирования доказательств до поступления уголовного дела для рассмотрения по существу фактически приведет к выполнению им функций одной из сторон. Проверка допустимости доказательств на основе всестороннего изучения материалов уголовного дела и оценки их в совокупности должна остаться в ведении прокурора, полномочия которого необходимо конкретизировать, а не сокращать.

Необходимо предусмотреть, что указанные полномочия реализуются посредством вынесения мотивированного постановления в любой момент досудебного производства. С учетом наличия у любого участника процесса права обратиться к прокурору с жалобой на нарушения при производстве следственных действий, посредством которых получены те или иные доказательства, необходимость в наделении участников процесса правом обращаться к прокурору с аналогичным ходатайством отсутствует.

Далее диссертантом рассмотрены вопросы использования прокурором средств реагирования по освобождению незаконно задержанных, лишенных свободы, незаконно помещенных в медицинскую организацию, оказывающую медицинскую или психиатрическую помощь в стационарных условиях, или содержащихся под стражей свыше срока, установленного УПК РФ.

Сделан вывод, что вследствие реформирования статуса прокурора им утрачен не только механизм реализации полномочия освобождать незаконно задержанных, помещенных под стражу или иным образом лишенных свободы

лиц, но и значение его в качестве общеправовой и уголовно-процессуальной гарантии неприкосновенности личности. Исправление ситуации возможно посредством выработки эффективного механизма его реализации, в том числе, посредством закрепления в УПК РФ обязанности органа расследования направлять прокурору копию протокола задержания; конкретизации оснований и порядка применения прокурором полномочий, предусмотренных ч. 2 ст. 10 УПК РФ.

Прокурор своим постановлением незамедлительно освобождает из-под стражи подозреваемого, которому по истечении срока, установленного ч. 1, 2 ст. 100 УПК РФ, не предъявлено обвинение; в случае истечения предельного срока содержания подозреваемого (обвиняемого) под стражей, прекращения уголовного дела (преследования), а также переквалификации, исключающей возможность заключения под стражу; в случае установления факта содержания под стражей без судебного решения. Предложено предусмотреть в уголовно-процессуальном законе основания прекращения ограничения свободы лиц, помещенных в медицинскую организацию в связи с обеспечением производства по делу по медицинским критериям, связав их со случаями утраты лицом статуса подозреваемого или обвиняемого.

В седьмом параграфе «Требования об устранении нарушений закона и указания прокурора» автором последовательно рассмотрены проблемные вопросы использования прокурором в уголовном досудебном производстве требований в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, а также письменных указаний о направлении расследования и производстве процессуальных действий.

Поддерживая тезис о самостоятельном характере требования в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, автор отмечает, что сокращение объема полномочий прокурора в отношении следственных органов обусловило необходимость в самостоятельном средстве реагирования, применение которого было бы направлено на незамедлительное устранение нарушений уголовно-процессуального закона, не устранимых иным способом. Автор указывает на правомерность использования данного средства реагирования на стадии

возбуждения уголовного дела, а также в связи с нарушениями при осуществлении процессуальной деятельности органов дознания, подкрепляя свои доводы статистическими данными, прокурорской практикой.

Повышению эффективности требования прокурора об устранении нарушений закона способствовало бы совершенствование правового регулирования, связанное с законодательной регламентацией оснований и порядка его использования, процедуры и сроков его рассмотрения, а также установление его обязательности для органов расследования, замена процедуры выражения несогласия следователя с требованием прокурора его обжалованием, закрепление положения об адресовании требования прокурора руководителю следственного органа или начальнику органа (подразделения) дознания, разграничение сроков устранения органом расследования выявленных нарушений и информирования прокурора о результатах рассмотрения акта реагирования, наделение прокурора возможностью самостоятельного установления срока рассмотрения требования или его продления. Это предложение поддержано 65,6% (105 из 160) опрошенных прокуроров, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью органов расследования в различных субъектах Российской Федерации.

Далее диссертантом рассмотрены актуальные проблемы использования прокурором в досудебном производстве письменного указания. Сделан вывод, что в современной модели российского судопроизводства в рамках реализации функций уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью «сильный прокурор» должен быть наделен правом давать письменные указания о направлении расследования и производстве процессуальных действий как дознавателю, так и следователю. Основания их направления в орган расследования не следует ограничивать выявленными нарушениями. Для достижения публичного интереса данные правовые средства должны предоставлять прокурору возможность эффективно предупреждать нарушения закона при производстве по уголовному делу, материалу проверки, принимать меры к раскрытию преступления, а также участвовать в

формировании обвинительного тезиса, который в последующем ему предстоит поддерживать в суде. При этом прокурор должен быть наделен правом использовать рассматриваемые средства реагирования в любой момент досудебного производства, а также контролировать их исполнение в рамках установленного им срока.

В восьмом параграфе «Использование средств реагирования вышестоящим прокурором» обращено внимание на отсутствие в уголовно-процессуальном законе определения понятия «вышестоящий прокурор», влекущее неоднозначность практики реализации отдельных его полномочий и правовую неопределенность в отношении того, является ли вышестоящим прокурор по отношению к своему заместителю. Оценивая мнение ученых-процессуалистов (С.А. Никифорова, А.Г. Халиулина, Ш.М. Абдул-Кадырова, Н.В. Горак) о том, что прокуроров района, города и их заместителей, являющихся в процессуальном отношении прокурорами одного звена, нельзя соотносить как вышестоящего и нижестоящего прокурора, автор приводит подтвержденные результатами опроса данные о существующей в большинстве регионов России практике отмены прокурорами незаконных процессуальных решений своих заместителей, рассмотрения жалоб на их действия. Наличие ее отмечено 74% (54 из 73) заместителей прокуроров, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью органов расследования в разных регионах России.

Поддерживая позицию В.Ф. Крюкова, предложившего рассматривать понятие «вышестоящий прокурор» в двух вариантах, автор предлагает законодательно закрепить определение данной категории с использованием как критерия соподчиненности внутри одного органа прокуратуры, так и их соотношения в системе прокуратуры. С учетом соподчиненности внутри одного органа, прокурор районного звена является вышестоящим для его заместителя. Он не только вправе, но и обязан отменить незаконное процессуальное решение заместителя, рассмотреть жалобу на его действие и решение. Противоположенная трактовка п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ нарушит права

участников уголовного процесса, затруднит их доступ к правосудию. С точки зрения соотношения вышестоящих и нижестоящих прокуратур в системе органов прокуратуры, вышестоящим по отношению к прокурору района является прокурор субъекта Российской Федерации, а по отношению к последнему – Генеральный прокурор Российской Федерации.

В **Заключении** сформулированы основные выводы автора по результатам проведенного исследования.

В **Приложениях** приведены данные о результатах анкетирования правоприменителей – прокурорских работников, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью органов расследования в разных регионах России, а также результаты анализа использования прокурором средств реагирования в досудебном производстве по материалам уголовных дел и проверок сообщений о преступлениях, сформулированы предложения по внесению в УПК РФ, а также Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» изменений и дополнений, направленных на расширение полномочий прокурора в досудебном производстве, совершенствование его процессуального статуса в целях повышения эффективности деятельности по обеспечению законности.

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. Коломеец, Е.В. Классификация актов прокурорского реагирования, применяемых в уголовном досудебном производстве / Е.В. Коломеец // Вестник Омск. университета. Серия «Право». – 2017. – № 1 (50). – С. 228-231. – 0,30 п.л.

2. Коломеец, Е.В. Требование об устранении нарушений закона как самостоятельный акт прокурорского реагирования в уголовном досудебном производстве / Е.В. Коломеец // Вестник Омск. юридической академии. – 2017. – № 2. – С. 66-71. – 0,48 п.л.

3. Коломеец, Е.В. Требования к актам реагирования военного прокурора как составляющие принципа законности уголовного судопроизводства / Е.В. Коломеец // Право в Вооруженных силах – Военно-правовое обозрение. – 2017. – № 4. – С. 89-93. – 0,49 п.л.

4. Коломеец, Е.В. Систематизация используемых прокурором в уголовном досудебном производстве средств реагирования / Е.В. Коломеец // Научный вестник Омск. академии МВД России. – 2018. – № 3 (70). – С. 20-24. – 0,50 п.л.

5. Коломеец, Е.В. Согласование прокурором процессуальных решений органов расследования о прекращении уголовных дел / Е.В. Коломеец // Вестник Омск. университета. Серия «Право». – 2018. – № 3 (56). – С. 186-189. – 0,32 п.л.

6. Коломеец, Е.В. Обеспечение законности решений об отказе в возбуждении уголовного дела средствами прокурорского реагирования / Е.В. Коломеец // Вестник Омск. юридической академии. – 2018. – № 3. – С. 314-318. – 0,55 п.л.

7. Коломеец, Е.В. Процессуальные решения прокурора по формированию обвинительного тезиса и распоряжению обвинением в досудебном производстве / Е.В. Коломеец // Военное право. – 2018. – № 6. – 0,42 п.л.

Публикации в иных изданиях:

1. Коломеец, Е.В. О совершенствовании полномочий прокурора по отмене незаконного постановления о возбуждении уголовного дела / Е.В. Коломеец // Криминалисть. – 2017. – № 1 (20). – С. 96-98. – 0,25 п.л.

2. Коломеец, Е.В. Обеспечение законности постановлений о прекращении уголовных дел средствами прокурорского реагирования: проблемы и пути их разрешения / Е.В. Коломеец // Криминалисть. – 2018. – № 3 (24). – 0,27 п.л.

3. Коломеец, Е.В. Полномочия прокурора в рамках института освобождения от уголовной ответственности с применением судебного штрафа

/ Е.В. Коломеец // Актуальные проблемы уголовного процесса и криминалистики. VIII Всероссийская научная конференция. СПб., 2017. – С. 98-103. – 0,33 п.л.

4. Коломеец, Е.В. Новый порядок освобождения от уголовной ответственности и новое ограничение полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве / Е.В. Коломеец // Преемственность в юридической науке. Материалы всероссийской научной конференции адъюнктов, аспирантов и соискателей. – г. Омск, Омск. академия МВД России, 28 марта 2017 г. – С. 48-50. – 0,18 п.л.

5. Коломеец, Е.В. О совершенствовании полномочий прокурора по проверке допустимости доказательств / Е.В. Коломеец // Актуальные проблемы уголовно-правовой и уголовно-процессуальной политики Российской Федерации. Материалы всероссийской научно-практической конференции. – г. Омск, ОмЮА. – 2018. – 0,31 п.л.

Статьи, принятые научными изданиями к опубликованию:

1. Коломеец, Е.В. Право распоряжаться обвинением должно принадлежать прокурору / Е.В. Коломеец // Альманах молодого исследователя. – 2018. – Выпуск 5. – 0,35 п.л.

Подписано в печать 14.03.2019

Усл. Печ.л. 1,5
Тираж 120 экз.

Уч. – изд.л. 1,5
Наряд № 11

УОП РИЛ Университета прокуратуры Российской Федерации
117638, Москва, ул. Азовская, д. 2, к. 1