Малиненко Михаил Константинович. Процессуальные аспекты обеспечения прокурором законности предварительного следствия: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.09 / Малиненко Михаил Константинович;[Место защиты: ФГБОУ ВО Кубанский государственный университет], 2017.- 172 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1 Место и роль процессуальной деятельности прокурора в обеспечении законности предварительного следствия 17**

1.1. Законность как базовый правовой принцип и ее значение в обеспечении качества предварительного следствия, прав и свобод личности .17

1.2. Понятие, задачи, значение и направления деятельности прокурора на предварительном следствии 32

**Глава 2 Становление и развитие института обеспечения прокурором законности предарительного следствия, его роль в защите прав и свобод личности . 53**

2.1. Становление и развитие института обеспечения прокурором законности предварительного следствия 53

2.2. Оптимальное соотношение процессуальных полномочий следователя, руководителя следственного органа, прокурора и суда как условие обеспечения законности предварительного следствия 66

2.3. Обеспечение прокурором прав личности на предварительном следствии .84

**Глава 3 Практические и теоретические аспекты правообеспечительной деятельности прокурора на предварительном следствии 95**

3.1. Проблемы обеспечения прокурором законности производства следственных и иных процессуальных действий 95

3.2. Проблемы обеспечения прокурором законности процессуальных решений следователя о приостановлении и прекращении предварительного следствия 108

3.3. Проблемы обеспечения законности предварительного следствия при рассмотрении прокурором уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением .119

Заключение .133

Список литературы 137

* [Понятие, задачи, значение и направления деятельности прокурора на предварительном следствии](http://www.dslib.net/kriminal-process/processualnye-aspekty-obespechenija-prokurorom-zakonnosti-predvaritelnogo.html#7695741)
* [Оптимальное соотношение процессуальных полномочий следователя, руководителя следственного органа, прокурора и суда как условие обеспечения законности предварительного следствия](http://www.dslib.net/kriminal-process/processualnye-aspekty-obespechenija-prokurorom-zakonnosti-predvaritelnogo.html#7695742)
* [Проблемы обеспечения прокурором законности процессуальных решений следователя о приостановлении и прекращении предварительного следствия](http://www.dslib.net/kriminal-process/processualnye-aspekty-obespechenija-prokurorom-zakonnosti-predvaritelnogo.html#7695743)
* [Проблемы обеспечения законности предварительного следствия при рассмотрении прокурором уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением](http://www.dslib.net/kriminal-process/processualnye-aspekty-obespechenija-prokurorom-zakonnosti-predvaritelnogo.html#7695744)

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования**. Состоявшиеся еще 10 лет назад изменения уголовно-процессуального законодательства значительно сократили полномочия прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, изменили характер его правоотношений с лицами, осуществляющими предварительное следствие, обусловили наличие определенных особенностей в его правовом статусе и деятельности.

Вместе с тем, как показывает статистика, прокуроры ежегодно выявляют более миллиона нарушений закона, совершаемых на стадии предварительного следствия. Это свидетельствует о низком качестве предварительного следствия, ненадлежащем осуществлении руководителями следственных органов ведомственного контроля за расследованием уголовных дел. При этом выявление прокурорами все большего количества нарушений закона не приводит к обеспечению законности и обоснованности предварительного следствия, прав участников уголовного процесса на доступ к эффективному правосудию в разумный срок. Указанные факты во многом обусловлены отсутствием у прокурора возможностей по оперативному устранению выявленных нарушений закона.

Все это вызывает настоятельную необходимость проанализировать роль прокурора на предварительном следствии, рассмотреть осуществляемые им уголовно-процессуальные функции в соотношении с функциями других участников процесса, определить степень эффективности его процессуальной деятельности и выявить пути и средства увеличения вклада прокурора в выполнение назначения уголовного судопроизводства на предварительном следствии.

Иначе говоря, требуется создание доктрины, на основании которой будет принята необходимая правовая база, в закон внесены соответствующие коррективы, дающие возможность органам прокуратуры Российской Феде-

рации обеспечить законность и обоснованность предварительного следствия по уголовным делам.

Надлежащее выполнение прокурором указанных важнейших задач во взаимодействии с руководителем следственного органа, осуществляющим ведомственный контроль за работой следователя, и судом, который осуществляет судебный контроль, позволит поднять современное российское уголовное судопроизводство на качественно новый уровень, обеспечить соблюдение прав его участников.

Вместе с тем лишение прокурора некоторых полномочий на предварительном следствии привело к волоките при устранении выявленных им нарушений законности. Так, прокурор сегодня не имеет возможности при рассмотрении уголовного дела, поступившего к нему с обвинительным заключением в соответствии с ч. 6 ст. 220 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ), изменить объем предъявленного обвинения, квалификацию действий обвиняемого, пересоставить обвинительное заключение. Он также лишен права дополнить список лиц, подлежащих вызову в суд, прекратить уголовное дело либо уголовное преследование в отношении отдельных обвиняемых. И хотя действующее уголовно-процессуальное законодательство позволяет прокурору как государственному обвинителю отказаться в суде от поддержания государственного обвинения, все же представляется, что позиция законодателя в данном случае недостаточно последовательна и логична.

Лишен прокурор и права на возбуждение уголовного дела, что ведет к нарушению прав участников уголовного процесса на доступ к правосудию в разумный срок и принятию следователями многочисленных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, которые прокурор вынужден отменять в связи с их незаконностью.

Анализ уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации и постоянно возникающих проблем в правоприменительной практике

при осуществлении прокурором надзора за предварительным следствием по-4

казывает, что назрела необходимость определить оптимальную систему полномочий прокурора по воздействию на предварительное следствие для обеспечения его законности.

В связи с этим предлагается авторская концепция уголовно-процессуального института обеспечения прокурором законности предварительного следствия, в рамках которой обоснованы оптимальные пределы воздействия прокурора на предварительное следствие. Усовершенствованный и дополненный объем полномочий позволит прокурору эффективно выявлять допущенные следователем нарушения закона, оперативно их устранять, а также обеспечить законность предварительного следствия, приоритетность прав участников уголовного процесса, своевременное и эффективное расследование уголовных дел во исполнение назначения уголовного судопроизводства. Только в таком случае может быть выполнено требование Президента Российской Федерации В.В. Путина, который подчеркивал: «Реакция прокуроров всех уровней на несоблюдение закона, на нарушения прав и свобод людей должна быть незамедлительной и действенной»1.

Кроме того, ввиду отсутствия в науке уголовного процесса концептуального изложения истории развития института обеспечения прокурором законности предварительного следствия было целесообразным выявить этапы его становления и развития в России, показать специфику данного института на каждом из этапов.

Недостаточная разработанность в теоретическом и прикладном плане вопросов процессуального обеспечения прокурором законности предварительного следствия, а также изложенные выше обстоятельства и предопределили выбор темы настоящего диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Проблемы предварительного следствия и обеспечения его законности нашли отражение в трудах выдающихся юристов второй половины XIX в., которые заложили основы новой правовой идеологии, воплощенной в Судебной

1 Путин В.В. Право, честь, закон и порядок // Рос. газ. 2017. 12 янв.

реформе 1864 г.: Н.А. Буцковского, М.Н. Гернета, В.П. Даневского, А.Ф. Кони, А.А. Квачевского, П.И. Люблинского, Н.А. Неклюдова, В.К. Случевского, С.М. Соловьева, Н.С. Таганцева, Д.Т. Тальберга и И.Я. Фойницкого.

Некоторые аспекты деятельности прокурора на предварительном следствии, ее назначение и порядок осуществления подвергались анализу такими известными учеными-процессуалистами советского, а также современного периодов, как А.С. Александров, Ф.Н. Багаутдинов, А.Н. Балашов, Я.И. Баршев, В.И. Басков, В.М. Бозров, К.Д. Бурмистров, Л.А. Воскобитова, Б.Я. Гаврилов, О.В. Гладышева, Л.В. Головко, И.С. Дикарев, Н.В. Жогин, А.В. Капранов, В.В. Клочков, О.А. Кожевников, А.Ф. Козусев, Б.А. Комлев, Ю.В. Кореневский, В.М. Корнуков, Р.В. Костенко, А.В. Кудрявцева, А.А. Курбанов, А.Б. Ломидзе, П.А. Лупинская, Ю.А. Ляхов, В.Ю. Мельников, С.Н. Назаров, А.В. Наумов, Т.Г. Николаева, В.Н. Осипкин, В.А. Семенцов, А.Б. Соловьев, М.С. Строгович, А.А. Тушев, В.Г. Ульянов, Ф.Н. Фаткуллин, М.Н. Филиппов, А.А. Чувилев, В.С. Шадрин, Т.О. Шандирова, С.А. Шейфер, Н.А. Якубович и др.

Отдельные уголовно-процессуальные аспекты обеспечения прокурором законности предварительного следствия рассмотрены в диссертационных работах В.С. Шадрина (Обеспечение прав личности при расследовании преступлений: дис. ... д-ра юрид. наук. – Волгоград, 1997), Г.П. Химичевой (Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: дис. д-ра юрид. наук. – М., 2003), А.А. Тушева (Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации: система функций и полномочий: дис. д-ра юрид. наук. – Краснодар, 2006), В.Ф. Крюкова (Правовой статус прокурора в уголовном преследовании (досудебное и судебное производство): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2012), О.В. Гладышевой (Теоретическая модель механизмов обеспечения прав и законных интересов человека и гражданина в уголовном судопроизводстве: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2013), Д.И. Ережипалиева (Прокурор

как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения на досу-6

дебных стадиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2013), В.Ю. Мельникова (Обеспечение и защита прав человека при применении мер процессуального принуждения в досудебном производстве Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М., 2014), Ш.М. Абдул-Кадырова (Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2015), Х.Б. Бегиева (Реализация в современном уголовном судопроизводстве России норм процессуальной самостоятельности следователя: дис. ... канд. юрид. наук. – Краснодар, 2015), М.А. Кочкиной (Оценка достаточности доказательств на этапе окончания предварительного расследования по уголовному делу: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – М., 2015), Д.А. Сычева (Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2016).

Однако комплексного исследования теоретических, организационных и процессуально-правовых основ обеспечения прокурором законности следствия в свете изменений уголовно-процессуального закона в 2007 г. до сих пор не проводилось. Анализ доктрины позволяет сделать вывод о том, что явно недостаточно теоретически разработаны процессуальные полномочия прокурора по обеспечению законности предварительного следствия и эффективность их использования при производстве по уголовному делу.

**Цели и задачи исследования**. Цели данной работы – формирование авторской концепции уголовно-процессуального института обеспечения прокурором законности предварительного следствия, обоснование оптимальных пределов воздействия на него прокурора, который осуществляет здесь единственную – правообеспечительную – функцию.

Для достижения указанной цели были поставлены и решались следующие задачи:

1. Дать понятие, определить содержание и раскрыть механизм обеспечения прокурором законности предварительного следствия.

1. Установить этапы становления и развития института обеспечения прокурором законности предварительного следствия в России с момента возникновения данного уголовно-процессуального института по настоящее время.
2. Обосновать, что деятельность прокурора на предварительном следствии представляет собой реализацию самостоятельной правообеспечитель-ной функции.
3. Предложить усовершенствованный и дополненный объем полномочий прокурора, которые позволят ему своевременно выявлять и оперативно устранять нарушения закона на предварительном следствии.
4. Сформулировать критерии эффективного воздействия прокурора на предварительное следствие в целях обеспечения его законности и реальной защиты прав и законных интересов участников уголовного процесса.
5. Выработать комплекс процессуальных полномочий прокурора, позволяющих при их эффективном использовании обеспечить прокурору действенный надзор за законностью предварительного следствия.

7. Обосновать, что важнейшим условием обеспечения законности  
предварительного следствия выступает баланс надзорной деятельности про  
курора, ведомственного контроля и судебного контроля.

8. Предложить меры по совершенствованию процессуальной деятель  
ности прокурора на предварительном следствии в целях сокращения допус  
каемых нарушений закона в деятельности следователей.

**Объектом исследования** стали уголовно-процессуальные отношения, складывающиеся между участниками уголовного процесса при обеспечении прокурором законности предварительного следствия.

**Предметом** исследования являются теоретические, процессуально-правовые аспекты деятельности прокурора на предварительном следствии, осуществляемой в целях обеспечения его законности, которые связаны с объектом исследования, а также учебная литература, научные источники, судебная практика.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составили такие общие методы познания, как диалектический, а также анализ и синтез (системный, юридический, логический), абстрагирование, обобщение, описание. В качестве частных методов использовались сравнительно-правовой, системно-структурный, формально-логический, социологический и др.

Общенаучный диалектический метод познания позволил выявить сущностные характеристики обеспечения прокурором законности предварительного следствия, установить пределы вмешательства прокурора в процесс его осуществления, сформировать предложения о расширении необходимых правомочий прокурора, определить сущность категорий «законность предварительного следствия», «эффективность прокурорского надзора», «оперативное устранение выявленных нарушений закона».

Метод абстрагирования позволил сформулировать отличающиеся теоретической и практической значимостью выводы и предложения по совершенствованию действующего уголовно-процессуального законодательства России в части процессуальных полномочий прокурора в сфере надзора за законностью предварительного следствия.

С помощью аналитического метода выявлены, подвергнуты исследованию отдельные элементы предварительного следствия и прокурорского надзора за ним, сопоставлены пределы осуществления прокурорского надзора, ведомственного контроля и судебного контроля.

Применение метода обобщения помогло раскрыть проблемы правоприменительной практики, определить существующие тенденции в сфере законности предварительного следствия и осуществления прокурорского надзора за ним.

Метод синтеза позволил сформулировать концепцию оптимального вмешательства прокурора в осуществление предварительного следствия.

Методом системно-структурного анализа получены новые знания о

сущности и содержании прокурорского надзора за предварительным след-9

ствием, обоснована необходимость расширения соответствующей компетенции прокурора.

С помощью сравнительно-правового метода выявлены закономерности становления и развития института надзора прокурора за предварительным следствием в России в течение более 150 лет, сделаны выводы о необходимости дальнейшего его совершенствования.

Метод статистического анализа позволил получить практические сведения, необходимые для проверки обоснованности теоретических выводов.

С помощью социологического метода (анкетирования) было определено отношение практических работников к действующему правовому регулированию порядка осуществления предварительного следствия и надзора за ним, допускаемые нарушения закона.

Формально-логический метод привел к установлению смысла действующих нормативных правовых положений, регулирующих порядок осуществления прокурором надзора за предварительным следствием, с точки зрения их буквального содержания.

**Теоретической базой исследования** послужили научные положения логики, философии, теории и истории государства и права, конституционного, уголовно-процессуального и уголовного права.

**Правовую и информационную основу исследования** составили Конституция Российской Федерации, ранее действовавшее и современное уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты, решения Конституционного Суда Российской Федерации, Европейского суда по правам человека, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, обзоры и обобщения следственной и судебной практики.

**Эмпирическую основу исследования** определили материалы обобщения следственной и судебной практики, официальные статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета

Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федера-10

ции о результатах следственной работы за период 2007 – 2015 гг. По специально разработанной методике в течение 2008 – 2016 гг. изучено 879 уголовных дел в 8 регионах Российской Федерации. По ряду актуальных и спорных вопросов проведено интервьюирование 432 респондентов, в том числе 34 судей, 127 прокуроров, 69 руководителей следственных органов, 128 следователей и 74 адвокатов. При подготовке диссертации использовался личный одиннадцатилетний опыт практической работы автора в органах прокуратуры Российской Федерации.

Эмпирический материал собран в г. Москва, Забайкальском, Краснодарском и Ставропольском краях, Воронежской, Калужской, Московской и Ростовской областях (в том числе материалы, размещенные на официальных сайтах судов Российской Федерации).

**Научная новизна исследования**. Впервые сформулирована авторская концепция оптимального воздействия прокурора на предварительное следствие – наделение прокурора такими процессуальными полномочиями, которые достаточны для эффективного выявления допущенных следователями нарушений закона и оперативного их устранения. Повышению эффективности прокурорского надзора за законностью предварительного следствия способствует и исключение прокурора из числа участников уголовного процесса, осуществляющих уголовное преследование на предварительном следствии. В ходе исследования выработан исчерпывающий перечень правомочий прокурора, которые позволят обеспечить законность предварительного следствия, существенно сократить число допускаемых следователями нарушений прав участников уголовного процесса и повысить эффективность расследования уголовных дел целом.

**Основные положения, выносимые на защиту**.

1. Обеспечение законности предварительного следствия – отдельное, самостоятельное направление деятельности прокурора, характеризуемое специфическим предметом, объектом и средствами осуществления. Его целью

является обеспечение точного и неуклонного исполнения следователем требований закона в ходе расследования уголовного дела.

1. Своевременность выявления и оперативного устранения прокурором допускаемых следователями нарушений на предварительном следствии обеспечивает его законность и эффективность деятельности прокурора. Своевременность означает, что допущенное нарушение выявлено и приняты меры к его устранению до наступления возможных негативных последствий. Для прокурора своевременность обусловливает оперативное применение специальных средств реагирования.
2. Для обеспечения своевременности реакции прокурора на допускаемые следователями нарушения необходимо исключить из п. 2.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ требование к прокурору о направлении мотивированного запроса о представлении уголовного дела для проверки законности проводимого предварительного следствия.
3. При формировании процессуального статуса прокурора должны учитываться два фактора:

своевременность его реагирования на допускаемые нарушения;

недопустимость ограничения прокурором процессуальной самостоятельности следователя.

Первый фактор определяет необходимость полномочий прокурора по быстрому реагированию на выявленные нарушения закона. Второй – устанавливает пределы вмешательства в процессуальную деятельность следователя. При этом процессуальный статус прокурора и совокупность имеющихся у него полномочий не должны давать ему возможность нарушать право следователя на самостоятельное направление хода расследования.

5. Требование законодателя о согласовании ходатайства следователя о  
получении судебного решения на производство следственных и иных про  
цессуальных действий только с руководителем следственного органа сокра  
щает гарантии законности данного института. В таком случае прокурор ли  
шен возможности своевременно выявлять нарушения закона. В связи с этим

необходимо дополнить ч. 2 ст. 37 УПК РФ правом прокурора утверждать хо-12

датайство следователя об избрании, о продлении, об отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения.

1. В целях обеспечения прав потерпевших от преступных посягательств на доступ к правосудию в разумный срок, своевременного устранения выявленных прокурором нарушений законности в стадии возбуждения уголовного дела и исключения фактов длительного непринятия следственным органом решений о возбуждении уголовных дел ч. 2 ст. 37 УПК РФ следует дополнить правом прокурора возбуждать уголовное дело при наличии законных повода и оснований. Наделение прокурора таким правом, которое относится к уголовному преследованию, не меняет его основной функции – обеспечения законности предварительного следствия. Оно обусловлено необходимостью оперативного устранения выявленных прокурором нарушений закона.
2. В уголовно-процессуальном законодательстве отсутствует норма о том, что прокурор обеспечивает законность процессуальной деятельности руководителя следственного органа, что нарушает баланс процессуальных полномочий следователя, руководителя следственного органа и прокурора. Представляется нецелесообразным повышение самостоятельности руководителя следственного органа за счет сокращения гарантий законности предварительного следствия. В связи с этим в ч. 2 ст. 37 УПК РФ следует закрепить право прокурора проверять законность процессуальных действий руководителя следственного органа и при наличии к тому оснований выносить требование об устранении допущенных им нарушений федерального законодательства.
3. В истории становления и развития института обеспечения прокурором законности предварительного следствия можно выделить четыре этапа: первоначальный (дореволюционный) – с 1832 г. по 24 ноября 1917 г.; советский этап – с 20 мая 1922 г. по 1991 г.; этап становления российского законодательства – с 1991 г. по июнь 2007 г.; современный этап – с июня 2007 г. по настоящее время.

9. Полномочия прокурора на заключительном этапе предварительного следствия при рассмотрении вопроса об утверждении обвинительного заключения представляются недостаточными, не позволяют ему принять меры к своевременному устранению выявленных нарушений закона. В целях усиления гарантий законности и предоставления прокурору права оперативно устранять выявленные нарушения закона необходимо в ст. 37 УПК РФ закрепить право прокурора выносить постановления об изменении объема обвинения, о квалификации действий обвиняемого, пересоставить обвинительное заключение, прекратить уголовное дело либо уголовное преследование в отношении обвиняемого.

**Теоретическая значимость результатов исследования** обусловлена тем, что в нем предложена оптимальная система полномочий прокурора по воздействию на предварительное следствие в целях обеспечения его законности и реальной защиты прав и законных интересов участников уголовного процесса. Также выработана концепция обеспечения прокурором законности осуществления предварительного следствия при недопустимости нарушения права следователя на самостоятельное направление хода расследования.

**Практическая значимость исследования.** Полученные результаты исследования могут быть использованы в законотворческом процессе при совершенствовании института обеспечения прокурором законности предварительного следствия, при подготовке ведомственных нормативных правовых актов. Выводы, в нем сделанные, могут применяться в правоприменительной деятельности прокуроров, в учебном процессе при изучении курсов «Уголовный процесс» и «Процессуальные аспекты деятельности прокурора на предварительном следствии». Реализация этих выводов и рекомендаций позволит повысить эффективность воздействия прокурора на осуществление следователем предварительного следствия и обеспечит предпосылки для существенного сокращения нарушений требований уголовно-процессуального законодательства и прав участников уголовного процесса в этой сфере.

**Достоверность результатов исследования** обеспечивается реализацией апробированной научно обоснованной методики (анализа и обобщения

достаточно объемного и содержательного теоретического материала), широтой географии (8 регионов Российской Федерации) и длительностью периода (около 9 лет) исследования. Репрезентативность исследования и достоверность его результатов подтверждаются также их апробацией.

**Апробация работы и внедрение результатов исследования**. Диссертация выполнена и обсуждалась на кафедре уголовного процесса и криминалистики Южного федерального университета.

Основные результаты работы докладывались автором в ходе участия в четырех научно-практических конференциях.

Положения исследования внедрены в учебный процесс юридического факультета Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Южный федеральный университет» (акт внедрения от 17 апреля 2017 г.), Академии права и национальной безопасности Частного образовательного учреждения высшего образования «Южный университет (ИУБиП)» (акт внедрения от 17 апреля 2017 г.).

По результатам работы автором опубликовано 9 научных статей общим объемом 4 п. л., в том числе 4 статьи объемом 1,7 п. л. – в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации результатов научных исследований.

**Структура и объем работы**. Структура диссертации и ее содержание соответствуют целям и задачам исследования. Диссертация включает в себя введение, три главы, объединяющие восемь параграфов, заключение, список использованной литературы и приложения.

## Понятие, задачи, значение и направления деятельности прокурора на предварительном следствии

Предварительное следствие в Российской Федерации имеет важное значение для всего уголовного судопроизводства. Установленные следователем доказательства являются основой для привлечения лица в качестве обвиняемого и составления обвинительного заключения, в основном эти доказательства затем рассматриваются в судебном разбирательстве.

Не случайно поэтому еще выдающийся английский правовед Иеремия Бентам, подчеркивая значение доказательств в уголовном судопроизводстве, писал, что «искусство судопроизводства в сущности есть ничто иное как искусство пользоваться доказательствами»1.

От законности, качества и полноты предварительного следствия зависит результат всего уголовного процесса, его соответствие назначению уголовного судопроизводства. Задачу обеспечения законности предварительного следствия уголовно-процессуальное законодательство РФ возлагает на прокурора, обязывая его осуществлять надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия (ч. 1 ст. 37 УПК РФ). На это же направлена и деятельность руководителя следственного органа (ст. 39 УПК РФ) и судебный контроль за законностью досудебного производства (ст. 29 УПК РФ).

Однако анализ реального положения дел на предварительном следствии показывает, что нарушения следователями требований УПК РФ при расследовании уголовных дел, укрытие от учета преступлений и системное нарушение прав участников уголовного судопроизводства встречаются довольно часто.

В связи с этим нарушаются права подозреваемых, обвиняемых и потерпевших, допускается волокита на предварительном следствии, о чем свидетельствует огромное число выявляемых прокурорами нарушений уголовно-1 Бентам И. О судебных доказательствах. Киев. Типография М.П. Фрица. 1876. С. 2. процессуального законодательства, которые допускаются следователями – более одного миллиона ежегодно, такая статистика сохраняется и в течение последних пяти лет1.

Массовый характер нарушений законности на предварительном следствии не нов – об этом заявлял еще Генеральный прокурор СССР Трубин Н.С. в феврале 1991 года: «Нарушения законности по прежнему носят массовый характер, особенно … при производстве предварительного следствия … многочисленны незаконные обыски, задержания и аресты»2.

Такая плачевная статистика может свидетельствовать как о непринятии исчерпывающих мер компетентными лицами к соблюдению законности, так и о несовершенстве правовых норм, регулирующих порядок осуществления предварительного следствия.

Состояние законности предварительного следствия не дает возможности защитить многим гражданам Российской Федерации свои права на территории государства, что влечет за собой возросшее количество зарегистрированных в Европейском Суде по правам человека жалоб. В 2015 г. таких жалоб было более восьми тысяч, значительная часть из них удовлетворена3.

Сложившаяся в настоящее время практика осуществления уголовного преследования по уголовным делам не отвечает требованиям международного законодательства, в том числе ст.ст. 3, 5,13 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, принятой Советом Европы 4 ноября 1950 г. Так, в постановлениях Европейского Суда постоянно указывается на не интенсивность либо неэффективность расследования, волокиту, допущенную следственными органами при расследовании уголовных дел, что приводит к нару 1 См. об этом: Статистические данные об основных показателях деятельности органов про куратуры Российской Федерации за 2011-2016 годы. Генеральная прокуратура Российской Федерации. Официальный сайт. http://genproc.gov.ru/stat/data/80780. сийской Федерации. Официальный сайт. http://genproc.gov.ru/documents/espch. шению разумных сроков предварительного следствия и содержания обвиняемых под стражей.

Изложенные обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что на современном этапе развития юридической науки и правоприменительной практики в Российской Федерации прокурором не в полной мере обеспечивается законное предварительное следствие, права обвиняемых, потерпевших и иных участников уголовного процесса на доступ к правосудию в разумные сроки.

К сожалению, до сих пор должным образом не исполняется принцип, приведенный в наставлении Петра I прокурорам «чтобы злодеям быть в страх, а добрым людям в покровительство»1.

При этом сложности в экономике Российской Федерации, нерешенность многих социальных вопросов, низкий жизненный уровень значительной части населения, осложнение криминогенной обстановки, активизация криминальной деятельности организованных преступных групп, увеличение числа тяжких и особо тяжких преступлений создают угрозу национальной и общественной безопасности, значительно осложняют обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства.

Большая роль в решении задач противодействия преступности отводится органам, осуществляющим предварительное следствие, поэтому велико значение прокурора на предварительном следствии, который призван обеспечить его эффективность, проведение в кратчайшие сроки, при соблюдении прав участников уголовного процесса.

Из смысла положений УПК РФ о назначении, обязательном порядке уголовного судопроизводства, его принципах, а также полномочиях и компетенции прокурора вытекает, что прокурору полагается обеспечить законность предварительного следствия. Прокурор является первым указанным в законе и, по нашему мнению, главным участником уголовного судопроизводства

Таким образом, на предварительном следствии прокурор осуществляет процессуальную деятельность в рамках имеющихся полномочий по обеспечению законности всех следственных и иных процессуальных действий, произведенных следователем, а также защите прав участников уголовного процесса.

Дискуссионным является вопрос о том, является ли задачей прокурора на предварительном следствии осуществление уголовного преследования. Понятие преследования в уголовном судопроизводстве используется в законодательстве России с момента принятия Судебных уставов 20 ноября 1864 г.

Ст. 4 Устава уголовного судопроизводства 1864 г. устанавливала, что «по уголовным делам, подведомственным общим судебным установлениям, обличение обвиняемых перед судом возлагается на прокуроров и их товарищей»1. Также в Уставе уголовного судопроизводства использовался термин «преследование» аналогичного содержания.

## Оптимальное соотношение процессуальных полномочий следователя, руководителя следственного органа, прокурора и суда как условие обеспечения законности предварительного следствия

Бессмертные слова великих классиков философии в полной мере относятся к рассматриваемому в настоящем параграфе вопросу. Как утверждал М.Т. Цицерон, если мы хотим быть свободными, необходимо стать рабами законов. Не менее выдающийся мыслитель более позднего периода – Ф.М.А. Вольтер отмечал, что свобода состоит в том, чтобы зависеть только от законов. Эту точку зрения разделяет и великий французский философ и правовед Ш.Л. Монтескье1.

Приведенные высказывания определяют допустимый порядок наложения ограничений и запретов на права и свободы личности, который может быть закреплен только в законе. Это безусловная аксиома. Однако важнейшим критерием обеспечения в законе прав личности выступает правообеспечительная, гуманистическая сущность законов. Если такая сущность в законе отсутствует, . тогда он не следует гуманистической, правозащитной направленности, не позволяет оградить личность от нарушений ее неотъемлемых прав. Такой закон не должен иметь место в демократическом государстве, в котором права личности – важнейшая ценность.

Наиболее сложной представляется проблема придания уголовно-процессуальному законодательству правозащитной направленности. По утверждению Ш.Л. Монтескье «на сию безопасность (свободу личности – прим. автора) ничто столько не посягает, как обвинения публичные или частные; следовательно, свобода гражданина зависит наиболее от достоинства уголовных за-конов»1.

Достоинством современного уголовно-процессуального законодательства будет являться оптимальное соотношение публичных интересов (общества и государства) и интересов отдельной личности, при несомненном приоритете первых.

Следует согласиться с мнением профессора Ю.А. Ляхова о том, что «уголовно-процессуальное законодательство и практика его применения основаны, строятся исходя из приоритета публичных (государственных, общественных) интересов над интересами частными, личными»2.

Это авторитетное мнение разделяет и Н.Н. Апостолова, добавляя, что «охрана интересов общества и государства от преступных посягательств должна осуществляться только при условии защиты, прежде всего, прав и интересов отдельно взятой личности»3.

Несомненно, совершенное преступление затрагивает интересы всего общества и государства, только компетентные органы государства вправе возбудить уголовное дело и начать уголовное преследование. Интересы общества и государства сводятся к раскрытию преступления и изобличению виновного в его совершении лица. В связи с этим публичные интересы преобладают над интересами отдельной личности.

Однако в условиях демократического государства весь арсенал процессуальных средств, предусмотренных УПК РФ, должен быть использован во благо каждого отдельного участника уголовного процесса. И в этом основную роль должен играть прокурор, который в настоящее время огражден от осуществления руководства предварительным следствием, от выполнения двух разнонаправленных функций.

Более ста лет назад известный ученый-процессуалист, приват-доцент Московского Императорского университета С.И. Викторский утверждал, что «предварительное следствие имеет целью принять меры против уклонения обвиняемого от суда и собрать доказательства по делу, … имеет розыскное нача-ло»1. Розыскное начало предварительного следствия как раз и проявляется в совмещении в некотором смысле следователем функции обвинительной и рассмотрения дела по существу, так как уже на предварительном следствии он единолично инициирует уголовное преследование, собирает доказательства по уголовному делу, а в последующим может производство по делу приостановить либо прекратить.

Поэтому прокурор должен тщательно наблюдать за тем, чтобы следователь, руководитель следственного органа не злоупотребляли имеющейся у них властью, которая на предварительном следствии и так крайне велика. Но одного наблюдения мало, без своевременного выявления нарушений законности и оперативного их устранения.

Следователь и руководитель следственного органа ставят перед собой основную, а зачастую и единственную цель – подвергнуть виновное, по их мнению, лицо уголовному преследованию.

Такое положение противоречит действовавшему более ста лет назад законодательству России. Ст. 265 Устава уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. устанавливала, что «при производстве следствия, судебный следо-1 Викторский С.И. Русский уголовный процесс. М.: Городец, 1997. С. 15–16. ватель обязан с полным беспристрастием приводить в известность как обстоятельства, уличающие обвиняемого, так и обстоятельства, его оправдывающие»1.

О розыскном характере современного предварительного следствия свидетельствует и незначительное количество принимаемых следователями решений о прекращении предварительного следствия в связи с отсутствием события преступления либо за непричастностью к его совершению привлеченного к уголовной ответственности лица. В 2016 г. таких уголовных дел было 1 444, с учетом показателей следственной работы следователей Следственного комитета РФ, МВД РФ, ФСКН РФ и ФСБ РФ, из 482 919 оконченных производством уголовных дел. Таким образом, только 0,3 % уголовных дел окончено в 2016 году в связи с прекращением уголовного дела, уголовного преследования по реабилитирующему основанию2.

Розыскной характер предварительного следствия не отрицает и Председатель Следственного комитета РФ А.И. Бастрыкин: «Наши следователи должны настойчиво реализовывать основополагающий принцип уголовного судопроизводства о неотвратимости наказания за совершенные преступления, независимо от того, когда и кем они были совершены»3.

При этом права потерпевшего на возмещение причиненного преступлением ущерба на предварительном следствии, а также на примирением с подозреваемым, обвиняемым, отодвигаются на второй план. Фактически, в настоящее время положения ст. 25 УПК РФ о возможности примирения потерпевшего с подозреваемым, обвиняемым, не находят соответствующего применения на предварительном следствии.

## Проблемы обеспечения прокурором законности процессуальных решений следователя о приостановлении и прекращении предварительного следствия

Более 130 лет назад подчеркивалось еще одно важнейшее значение обвинительного заключения: «этим совершенно устранится всякая для обвиняемого тайна в произведенном о нем следствии, и такое полное сообщение ему всего, чем подтверждается обвинение, может окончательно убедить его в бесполезности дальнейших возражений, а нередко побудить даже самого закоренелого преступника к раскаянию и чистосердечному во всем признанию»2.

Именно поэтому п. 4 ст. 520 Устава уголовного судопроизводства 1864 г. устанавливал, что в обвинительном акте приводится «сущность доказательств и улик, собранных по делу против обвиняемого»3. Советское законодательство также требовало в ст. 205 УПК РСФСР приведения в обвинительном заключении доказательств, которые подтверждают наличие преступления и виновность обвиняемого, изложение доводов, приводимых обвиняемым в свою защиту, и результатов проверки этих доводов.

Однако в настоящее время положения о необходимости приведения сущности доказательств либо их анализа отсутствуют. Следователю не предъявляется требование привести все доказательства причастности лица к совершению преступления в полном объеме и высказаться об их достаточности, провести их подробный анализ.

Состоявшееся изменение уголовно-процессуального законодательства в марте 2010 г. в части указания в обвинительном заключении не только перечня доказательств, но и их краткого содержания4, явно не достаточно для обеспечения права стороны защиты на ознакомление с позицией стороны обвинения до начала судебного разбирательства.

В этой связи представляется необходимым изложить в новой редакции п. 5 ч. 1 ст. 220 УПК РФ: «содержание доказательств, подтверждающих обвинение, а также их анализ»1.

В царской России обвинительное заключение составлял не следователь, а прокурор, в течение недели после получения от следователя всех материалов уголовного дела. Ст. 517 Устава уголовного судопроизводства устанавливала, что «прокурор обязан дать указанный в законе ход всякому следствию в течение недели от времени его получения»; согласно ст. 519 «заключение прокурора о предании обвиняемого суду излагается в форме обвинительного акта»2. Профессор И.Я. Фойницкий, поддерживая такой порядок, отмечал, что «этот последний, (следователь – прим. автора) производя исследование дела, не оценивает ни одного обстоятельства существа дела: он собирает факты, не зная и не имея права предрешать, какое освещение будет им дано; он сообщает прокурору сырой материал, из которого затем извлекаются те или другие выводы, в видах выработки заключения предания суду»3.

По прошествии более ста пятидесяти лет очевидно, что именно следователь, осуществляющий уголовное преследование, должен составлять обвинительное заключение, а не прокурор, на которого возложена основная задача по обеспечению законности предварительного следствия. В отличие от дореволюционного законодательства, в настоящее время прокурор на предварительном следствии, а также при рассмотрении вопроса об утверждении обвинительного заключения, осуществляет, в основном, не уголовное преследование, а право-обеспечительную функцию.

Согласно ч. 6 ст. 220 УПК РФ, «после подписания следователем обвинительного заключения уголовное дело с согласия руководителя следственного органа немедленно направляется прокурору». Существующий порядок, предписывающий следователю составить обвинительное заключение, а не прокурору, является выражением процессуальной самостоятельности следователя, в точном соответствии с принципом разделения процессуальных функций. Именно следователь выполняет обвинительную функцию, прокурор лишь утверждает обвинительное заключение, в случае отсутствия в нем, а также в материалах уголовного дела, нарушений закона.

Именно поэтому прокурор при решении вопроса об утверждении обвинительного заключения, в основном, осуществляет правообеспечительную функцию, в целях недопущения направления в суд уголовных дел, расследованных с нарушением требований УПК РФ. Прокурор при утверждении обвинительного заключения лишь констатирует отсутствие в уголовном деле и обвинительном заключении нарушений закона, а также достаточность доказательств для поддержания государственного обвинения в суде.

Как отмечает профессор Р.В. Костенко, «при поступлении уголовного дела от следователя прокурор обязан проверить произведено ли предварительное следствие всесторонне, полно и объективно, а также обосновано ли предъявленное обвинение имеющимися в деле доказательствами»1. Все отмеченные характеристики следствия носят оценочный характер, обуславливаются тщательной, законной оценкой прокурора.

При этом утверждение обвинительного заключения либо возвращение уголовного дела для производства дополнительного следствия являются процессуальными решениями прокурора.

Профессор П.А. Лупинская указывает, что «процессуальные решения могут быть приняты только государственными органами, ведущими процесс, в пределах их компетенции, выражают властное веление государства, порождают, изменяют или прекращают уголовно-процессуальные отношения, подтверждают наличие или устанавливают отсутствие материально-правовых отношений, выносятся в установленном законом порядке и выражены в определенной законом форме» Обвинительное заключение представляет собой процессуальное решение следователя, в котором утверждается о доказанности обвинения, приводятся все имеющиеся доказательства. Однако это процессуальное решение приобретает юридическую силу только после его утверждения прокурором. Кроме того, прокурор вправе принять любое из двух взаимоисключающих решений, в том числе и возвратить уголовное дело для проведения дополнительного следствия.

Сущностью решения прокурора по делу, поступившему с обвинительным заключением, является удостоверение им факта проведения предварительного следствия в соответствии с требованиями закона.

## Проблемы обеспечения законности предварительного следствия при рассмотрении прокурором уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением

До настоящего времени прокурорам не удается добиться повышения качества предварительного следствия и надлежащим образом обеспечить его законность. Пока усилия законодателя, освободившие прокурора от руководства предварительным следствием, не привели к желаемому результату – обеспечению законности и прав личности на предварительном следствии. Все возрастающее количество выявляемых прокурорами нарушений закона, наоборот, свидетельствует об обострении вопроса законности и качестве предварительного следствия.

В настоящее время законодателем чрезмерно сокращен объем право-обеспечительных правомочий прокурора, которые позволили бы ему эффективно выявлять и оперативно устранять выявленные нарушения закона.

Эффективность правообеспечительной деятельности прокурора должна определяться своевременным выявлением нарушений уголовно-процессуального законодательства и безотлагательным принятием исчерпывающих мер прокурорского реагирования для их устранения в целях недопущения либо устранения нарушения прав участников уголовного процесса.

В связи с этим представляется необоснованным решение законодателя о согласовании только с руководителем следственного органа ходатайства следователя, заявляемого в суд в порядке ст. 165 УПК РФ, сокращает гарантии законности данного института. В таком случае прокурор лишен возможности обеспечить законность ходатайства и процессуальные права участников уголовного процесса.

При этом действующий УПК РФ обязал прокурора принимать участие в суде при рассмотрении таких ходатайств, и, соответственно, выражать свое мнение о законности ходатайств следователя. В настоящее время озвученный в судебном заседании прокурором отказ в поддержании ходатайства следователя не влечет никаких правовых последствий.

В связи с этим для обеспечения баланса полномочий компетентных органов, необходимо дополнить ч. 2 ст. 37 УПК РФ правом прокурора утверждать ходатайство следователя об избрании, о продлении, об отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения.

Несмотря на довольно подробное изложение порядка продления срока предварительного следствия, определения компетентных должностных лиц, уполномоченных на это, в ст. 162 УПК РФ отсутствует положение об уведомлении о продлении срока предварительного следствия прокурора. Такое положение было логичным в законодательстве до 2007 г., когда прокурор сам продлевал срок предварительного следствия. Теперь же продление срока следствия осуществляет руководитель следственного органа, а прокурору об этом даже не сообщается.

Данный правовой пробел является ограничением принципа непрерывности правообеспечительной деятельности прокурора на предварительном следствии. В связи с этим ч. 8 ст. 162 УПК РФ следует дополнить требованием о представлении следователем прокурору копии постановления о продлении срока предварительного следствия.

Также прокурор лишен возможности в целях обеспечения законности следствия, а также прав участников уголовного процесса изменить объем обвинения, пересоставить обвинительное заключение либо прекратить уголовное дело, уголовное преследование. Данные полномочия прокурора позволят ему эффективно выполнить функцию обеспечения законности предварительного следствия. В этой части закон нуждается в совершенствовании.

На предварительном следствии прокурор не собирает доказательства об винения, не является руководителем следователя, не подменяет следственный орган, а выполняет в основном правообеспечительную функцию. Уголовное преследование осуществлялось прокурором до изменения уголовно процессуального законодательства в 2007 г., когда на него возлагалась не только функция обеспечения законности предварительного следствия, но и функция процессуального руководства предварительным следствием, он сам мог принять дело к производству и вести его расследование.

Основными целями прокурора при осуществлении правозащитной функции на предварительном следствии являются обеспечение соблюдения следователем требований закона на предварительном следствии, прав участников уголовного процесса, гуманного отношения к подозреваемому, обвиняемому, обеспечение их прав на квалифицированную юридическую помощь, а также обеспечение прав потерпевшего от преступления на доступ к правосудию. Также прокурору необходимо обеспечить скорейшее производство предварительного следствия.