

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего  
образования  
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ  
Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра уголовного процесса, криминалистики и судебных экспертиз

**Прокурорский надзор за предварительным следствием и дознанием**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 2 курса 263 группы  
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»  
юридического факультета

**Волченко Романа Олеговича**

Научный руководитель  
профессор, д.ю.н.,  
доцент

\_\_\_\_\_ Л.Г. Шапиро

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

\_\_\_\_\_ С.А. Полунин

Саратов 2024

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы работы.** Государство, на сегодняшний день - единственная сила, способная удержать в обществе стабильность и правопорядок, обладает многими функциями, важнейшими из которых являются законотворческая и правоохранительная. В системе правоохранительных органов особая роль отводится Прокуратуре, которая в первую очередь стоит на страже закона и порядка.

Прокуратура РФ – важнейший государственный орган, стоящий на страже законности, защищающий права и свободы человека и гражданина. Однако за свою практически трехсотлетнюю историю положение, занимаемое прокуратурой в системе государственных органов, постоянно изменялось. И в настоящее время реформирование процессуального статуса органов прокуратуры продолжается.

Наиболее заметные изменения в постсоветское время были внесены Федеральным законом от 5 июня 2007 г. №87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ и Федеральный закон «О прокуратуре РФ» (далее, если не оговорено иное - Федеральный закон №87-ФЗ), который существенно урезал полномочия прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса. Положения указанного Федерального закона большинством ученых-юристов и практикующих работников оцениваются как нелогичные, непоследовательные и не связанные между собой.

Кроме того такие изменения попросту не соответствует п.2 Рекомендации R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия», согласно которому: «Во всех системах уголовного правосудия прокуроры: решают вопросы о возбуждении или продолжении уголовного преследования; поддерживают обвинение в суде; могут обжаловать или давать заключения по жалобам на все или некоторые решения суда».

Продолжающееся на сегодняшний день реформирование законодательства о правовом положении сотрудников правоохранительных

органов не является исключением и для прокуратуры, особое положение которой прямо обозначается и в новой редакции главы 7 Конституции, поддержанной населением в ходе общероссийского голосования в 2020 году. «Изменения, внесенные в Конституцию РФ по результатам общероссийского голосования 1 июля 2020 г., существенным образом затронули вопросы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации. Важным событием стало закрепление на конституционном уровне ее функций: надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование, а также иные функции (ч. 1 ст. 129 Конституции РФ)».

Повышенная социальная направленность государственной власти и всей правовой системы страны, закреплённые в новой редакции Основного закона, требует от прокурора повышенного внимания к соблюдению законности сотрудниками правоохранительных органов. Целью в данном случае становится эффективное функционирование механизма защиты прав личности в уголовном процессе, что должно привести к законному, справедливому и обоснованному приговору суда, соблюдению презумпции невиновности человека.

Сама практика применения норм, закрепленных в Уголовно-процессуальном кодексе РФ 2001 года (далее, если не оговорено иное – УПК) свидетельствует о том, что в условиях значительного наделения полномочий руководителей следственных органов оставшиеся у прокурора полномочия явно недостаточны для осуществления законного и эффективного надзора за деятельностью следственных органов в целях обеспечения законности и правопорядка в государстве. Следствием становится результативность и качество досудебного производства по уголовным делам, оперативность и успешность предварительного расследования.

Как было отмечено на заседании Научно-консультативного совета при генеральной прокуратуре РФ и научно-практической конференции «Функции прокурора в уголовном судопроизводстве», состоявшемся в г. Москве 6 апреля 2012 г.: «Подмена прокурорского надзора ведомственным контролем и частичная утрата следователем процессуальной самостоятельности привели в определенной мере к нарушению правозащитного механизма в сфере уголовного судопроизводства».

Проблемы качества уголовно-процессуальной деятельности органов предварительного расследования регулярно обсуждаются на заседаниях координационных и межведомственных совещаний руководителей правоохранительных органов с приглашением представителей правоохранительных структур. На регулярной основе готовятся и направляются прокурорам для использования в практической деятельности информационно-аналитические документы в виде информационных писем, обзоров, памяток. Тем не менее, в рассматриваемой сфере сохраняется большое количество проблем, устранению которых призвана способствовать настоящая работа.

**Степень разработанности темы.** Проблемы, связанные с эффективной деятельностью прокуратуры и возможностью прокурора осуществлять свои полномочия, связанные с деятельностью органов дознания и предварительного следствия, являются весьма актуальными и исследуются многими известными юристами и правоведами. Среди наиболее известных ученых и специалистов можно назвать С. А. Альперта, В. Г. Асташенкова, Ю. Н. Белозерова, С. А. Громова, П. М. Давыдова, А. Я. Дубинского, З. Д. Еникеева, С. П. Ефимичева, А. М. Ларина, П. А. Lupинскую, Ю. В. Манаева, Л. А. Мариупольского, В. П. Нажимова, С. К. Питерцева, Д. А. Постового, В. М. Савицкого, А. Б. Соловьева, В. Ф. Статкуса, М. С. Строговича, В. С. Тульчину, Ф. Н. Фаткуллина, А. Г. Халиулина, М. А. Чельцова, С. А. Шейфера, В. Н. Шпилева, П. С. Элькинда, Н. А. Якубовича и других.

Вместе с тем, достигнутый уровень научной разработки темы, с учетом существенного обновления уголовно-процессуального законодательства не может считаться достаточным, что требует продолжения исследований, которые должны учитывать новую идеологию уголовного судопроизводства, а также дальнейшее реформирование органов предварительного следствия.

С учетом вышеизложенного можно сделать вывод об **актуальности темы** магистерской диссертации.

**Объектом исследования** является комплекс правоотношений, связанных с осуществлением прокурором своих полномочий, возникающих при возбуждении уголовного дела и его предварительного расследования при сотрудничестве с органами предварительного следствия и дознания.

**Предметом исследования** составляют конституционные, уголовно-процессуальные нормы, требования, закрепленные в федеральных законах и других нормативно-правовых актах, регламентирующих полномочия прокурора на досудебных, предварительных стадиях уголовного судопроизводства, ведомственных нормативных актах, а так же теоретические разработки, касающиеся осуществления прокурором своих полномочий, материалы правоприменительной практики.

**Целью исследования** является разработка и обоснование теоретико-прикладных положений, определяющих реальное содержание полномочий прокурора в период предварительного следствия и дознания, выработка предложений по совершенствованию действующего законодательства.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

- 1) рассмотреть и проанализировать основные этапы развития полномочий прокурора в истории России;
- 2) определить основные цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного расследования, а так же определить предмет предварительного расследования;

3) определить пределы прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия и дознания;

4) четко разграничить полномочия прокурора и руководителя следственного органа;

5) разработать предложения и рекомендации, как улучшить и добиться большей эффективности прокурорского надзора во время досудебного этапа уголовного судопроизводства, с целью защиты прав и законных интересов личности.

**Методологической основой** данного исследования является ряд эмпирических и теоретических методов, таких, как сравнительно-правовой и формально-логический, конкретно-исторический и сравнительный, статистический и системный.

**Нормативной базой исследования** стали нормы Конституции РФ, Уголовно-процессуального кодекса РФ, ряд федеральных законов, например, «О прокуратуре РФ», «О следственном комитете РФ» и другие, а также подзаконные акты, такие, как приказы Генерального прокурора РФ, разъяснения Конституционного Суда РФ.

**Эмпирическая база диссертационного исследования** включает в себя опубликованную судебную практику Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, судов различных субъектов Российской Федерации, данные, полученные в результате интервьюирования 9 прокуроров, 36 следователей, 25 дознавателей, официально опубликованная и местная прокурорская практика.

**Научная новизна исследования** выражается в том, что на основе комплексного подхода были разработаны и обоснованы теоретико-прикладные положения, определяющие оптимальное содержание полномочий прокурора по отношению к органам предварительного следствия и дознания, а также выработаны на этой основе предложения по совершенствованию действующего законодательства. По итогам исследования на защиту выносятся **следующие положения:**

1. В результате проведенной реформы, связанной с созданием Следственного комитета Российской Федерации в качестве самостоятельного централизованного государственного органа, оказалось, что центральный акт предварительного следствия – акт привлечения в качестве обвиняемого вышел из-под предмета судебного контроля и прокурорского надзора и отнесен к монопольной власти органа предварительного расследования и его ведомственного контроля. На данном этапе предварительного расследования прокурор не наделен эффективными (руководящими) полномочиями, а, следовательно, не имеет возможности повлиять на квалификацию преступления и объем обвинения в процессе производства предварительного следствия. Лишь в случае получения обвинительного заключения с материалами уголовного дела прокурор вправе его вернуть для изменения предъявленного обвинения. Существующая «выжидательная» позиция прокурора отрицательно сказывается на разумности сроков досудебного производства, поэтому необходимо пересмотреть и сделать более эффективным механизм обеспечения законности и обоснованности привлечения лица к уголовной ответственности в качестве обвиняемого в стадии предварительного расследования.

2. Ныне существующие судебный контроль и прокурорский надзор больше не выступают в качестве эффективной гарантии от предъявления так называемого «дежурного» обвинения и квалификации обвинения с «запасом». Так сложилось из-за действующего законодательства, так и теоретико-правовой позиции Конституционного Суда РФ. Суд не может признать незаконным и необоснованным выдвинутое следователем обвинение в угоду сроков нахождения обвиняемого под стражей, либо преднамеренно сформулированное по более тяжелой статье уголовного закона.

3. Термин «ведомственный контроль» является более широким правовым понятием по сравнению с «прокурорским надзором», поскольку включает в себя больше возможностей

контролирующего органа не только наблюдать за законностью действий и решений, ставить вопрос об устранении выявленных нарушений, но и лично их устранять. Под процессуальным контролем предлагаем понимать урегулированную нормами уголовно-процессуального права деятельность руководителя следственного органа, имеющую непрерывный и руководящий характер по проверке законности, обоснованности производства следователем различных процессуальных действий, принятию им решений по узловым вопросам следствия в целях обеспечения задач уголовного судопроизводства.

4. В стадии предварительного расследования предлагаем наделить прокурора правовой возможностью давать указания и рекомендации дознавателю, корректировать работу следователя при сборе доказательственной базы, на котором основывается выдвинутое обвинение.

**Теоретическая значимость** работы выражается в выводах и рекомендациях, сформулированных в ходе исследования, позволяющих расширить и углубить научные знания о предмете исследования.

**Практическая значимость** данного исследования заключается в том, что оно может помочь в решении ряда проблем при совершенствовании системы законодательства и корректировке должностных прав и обязанностей, полномочий прокурора, дознавателя и следователя, а также при выработке на этой основе предложений по оптимизации действующего законодательства.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения исследования нашли отражение в следующих научных докладах:

1. Комягина Ю.С., Волченко Р.О. «Значимость прокуратуры в реализации уголовной политики в борьбе с мошенничеством». // Научно-практический журнал «Базис». 2024. № 1 (15). С. 46 – 50.

**В структуру исследования** данной магистерской диссертации входит введение, основная часть, состоящая из двух глав, каждая из которых включает в себя пять параграфов, заключение и список использованной



литературы и источников. Структурные элементы соответствуют целями и задачами работы.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, раскрывается степень ее научной разработанности, указываются цель и задачи, объект и предмет исследования, описываются его методологические и теоретические основы, характеризуется научная новизна и практическая значимость, формулируются выносимые на защиту основные положения, сообщается об апробации результатов исследования.

Первая глава **«Теоретические основы организации и осуществления прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного расследования»** содержит два параграфа.

В первом параграфе **«Генезис прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного расследования»** рассматривается история развития отечественной прокуратуры. С учетом образования Следственного комитета РФ, автором предлагается выделять пять исторических этапов: 1) с момента образования прокуратуры до Судебной реформы (1722 – 1864 гг.); 2) с момента осуществления Судебной реформы до образования РСФСР (1864 – 1922 гг.); 3) с момента образования прокуратуры РСФСР до принятия российского Закона «О прокуратуре Российской Федерации» (1922 – 1992 гг.); 4) с момента принятия указанного Закона «О прокуратуре Российской Федерации» до 2007 года; 5) с 2007 года по настоящее время.

По результатам исследования вопросов параграфа автор приходит к выводу о том, что прокурор – активный участник каждого этапа уголовного процесса. Однако законодатель неоднократно изменял правовой статус прокурора в уголовном процессе. Если советское законодательство исходило из того, что главной и единственной функцией прокуратуры в уголовном процессе являлся надзор за соблюдением законности в ходе производства по уголовному делу на всех его стадиях, то ныне действующий уголовно-

процессуальный закон отдает приоритет функции уголовного преследования, хотя и оставляет за прокурором функцию надзора, но уже только за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.

Во втором параграфе **«Понятие, предмет, цели и задачи прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного расследования»** автором отмечается, что в зависимости от формы предварительного расследования задачи и основные полномочия прокурора в досудебном производстве значительно меняются при этом надзор за дознанием связан с использованием более широкого круга властных полномочий, нежели надзор за предварительным следствием.

Автор приходит к выводу, согласно которому при дознании допускается прокурорское (внешнее) влияние, во время же предварительного следствия подобные меры обеспечения законности и устранения нарушений уголовно-процессуального законодательства должны применяться руководителем следственного органа или по собственной инициативе, или по обращению заинтересованных лиц (в том числе прокурора). Именно из этих процессуальных функций прокурора вытекают его полномочия по осуществлению уголовного преследования в ходе досудебного производства.

На основе мнения большинства ученых – правоведов, представителей органов прокуратуры РФ, в параграфе делается вывод: при определении и постановке задач прокурорского надзора за исполнением законов в органами дознания и предварительного следствия необходимо строго учитывать общую цель и задачи, стоящие перед органами прокуратуры, а также основное социальное назначение уголовного судопроизводства, указанное в ст. 6 УПК.

Вторая глава **«Правовое регулирование осуществления прокурорского надзора за предварительным следствием и дознанием»** содержит три параграфа.

В первом параграфе **«Пределы прокурорского надзора за исполнением законов при производстве предварительного следствия. Соотношение с судебным контролем»** по мнению автора, поскольку согласно действующему уголовно-процессуальному законодательству центральным актом предварительного следствия становится привлечение в качестве обвиняемого определенное лицо, постольку именно его наличие принципиально отличает предварительное следствие от дознания, как упрощенной формы предварительного расследования. В работе отмечается, что в свете создания Следственного комитета РФ, существенно изменены надзорные полномочия прокурора за законностью и обоснованностью выдвинутого следователем первоначального обвинения. В этой связи в параграфе автор сконцентрировал внимание на характеристике полномочий прокурора по обеспечению законности и обоснованности привлечения к уголовной ответственности изобличаемого лица в качестве обвиняемого.

В параграфе автором рассматриваются различные механизмы обеспечения законности и обоснованности процедуры привлечения в качестве обвиняемого, существовавшие на отдельных исторических этапах развития отечественного уголовно-процессуального законодательства. По результатам автором делается вывод о том, что в результате проведенной реформы оказалось, что центральный акт предварительного следствия вышел из под предмета судебного контроля и прокурорского надзора и отнесен к монопольной власти органа предварительного расследования и его ведомственного контроля.

Во втором параграфе **«Проблемы разграничения полномочий между прокурором и руководителем следственного органа»** отмечается, что проблемы разграничения полномочий между прокурором и руководителем следственного органа обозначились после внесения в УПК РФ изменений ФЗ 87 от 05.06.2007 г. связанные с созданием независимого следственного органа – Следственного комитета Российской Федерации. Изначально Следственный комитет не имел самостоятельного статуса и функционировал

при прокуратуре РФ, однако в последующем был выделен в качестве процессуально самостоятельного централизованного следственного органа, возглавляемого Председателем Следственного комитета Российской Федерации и подчиненных ему руководителей следственных органов (их заместителей). Многие властные полномочия прокурора были переданы руководителю следственного органа, в этой связи остро возник вопрос о разграничении полномочий по осуществлению прокурорского надзора, процессуального руководства и ведомственного контроля за предварительным следствием.

По результатам рассмотрения проблем соотношения прокурорского надзора и процессуального контроля по обеспечению законности и обоснованности принимаемых органами предварительного следствия процессуальных решений и производимых ими следственных и иных процессуальных действий в параграфе делается вывод, согласно которому имеется общая функциональная направленность деятельности руководителя следственного органа и прокурора. Оба направления деятельности указанных субъектов осуществляются исключительно в интересах строгого и неукоснительного соблюдения требований закона, соблюдения прав и свобод личности, попавшей в сферу уголовного судопроизводства. Оба направления деятельности как прокурора, так и руководителя следственного органа обеспечивают режим соблюдения законности при производстве предварительного следствия, направлены на обеспечение прав, свобод и законных интересов участников уголовного судопроизводства

В третьем параграфе **«Полномочия прокурора по осуществлению прокурорского надзора за деятельностью органов дознания»** указывается, что в отличие от органов предварительного следствия, вступив в силу, Федеральный закон от 05.06.2007 №87 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» сохранил за прокурором абсолютной контроль над органами дознания. Прокурор, как и прежде правомочен давать

дознанию письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, отстранять дознавателя от производства расследования, разрешать ему самоотводы.

Проведенный в параграфе анализ полномочий прокурора по осуществлению надзора за органами дознания позволил автору сделать вывод о том, что по действующему уголовно-процессуальному законодательству прокурор имеет все необходимые условия для качественного и эффективного его осуществления. При этом необходимо обращать внимание на двойственность в процессуальном положении прокурора по отношению к органам предварительного следствия и дознания. В отношении органов предварительного следствия прокурор обладает «слабыми» надзорными полномочиями, не позволяющими ему оперативно вмешиваться в деятельность следователя, осуществлять процессуальное руководство его деятельностью. В современных условиях такие полномочия перешли к руководителю следственного органа, что позволяет утверждать, что именно он фактически осуществляет функцию прокурора по надзору за исполнением законов органами предварительного следствия.

**В заключении** обобщаются основные выводы и предложения, сделанные на основе результатов проведенного диссертационного исследования.