

УДК 343.2

## ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА УЧЕТНО-РЕГИСТРАЦИОННОЙ ДИСЦИПЛИНОЙ ОРГАНОВ ДОЗНАНИЯ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ

© 2018

**Д. П. Глазкова**

Прокуратура г. Кстова Нижегородской области

Рассматривается осуществление прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, затрагивается вопрос реформирования полномочий прокурора. Осуществление эффективного прокурорского надзора за органами предварительного расследования возможно лишь при наличии у прокурора достаточных полномочий по устранению нарушений закона, а также причин и условий, способствовавших совершению нарушений. Целью исследования является разработка теоретических положений и практических рекомендаций по осуществлению прокурорского надзора на досудебной стадии уголовного процесса, а также поиск путей совершенствования механизма прокурорского надзора.

*Ключевые слова:* прокуратура, прокурорский надзор, возбуждение уголовного дела, законность, органы дознания и предварительного следствия.

Современное состояние российского общества, которое характеризуется высоким уровнем преступности и ее проникновением во все сферы жизнедеятельности, ставит перед юридической наукой и практикой задачи по повышению эффективности прокурорской деятельности в уголовном процессе, совершенствованию уголовно-процессуального законодательства России.

Согласно Федеральному закону от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор наравне с полномочиями по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, в досудебном производстве уголовного процесса осуществляет от имени государства надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие. В 2007 году в законодательство внесены изменения, согласно которым у сотрудников прокуратуры исключены ряд полномочий по контролю за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, а также значительная часть компетенции на начальной стадии уголовного процесса, что повлекло за собой лишение прокурора возможности результативно осуществлять надзорную деятельность за органами предварительного следствия, ограничение в реализации полномочий по уголовному преследованию, а также нарушение разумных



**Д. П. Глазкова**

Помощник Кстовского городского прокурора,  
юрист 3 класса

сроков уголовного судопроизводства органами расследования.

Несмотря на то, что на протяжении последних нескольких лет в России сформировалась устойчивая тенденция к снижению числа зарегистрированных преступлений, уровень преступности в стране остается достаточно высоким. В отдельных регионах, например в Нижегородской, Калининградской, Саратовской областях, в 2017 году зафиксирован рост преступности на 4,7%, 30,3%, 15,2% соответственно<sup>1</sup>.

На фоне незначительного снижения общего числа зарегистрированных преступлений в стране формируется негативная динамика снижения числа выявленных лиц, совершивших преступления, и раскрытых преступлений, что свидетельствует о наличии системных просчетов в организации работы как органов предварительного расследования, так и прокуроров, осуществляющих надзор на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

Анализ статистических данных показал необходимость изучения вопроса о достаточности полномочий прокурора по надзору за законностью процессуальной деятельности органов предварительного следствия, поскольку внутриведомственный контроль в органах расследования оказался малоэффективным.

Согласно ст.1 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в качестве цели прокурорского надзора выступает обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемые законом интересы общества и государства.

С момента зарождения прокуратуры как государственного органа исторические традиции сложились так, что, осуществляя надзор, прокурор «наблюдал» за обеспечением прав участников процесса, для чего посредством реализации своих полномочий направлял ход расследования в целях его полноты и ясности<sup>2</sup>.

Законодательство XX века закрепило функцию надзора, связав ее еще с одной функцией – уголовного преследования, таким образом сформировав смешанный тип прокурорской деятельности на досудебной стадии уголовного судопроизводства по типу отечественного уголовного процесса. Кроме того, законодатель советского периода, оценивая роль прокурора в уголовном процессе, назвал надзор «высшим»<sup>3</sup>.

Несмотря на государственные преобразования, Российская Федерация не отменила такое понимание роли прокуратуры в государственном устройстве

и законодательно установила ее правовой статус в Конституции Российской Федерации. Сегодня значение прокуратуры для государственного регулирования общественных отношений не принижено<sup>4</sup>. Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что российская прокуратура – важнейший государственный институт, стоящий на страже законности и правопорядка, имеющий славные традиции и занимающий особое место в системе государственных институтов, государственной власти<sup>5</sup>.

Проведенное исследование содержания и реализации прокурором функций надзора на досудебных стадиях уголовного процесса позволяет сказать, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, закрепленные Конституцией РФ в качестве приоритетной государственной обязанности (ст. 2, ч. 1 ст. 45), обуславливают необходимость создания эффективного государственного механизма ее надлежащего исполнения.

Защита конституционных прав граждан на досудебной стадии уголовного судопроизводства требует наделения прокурора достаточными правовыми средствами надзора, позволяющими предотвратить, выявить и устранить нарушения уголовного и уголовно-процессуального законов при возбуждении и расследовании уголовных дел, независимо от формы расследования.

В целях повышения эффективности прокурорского надзора за органами предварительного расследования законодателю необходимо вернуться к рассмотрению вопроса о возвращении прокурорам некоторых полномочий в сфере надзора за предварительным следствием, которыми в настоящее время прокурор не обладает. Прежде всего это право на возбуждение уголовного дела.

Статья 37 УПК РФ указывает, что прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах своей компетенции осуществлять от имени государства уголовное преследование, но при этом прокуроры лишены права возбуждать уголовное дело по своим же материалам общенадзорных проверок. На практике с момента выявления прокурором преступления до возбуждения уголовного дела проходит важное для расследования время, возможна утрата доказательств, теряется актуальность уголовного преследования<sup>6</sup>.

В этих целях представляется необходимым внести соответствующие изменения в УПК РФ, а именно в п. 2 ч. 2 ст. 37 изложить следующее: «возбуждать уголовное дело в порядке, установленном настоящим

Кодексом, поручать его расследование следователю, дознавателю», при этом, по моему мнению, необходимо законодательно закрепить право прокурора возбуждать уголовные дела как при выявлении признаков преступления в ходе проведения проверок соблюдения федерального законодательства, так и при проверке материалов, поступающих от органов предварительного расследования, по которым последними вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

На мой взгляд, это право – неотъемлемое условие активного участия органов прокуратуры в борьбе с преступностью.

Важной составляющей защиты конституционных прав граждан на доступ к правосудию является обеспечение разумного срока уголовного судопроизводства как на стадии предварительного расследования, так и при проверке сообщения о преступлении.

В настоящее время уголовно-процессуальным законодательством не закреплен срок представления материалов проверки по сообщениям, по которым приняты решения об отказе в возбуждении уголовного дела. Вследствие чего с целью проверки законности и обоснованности принятого решения прокурорам необходимо в каждом случае направлять письменные требования о представлении указанных материалов, что неизбежно увеличивает процессуальные сроки.

В связи с этим предлагается дополнить ст. 148 Уголовно-процессуального кодекса РФ положениями, согласно которым прокурору будет предоставляться не только копия акта о неразрешении возбуждения дела, но и материал проверки. Так, предлагается в ч. 4 ст. 148 УПК РФ внести изменения: «Копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела вместе с материалами проверки предоставляется прокурору и направляется заявителю в течение 24 часов с момента вынесения такого постановления. При этом заявителю разъясняются его право обжаловать данное постановление и порядок обжалования».

Также предлагается дополнить статью 37 УПК РФ полномочием прокурора давать следователю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий.

В настоящее время указанное полномочие косвенно регламентировано п. 1.7 совместного указания Генпрокуратуры России N 275/36, СК России 1/206, МВД России N 2/5443, МЧС России N 195, ФССП России N 1-у, ФСБ России N 21, ФСКН России N 4, ФТС России N 1081 от 03.06.2015 «Об организации

прокурорского надзора и ведомственного контроля за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства», которым предложено прокурорам в целях формирования практики применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации и выработки консолидированной позиции по проблемным вопросам в практической деятельности проводить с должностными лицами правоохранительных органов совместные обсуждения. По результатам составлять и направлять их участникам протоколы для реализации принятых решений, тем самым прокуроры обладают полномочиями давать указания в том числе и следователям.

Вместе с тем указанные протоколы носят рекомендательный характер, в связи с чем прокуроры в случае их невыполнения лишены возможности применения мер реагирования.

В связи с чем предлагается внести изменения в п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ: «давать следователю, дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, которые являются обязательными для следователя, дознавателя, руководителя следственного органа, начальника подразделения дознания».

Кроме того, повышению эффективности прокурорского надзора будет способствовать и совершенствование внутренней организации работы, предусматривающее использование электронного документооборота, современных средств и способов организации работы.

Убеждены, что дополнение полномочий прокурора на досудебной стадии уголовного судопроизводства усилит законность в данной сфере, повысит эффективность работы следственных органов, позволит пресекать встречающиеся недостатки в деятельности следователей. ■

#### *Библиографический список*

1. Конституция Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2014. N 31. Ст. 4398.
2. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18.12.2001 N 174-ФЗ // Российская газета. 2001. N 249.
3. Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. N 47. Ст. 4472.
4. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (утвержден ВС РСФСР 27.10.1960) // Ведомости ВС РСФСР. 1960. N 40. Ст. 211.
5. Закон СССР от 30.11.1979 «О прокуратуре СССР» // Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 41.

6. Амирбеков К.И., Егоров С.Е., Халиулин А.Г. Функции прокуратуры России в уголовном судопроизводстве // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2014. N 6 (26). С. 71–72.

7. Бозоян А.О. Реализация полномочий прокурора, предусмотренных п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ // Законность. 2017. N 11. С. 19–22.

8. Камчатов К.В. Прокурорский контроль за процессуальной работой подконтрольных органов: состояние и перспективы // Законность. 2017. N 5. С. 60.

9. Заседание по случаю 295-летия российской прокуратуры (Москва, 11.01.2017). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53719> (дата обращения: 20.04.2018).

---

<sup>1</sup> [http://crimestat.ru/offenses\\_rate](http://crimestat.ru/offenses_rate)

<sup>2</sup> Амирбеков К.И., Егоров С.Е., Халиулин А.Г. Функции прокуратуры России в уголовном судопроизводстве // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2014. N 6 (26). С. 71–72.

<sup>3</sup> Закон СССР от 30.11.1979 N 1162-Х «О прокуратуре СССР» // Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 41. Ст. 1.

<sup>4</sup> Камчатов К.В. Прокурорский контроль за процессуальной работой подконтрольных органов: состояние и перспективы // Законность. 2017. N 5. С. 60.

<sup>5</sup> Заседание по случаю 295-летия российской прокуратуры (Москва, 11.01.2017). URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53719> (дата обращения: 20.04.2018).

<sup>6</sup> Бозоян А.О. Реализация полномочий прокурора, предусмотренных п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ // Законность. 2017. N 11. С. 19–22.

## **THE IMPLEMENTATION OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER THE ACCOUNTING AND REGISTRATION DISCIPLINE OF INQUIRY AND PRELIMINARY INVESTIGATION AGENCIES**

***D. P. Glazkova***

Kstovo city Assistant Prosecutor, lawyer of the 3<sup>rd</sup> class

The article examines the implementation of prosecutorial supervision over the execution of laws by agencies conducting inquiry and preliminary investigation. The issue of reforming the powers of the Prosecutor is also discussed. Effective prosecutorial supervision of the preliminary investigation authorities is only possible if the Prosecutor has sufficient powers to address violations of the law, as well as the causes and conditions conducive to such violations. The aim of the study is to develop a theoretical framework and practical guidelines for performing prosecutorial supervision at the pre-trial stage of the criminal proceedings, and to find ways for improving prosecutorial supervision methods in criminal courts.

**Keywords:** prosecutor's office, public prosecutor's supervision, legality, criminal prosecution, inquiry and preliminary investigation agencies.