

*Попов Р.Г.,  
студент магистратуры 2 курса,  
направление подготовки 40.04.01 «Юриспруденция  
Пензенский государственный университет,  
г. Пенза*

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ НА  
ДОСУДЕБНОЙ СТАДИИ УГОЛОВНОГО ПРОИЗВОДСТВА:  
ПРОБЛЕМА ДОСТАТОЧНОСТИ ПОЛНОМОЧИЙ**

***Аннотация:** в статье рассмотрено современное состояние прокурорского надзора в ходе досудебного производства по уголовному делу, раскрыта суть проблемы достаточности полномочий прокурора на указанном этапе, а также предложены рекомендации по совершенствованию прокурорского надзора на досудебной стадии уголовного производства.*

***Ключевые слова:** прокурор, прокурорский надзор, уголовное дело, досудебное производство, предварительное следствие.*

***Annotation:** the article examines the current state of prosecutorial supervision during pre-trial criminal proceedings, discloses the essence of the problem of the adequacy of the powers of the prosecutor at this stage, and also suggests recommendations for improving prosecutorial supervision at the pre-trial stage of criminal proceedings.*

***Key words:** prosecutor, prosecutor's supervision, criminal case, pre-trial proceedings, preliminary investigation.*

Современные тенденции развития социально-правовых отношений в России, провозглашение приоритета личности, защиты прав и свобод гражданина обуславливают необходимость централизованного надзора в части соблюдения законности, справедливости и правопорядка в стране.

Прокурорский надзор за предварительным расследованием занимает ведущее место среди иных направлений прокурорского надзора, потому что именно на данной стадии наиболее остро затрагиваются гарантированные Конституцией РФ права и интересы человека.

Понятие «прокурорский надзор» в научном мире понимается в двух смыслах [2]:

- одна из основных функций прокуратуры, один из видов ее деятельности;
- совокупность правовых отношений, складывающиеся в ходе реализации этой деятельности.

Современное состояние уголовно-процессуального права не позволяет полагать о наличии отдельного пласта надзорных правоотношений, поэтому более правильным является точка зрения, которая определяет прокурорский надзор как вид правоприменительной деятельности.

Статья 29 Федерального закона «О прокуратуре» выделяет следующие предметы надзора: соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленный порядок разрешения заявлений и сообщение о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнение оперативно-розыскных мероприятий и проведение расследования, законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие [6].

Современная прокуратура осуществляет несколько видов деятельности, связанных с обеспечением правового положения личности. Обобщая существующие подходы, можно выделить два самостоятельных направления [1]:

1. прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;
2. правозащитную прокурорскую деятельность. Указанные направления различаются по содержанию и формам реализации.

Критериями выступают основная направленность правообеспечительной прокурорской деятельности и функции прокуратуры, через которые они реализуются.

Традиционно обеспечение правового положения личности состоит из охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина. В общем виде охрана заключается в поддержании состояния беспрепятственного осуществления прав и свобод, в создании условий для их реализации. Защита, в свою очередь, представляет собой деятельность, возникающую при посягательстве на правовое положение личности и заключающуюся в восстановлении прежнего правомерного состояния.

Применительно к прокурорской деятельности охрана выражается в предупреждении возможного нарушения правового положения личности, наблюдении за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также готовности реагировать на возможное нарушение. В таком понимании эта деятельность входит в содержание прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, однако этим не исчерпывается. В свою очередь, защита нарушенных прав и свобод, осуществляемая различными средствами прокурорского реагирования, составляет правозащитное направление прокурорской деятельности. Она осуществляется как путем применения прокурорско-надзорных средств, так и с помощью реализации иных восстановительных возможностей [1].

Современному этапу развития уголовной юстиции в России присущи серьезные изменения в сфере регулирования уголовного судопроизводства, в том числе и в сфере досудебного производства.

Одним из результатов реформирования следственного аппарата, реализованного в 2007 году, стало усиление правового статуса руководителя следственного органа. Это было обеспечено посредством передачи практически всех надзорных полномочий прокурора, что позволило руководителю следственного органа руководить уголовным преследованием на стадии предварительного следствия. Отметим, что целью указанных нововведений являлось повышение уровня процессуальной самостоятельности органов предварительного следствия и, соответственно, отдельно взятых следователей.

В итоге реформы 2007 года формы и границы прокурорского надзора были коренным образом пересмотрены: обязанность следователя исполнять указания прокурора была упразднена, прокурор сохраняет за собой лишь право надзора за законностью решений, действий (бездействия) следователя [5].

Указанные изменения обусловили расхождение взглядов теоретиков и практиков уголовной юстиции на целесообразность и эффективность реализованной реформы. В настоящее время сформировалось две точки зрения на вопрос достаточности полномочий прокурора на стадии досудебного уголовного производства:

1. позиция, согласно которой прокурор был лишен эффективных полномочий по надзору за законностью производства органов предварительного следствия, что повлекло за собой рост числа нарушений законодательства, допущенных следственными органами [4].

2. позиция, согласно которой широкие полномочия прокурора на досудебной стадии уголовного производства являются нецелесообразными, так как это формирует чрезмерную процессуальную зависимость органов следствия от действий прокурора, при этом оказывая слабый положительный эффект на качество расследования уголовных дел [3].

Для формирования позиции по данному вопросу целесообразно обратиться к статистическим данным органов прокуратуры, касающихся результатов прокурорского надзора на досудебной стадии (таблица 1).

*Таблица 1*

**Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства в РФ**

	11 мес. 2017 г.	11 мес. 2018 г.	11 мес. 2019 г.	% (+;-) 2019 к 2017
Всего выявлено нарушений законов	4 629 455	4 661 364	4 646 267	0,4

В том числе	при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении	3 415 985	3 378 142	3 288 445	-3,7
	при производстве следствия и дознания	1 213 470	1 283 222	1 357 822	11,9
Направлено требований об устранении нарушений законодательства в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ		244 113	268 738	288 363	18,1
Направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ		5 186	4 901	5 522	6,5
Возбуждено уголовных дел по материалам, направленным прокурором в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ		4 172	4 241	4 792	14,9
Внесено представлений и информации об устранении нарушений		77 785	77 541	78 239	0,6
Привлечено лиц к дисциплинарной ответственности		149 392	160 776	173 604	16,2
Отменено постановлений следователей и дознавателей о возбуждении уголовного дела		15 824	13 771	12 983	-18,0
Отменено прокурором постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела		2 173 857	2 034 479	1 858 914	-14,5
Отменено постановлений о прекращении уголовного дела (уголовного преследования)		26 387	23 591	23 000	-12,8
Отменено прокурором постановлений о приостановлении предварительного расследования		397 806	392 100	378 796	-4,8

Рассмотренные статистические данные позволяют оценить основные тенденции в сфере прокурорского надзора за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

Как мы видим, нельзя отрицать наличие проблем на стадии предварительного расследования, выражающееся в растущей динамике рассматриваемых показателей. Общее число выявленных нарушений закона на досудебной стадии, несмотря на снижение по итогам 11 месяцев 2019 года на 0,3%, в целом за анализируемый период увеличилось на 0,4%. Еще более наглядно существующие проблемы демонстрируют число направленных требований об устранении нарушений законодательства в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ: +10,7% за 11 месяцев 2018 года и +7,3% за аналогичный период 2019 года, а также число возбужденных уголовных дел по материалам, направленным прокурором в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ: +1,7% в 2018 году и +13% в 2019.

Таким образом, повышение эффективности деятельности следственных органов в части соблюдения ими установленных законов и норм на досудебной стадии уголовных дел не наблюдается:

1. наблюдается рост количества нарушений законов на досудебной стадии уголовных дел;
2. увеличение числа требований на устранение нарушений;
3. рост числа лиц привлеченных к дисциплинарной ответственности вследствие нарушения законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

При этом справедливость требует отметить и положительные тенденции, выраженные в снижении динамики таких показателей как:

1. отменено постановлений следователей и дознавателей о возбуждении уголовного дела;
2. отменено прокурором постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела;
3. отменено постановлений о прекращении уголовного дела (уголовного преследования).

Все это свидетельствует о повышении уровня легитимности решений следственных органов.

На наш взгляд, исходя из динамики статистических данных, можно сделать вывод, о целесообразности расширения полномочий прокурора на стадии досудебного производства, с целью сокращения числа нарушений законодательства органами следствия.

Расширение полномочий прокурора необходимо для решения следующих проблем:

1. Отсутствие права на возбуждение уголовного дела и на прекращение уголовного преследования, несмотря на наличие очевидных признаков преступления. С 2007 года данные права являются прерогативой следственных органов, которые при этом являются наиболее зависимыми от фактора «обеспечения хорошей статистики». В результате, если в ходе надзорной деятельности прокурор выявит признаки преступления, он обязан направить материалы, являющиеся основой для уголовного преследования, в следственные органы, которые вправе вынести постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Тогда, если прокурор отменяет очевидно неправомерное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела и направляет материалы для дополнительной проверки, результатом чего может стать аналогичное постановление. В результате данный процесс вследствие многократного повторения ставит под угрозу защиту законных прав и интересов граждан. Аналогичная ситуация актуальна и при объективной необходимости прекращения уголовного преследования.

2. Отсутствие полномочий на изменение степени тяжести преступления, а также на включение (исключение) отдельных пунктов обвинительного заключения, оказывает негативное воздействие на исполнение прокурором своих полномочий уже на судебной стадии, так как именно ему предстоит на данной стадии поддерживать обвинение в суде.

3. Отсутствие полномочий на санкционирование следственных действий (задержание, проведение обыска и т.д.) оказывает негативное влияние на обеспечение законности и обоснованности данных действий, а следовательно, на

соблюдение прав и свобод гражданина при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности.

Таким образом, на наш взгляд, требуется внести изменения в действующее законодательство в части расширения полномочий прокурора на досудебной стадии уголовного производства, что будет способствовать:

1. соблюдению законодательных принципов организации и осуществления уголовно-процессуальной деятельности
2. обеспечению прав и защите интересов граждан;
3. повышению эффективности процесса предварительного расследования;
4. снижению числа злоупотреблений полномочиями со стороны следственных органов;
5. повышению эффективности уголовного производства на судебной стадии.

#### **Список использованных источников:**

1. Воронин О.В. О сущности современного прокурорского надзора // Уголовная юстиция. 2018. №11. С. 83-89.
2. Гальченко А.И. Функции прокуратуры Российской Федерации: спорные вопросы // Lex Russica. 2014. №11. 1346-1359.
3. Протасевич А.А., Гуменюк А.В., Пирва В.Г. Прокурорский надзор за органами, осуществляющими дознание // Baikal Research Journal. 2017. №3. С. 17-21.
4. Таболина К.А. О недостаточности полномочий прокурора для обеспечения эффективного надзора в стадии возбуждения уголовного дела // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6 (43). С. 1208-1214.
5. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52. Ст. 4921.



6. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 06.02.2020) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.