



Введение

Прокуратура РФ есть единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов, также выполняющих иные функции, установленные федеральными законами[1]. Целями прокурорской деятельности, в том числе и в уголовном судопроизводстве, являются:

- 1) обеспечение верховенства закона;
- 2) обеспечение единства и укрепления законности;
- 3) защита прав и свобод человека и гражданина;
- 4) защита охраняемых законом интересов общества и государства (ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 03.07.2018) «О прокуратуре Российской Федерации»).

В уголовном судопроизводстве понятие «прокурор» имеет более узкое значение. Согласно п. 31 ст. 5 УПК РФ под ним понимается «Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры, их заместители и иные должностные лица органов прокуратуры, участвующие в уголовном судопроизводстве и наделенные соответствующими полномочиями федеральным законом о прокуратуре»[2].

Основная часть

Исходя из общих целей прокурорской деятельности и с учетом специфики уголовного судопроизводства, перед прокурором в этой области деятельности законодателем поставлены соответствующие задачи. На него как на должностное лицо в пределах его компетенции, установленной уголовно-процессуальным законодательством, возлагается осуществление от имени государства уголовного преследования и надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия (ч. 1 ст. 37 УПК РФ)[3].

«По-прежнему значительное количество уголовных дел возвращается прокурорами для дополнительного расследования. Повсеместно следственными органами

нарушаются конституционные права граждан. Среди очень часто выявляемых прокурорами нарушений -незаконное возбуждение уголовных дел, необоснованное привлечение к уголовной ответственности, нарушение прав участников уголовного судопроизводства»[4]. «Кроме того, во всех правоохранительных органах не искоренены случаи укрытия преступлений от регистрации и учета. В течение 2018 года прокурорами восстановлено на учет более 10 тыс. преступлений, в связи с чем почти 52 тыс. должностных лиц привлечены к дисциплинарной и 105 - к уголовной ответственности. Растет общее число нарушений закона, выявленных прокурорами в уголовно-правовой сфере, увеличивается количество обоснованных жалоб на действия и решения следователей, дознавателей, органов дознания»[5].

Для органов прокуратуры правозащитная функция - обеспечение соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина - является одной из ключевых задач. Борьба с укрытием преступлений от учета всегда была приоритетным направлением деятельности прокуратуры. Ежегодные отчеты традиционно переполнены массой фактов: о незаконных отказах в приеме заявления о преступлении, необоснованных отказах в возбуждении уголовных дел. Выявив такие случаи, прокуроры активно ставили преступления на учет, возбуждали уголовные дела, чем безнадежно «снижали» результаты раскрываемости, правоохранительной деятельности в целом[6].

Сведения о том, что анализируемый вид прокурорской деятельности не был основан на реальных фактах, в юридической литературе отсутствуют. Это обстоятельство убедительно свидетельствует об исключительной эффективности анализируемой формы борьбы с преступностью, ибо очевидно, что прежде чем бороться с преступностью, следует как можно скорее и более точно определить ее формы и размеры. Законодатель, посчитав недопустимым совмещение в одних руках функций надзора и уголовного преследования на стадии предварительного расследования, лишил прокурора права на возбуждение уголовных дел, а равно и права на отмену постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел, вынесенных следователями[7]. В России идет постепенное реформирование судебной системы, направленное на процессуальное обеспечение защиты прав человека. Уголовно-процессуальный кодекс РФ в качестве назначения уголовного судопроизводства определил защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод. Охрана прав и свобод человека и гражданина возведена в ранг принципов уголовного судопроизводства (ст. 11 УПК РФ). Изменения, внесенные в Уголовно-

процессуальный кодекс РФ и Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в 2015-2019 годах, свидетельствуют о намерении законодателя пересмотреть роль прокурора в уголовном судопроизводстве. В один ряд с поддержанием государственного обвинения выдвигается правозащитная деятельность. Тенденция к усилению правозащитной деятельности прокурора отчетливо обозначена во всех ведомственных актах, принятых Генеральным прокурором Российской Федерации, однако ее эффективная реализация не всегда подкреплена нормами уголовно-процессуального закона, нуждается в определенном переосмыслении и правоприменительная практика[8].

Одной из приоритетных мер обеспечения законной деятельности следователей является достижение оптимального баланса процессуальной самостоятельности следователя и руководства (процессуального и организационного) его деятельностью, а также надзора за таковой. В настоящее время законодатель принял решительные меры, направленные, надо полагать, на достижение такого баланса. Сделана попытка разграничить функции процессуального руководства предварительным следствием и надзора за законностью предварительного следствия. Seriously усилены процессуальные полномочия руководителя следственного органа за счет сокращения процессуальных возможностей прокурора[9].

В приказах Генерального прокурора РФ постоянно уделяется внимание вопросам надзора за предварительным следствием и дознанием, от подчиненных прокуроров требуется «лично вникать в организацию расследования наиболее сложных и актуальных дел, принимать меры прокурорского реагирования, направленные на устранение нарушений законности, использовать всю полноту своей власти для выявления и пресечения нарушений законности и прав граждан в процессе расследования преступлений, тщательно проверять обоснованность применения мер процессуального принуждения; лично выезжать на место происшествия по делам о бандитизме, террористических актах, массовых беспорядках, убийствах при отягчающих обстоятельствах и др.»[10].

Прокурор вправе по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и помещения поднадзорных органов, иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона; требовать от руководителей и других должностных лиц поднадзорных органов представления необходимых материалов, статистических и иных сведений, выделения

специалистов для выяснения возникших вопросов, проведения проверок и ревизий; вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов[11].

Новый этап судебно-правовой реформы сопровождается изменением роли прокуратуры в обеспечении законности в ходе предварительного следствия, дознания и оперативно-разыскной деятельности. Несоблюдение закона и нарушения прав человека в этой сфере носят весьма распространенный характер, в частности практика принятия незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел в Южном федеральном округе. В 2018 году прокурорами округа отменено 221 043 таких постановлений, абсолютное большинство из них - в Ростовской области (99 669). В 2017 году при снижении на 5,7 % количества представлений и информации, внесенных на нарушения в сфере учетно-регистрационной дисциплины (4 598 против 4 558), на 17 % увеличилось число должностных лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности (7 340 против 6 272). Этому в том числе способствовало личное активное участие прокуроров при рассмотрении актов реагирования в поднадзорных правоохранительных органах[12].

После внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ прокурор утратил следующие функции: давать согласие на возбуждение уголовного дела; возбуждать уголовное дело; принимать его к своему производству и проводить расследование в полном объеме. Ранее принадлежащие прокурору полномочия: давать следователю обязательные для исполнения письменные указания; отменять незаконные и необоснованные решения следователя; продлевать срок предварительного следствия; давать согласие следователю на возбуждение перед судом ходатайств об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения; разрешать отводы, заявленные следователю; отстранять следователя от ведения расследования - переданы руководителям следственных органов (как вновь созданного Следственного комитета РФ, так и действовавших ранее следственных органов в системе МВД, ФСБ)[13].

В настоящее время при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия прокурор уполномочен:

- в течение 24 часов с момента получения материалов отменить постановление о возбуждении уголовного дела;

- участвовать в судебном заседании при рассмотрении ходатайств следователя о производстве процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, в том числе об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога, о продлении срока содержания под стражей (при этом мнение прокурора об отсутствии оснований для ареста, продлении срока содержания под стражей либо для производства иного процессуального действия, которое допускается только на основании судебного решения, для суда не является обязательным);

- утверждать обвинительное заключение;

- возвращать уголовное дело следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для предоставления обвинительного заключения[14].

Так, прокурорами Южного федерального округа в 2018 году выполнен значительный объем работы по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование. Возросло число уголовных дел, находившихся в производстве следственных органов (156 824, в 2017 году - 154 186) и органов дознания округа (88 033, в 2017 году - 86 494), что на 1,8 % больше, чем в 2016 году. Такое увеличение произошло за счет Краснодарского края, Волгоградской и Ростовской областей. Качество расследования уголовных дел остается на недостаточном уровне. Количество выявленных прокурорами субъектов округа нарушений закона, допущенных при производстве следствия и дознания во всех поднадзорных органах, увеличилось с 99 292 до 110 623. Значительное их число выявлено в Ростовской (54 285) и Волгоградской (19 273) областях, Краснодарском крае (19 568). Прокурорами округа, руководителям следственных органов направлено 17 768 требований об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования, что на 16,1 % больше, чем в 2016 году (15 307). Активнее прокуроры стали использовать полномочия по внесению требований об устранении нарушений закона, допущенных органами дознания, количество которых в 2018 году увеличилось почти в три раза.

Таким образом, мерами прокурорского реагирования не удалось кардинально изменить ситуацию, связанную с соблюдением конституционных прав граждан на досудебной стадии уголовного судопроизводства. Так, в отношении 187 лиц следователями и дознавателями принято решение о прекращении уголовного

преследования по реабилитирующим основаниям (в 2016 году -173), 4 из них содержались под стражей (27 -81,5 %). Число незаконно привлеченных к уголовной ответственности лиц возросло практически во всех субъектах округа, наиболее значительно - в Волгоградской области (с 18 до 34 лиц - 88,9 %).

Проблемным остается вопрос соблюдения разумных сроков уголовного судопроизводства. С нарушенным сроком в округе расследовано более 50 % оконченных уголовных дел, их количество увеличилось с 24 610 до 24 756. Наибольший удельный вес (42,5 %) дел, оконченных с превышением сроков следствия, отмечен в подразделениях Следственного комитета РФ. Сложная ситуация, связанная с состоянием законности в этой сфере, складывается в Ростовской области, где в срок, свыше установленного Уголовно-процессуальным кодексом РФ, расследовано 58,7 % уголовных дел (1 246 из 2 122), и в Краснодарском крае - 40,6 % (1 085 из 2 675). В органах дознания в срок, свыше установленного УПК РФ, окончено расследование 24,7 % уголовных дел (9 749 из 39 394).

Не менее острой является проблема незаконного приостановления предварительного расследования. Прокурорами округа отменено 24 721 постановление органов следствия (24 795, -0,3 %) и 17 221 постановление органов дознания (16 331, +5,4 %).

В уголовном процессе прокурор представляет государственную обвинительную власть. Поэтому его деятельность как представителя государственного органа в уголовном процессе определяется также конституционно-правовой обязанностью охраны прав и свобод личности государством. Прокурор выступает государственным гарантом обеспечения прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, лиц, в отношении которых осуществляется уголовное преследование, а также иных лиц, вовлеченных в сферу уголовно-процессуальных отношений[15].

Несмотря на существенные изменения полномочий прокурора, уголовно-процессуальный закон, тем не менее, возлагает на него выполнение двух функций - уголовного преследования и надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования.

Заключение

Осуществление уголовного преследования и надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия являются взаимосвязанными составляющими деятельности прокурора. Надзорные полномочия в досудебном производстве предоставлены ему для того, чтобы обеспечить эффективность предварительного расследования, его всесторонность, полноту и объективность и в последующем - успешное поддержание государственного обвинения в суде (в соответствии с изменениями в Уголовно-процессуальном кодексе РФ представлять уголовное преследование в суде вправе только прокурор). В новых условиях правового регулирования на досудебных стадиях уголовного судопроизводства из ранее существовавших за прокурором сохранена лишь функция процессуального руководства дознанием, а также, в сокращенном виде - функция надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и органов дознания[16].

Литература

1. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.
2. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ (в ред. от 03.07.2018) «О прокуратуре Российской Федерации». URL: [http:// consultant.ru](http://consultant.ru) (Дата обращения 11.12.2020 г.)
3. Предварительное следствие: учеб. для курсантов и слушателей образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России по спец. «Юриспруденция» / под ред. М. В. Мешкова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019.
4. Синельщиков Ю. Полномочия прокурора в досудебном производстве по новому Уголовно-процессуальному кодексу // Законность. 2018. № 3.
5. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учеб. / отв. ред. П. А. Лупинская, В. А. Воскобитова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2018.
6. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учеб. / С. В. Некрасов. М., 2019.
7. URL: <http://iprbookshop.ru> (Дата обращения 11.12.2020 г.)
8. URL: <http://knigafund.ru> (Дата обращения 11.12.2020 г.)

1. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ (в ред. от 03.07.2018) «О прокуратуре Российской Федерации». URL: [http:// consultant.ru](http://consultant.ru) (Дата обращения 11.12.2020 г.) [↑](#)
2. . Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921. [↑](#)
3. . Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (с послед. изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921. [↑](#)
4. Синельщиков Ю. Полномочия прокурора в досудебном производстве по новому Уголовно-процессуальному кодексу // Законность. 2018. № 3. [↑](#)
5. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учеб. / С. В. Некрасов. М., 2019. [↑](#)
6. URL: <http://iprbookshop.ru> (Дата обращения 11.12.2020 г.) [↑](#)
7. URL: <http://knigafund.ru> (Дата обращения 11.12.2020 г.) [↑](#)
8. Синельщиков Ю. Полномочия прокурора в досудебном производстве по новому Уголовно-процессуальному кодексу // Законность. 2018. № 3. [↑](#)
9. URL: <http://knigafund.ru> (Дата обращения 11.12.2020 г.) [↑](#)
10. Синельщиков Ю. Полномочия прокурора в досудебном производстве по новому Уголовно-процессуальному кодексу // Законность. 2018. № 3. [↑](#)
11. Предварительное следствие: учеб. для курсантов и слушателей образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России по спец. «Юриспруденция» / под ред. М. В. Мешкова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019. [↑](#)

12. URL: <http://iprbookshop.ru> (Дата обращения 11.12.2020 г.) [↑](#)
13. URL: <http://iprbookshop.ru> (Дата обращения 11.12.2020 г.) [↑](#)
14. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учеб. / отв. ред. П. А. Лупинская, В. А. Воскобитова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2018. [↑](#)
15. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учеб. / отв. ред. П. А. Лупинская, В. А. Воскобитова. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2018. [↑](#)
16. Предварительное следствие: учеб. для курсантов и слушателей образовательных учреждений высшего профессионального образования МВД России по спец. «Юриспруденция» / под ред. М. В. Мешкова. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2019. [↑](#)