

DOI: 10.18287/2542-047X-2024-10-4-84-92



НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

УДК 343.1

Дата поступления: 07.08.2024
рецензирования: 10.09.2024
принятия: 02.12.2024

Надзор прокурора за органами предварительного расследования: понятие, предмет и содержание

К. А. Корчагина

Тольяттинский государственный университет, г. Тольятти, Российская Федерация
E-mail: k.zaburdaeva@tltsu.ru

Аннотация: В статье обсуждается ключевая проблема прокурорского надзора в России – неопределенность предмета и содержания надзорных полномочий прокурора в досудебном производстве. Основная функция прокуратуры – надзор за соблюдением закона, но его границы и полномочия недостаточно четко определены в законодательстве. Это создает сложности в правоприменении и научных исследованиях, что в итоге сказывается на эффективности уголовного преследования и защиты прав граждан. Прокурорский надзор не должен вмешиваться в деятельность органов расследования, но должен контролировать законность их действий, особенно тех, которые затрагивают конституционные права. Целью данного исследования является юридический анализ действующего законодательства, регулирующего деятельность прокурора в досудебном производстве. Результаты анализа позволят определить предмет, содержание и структуру надзора прокурора за деятельностью органов предварительного расследования. Для решения проблемы предлагается пересмотреть законодательные нормы, уточнив предмет и содержание надзорных полномочий прокурора, и исключить из УПК функции, дублирующие задачи следствия, сохраняя за прокурором право отмены незаконных решений органов расследования. Предлагается исключить из ст. 37 УПК РФ указание на осуществление прокурором надзора и соответствующие этой функции полномочия и одновременно ввести в раздел VI главу 18.1 УПК РФ «Полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве», включив в нее следующие статьи: «Статья 139.1 Предмет надзора за деятельностью органов предварительного расследования» и «Статья 139.2 Полномочия прокурора по надзору за деятельностью органов предварительного расследования».

Ключевые слова: прокурор; предмет прокурорского надзора; полномочия прокурора; прокурорский надзор; функции прокуратуры; правосубъектность прокурора; надзор за деятельностью органов предварительного расследования.

Цитирование. Корчагина К. А. Надзор прокурора за органами предварительного расследования: понятие, предмет и содержание // Юридический вестник Самарского университета Juridical Journal of Samara University. 2024. Т. 10, № 4. С. 84–92. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2024-10-4-84-92>.

Информация о конфликте интересов: автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

© Корчагина К. А., 2024

Кристина Александровна Корчагина – старший преподаватель кафедры «Уголовное право и процесс», Тольяттинский государственный университет, 445020, г. Тольятти, ул. Белорусская, 14.

SCIENTIFIC ARTICLE

Submitted: 07.08.2024
Revised: 10.09.2024
Accepted: 02.12.2024

Supervision of the prosecutor over the preliminary investigation bodies: concept, subject and content

K. A. Korchagina

Togliatti State University, Togliatti, Russian Federation
E-mail: k.zaburdaeva@tltsu.ru

Abstract: The article discusses the key problem of prosecutorial supervision in Russia – the uncertainty of the subject and content of the prosecutor's supervisory powers in pre-trial proceedings. The main function of the prosecutor's office is to monitor compliance with the law, but its boundaries and powers are not clearly defined in the legislation. This creates difficulties in law enforcement and scientific research, which ultimately affects the effectiveness of criminal prosecution and protection of citizens' rights. Prosecutor's supervision should not interfere with the activities of investigative bodies, but should monitor the legality of their actions, especially those that affect constitutional rights. The purpose of this study is a legal analysis of the current legislation regulating the activities of the prosecutor in pre-trial proceedings, the results of which will help to determine the subject, content and structure of the prosecutor's supervision over the activities of the preliminary investigation bodies. To solve the problem, it is proposed to revise the legislative norms, clarifying the subject and content of the prosecutor's supervisory powers, and exclude from the Code of Criminal Procedure functions that duplicate the tasks of the investigation, preserving the prosecutor's right to cancel illegal decisions of the investigative

bodies. It is proposed to exclude from Article 37 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation the indication that the prosecutor supervision and the powers corresponding to this function, and at the same time introduce into Section VI Chapter 18.1 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation «Powers of the prosecutor in criminal proceedings», including the following articles: «Article 139.1 Subject of supervision over the activities of preliminary investigation bodies» and «Article 139.2 Powers of the prosecutor for supervision over the activities of the preliminary investigation bodies».

Key words: prosecutor; subject of prosecutorial supervision; powers of the prosecutor; prosecutorial supervision; functions of the prosecutor's office; legal personality of the prosecutor; supervision of the activities of preliminary investigation bodies.

Citation. Korchagina K. A. *Nadzor prokurora za organami predvaritel'nogo rassledovaniya: ponyatie, predmet i sodержanie* [Supervision of the prosecutor over the preliminary investigation bodies: concept, subject and content]. *Iuridicheskii vestnik Samarskogo universiteta Juridical Journal of Samara University*, 2024, vol. 10, no. 4, pp. 84–92. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2024-10-4-84-92> [in Russian].

Information on the conflict of interests: the author declared no conflicts of interest.

© Korchagina K. A., 2024

Kristina A. Korchagina – senior lecturer of the Department of Criminal Law and Procedure, Togliatti State University, 14, Belorusskaya Street, Togliatti, 445020, Russian Federation.

Общепризнанно, что базовой функцией российской прокуратуры начиная с момента ее создания и до настоящего времени был и остается надзор за соблюдением и исполнением российского законодательства [1; 2, с. 202–211]. Анализируя должностную правосубъектность прокурора при осуществлении им процессуального надзора, отметим, что надзор за органами предварительного расследования, как и другие виды надзора прокурора, например за органами, осуществляющими оперативно-розыскную, уголовно-исполнительную либо иную деятельность, юридически и организационно обособлен от деятельности поднадзорного субъекта, имеет собственные цели и задачи, не совпадающие с целями и задачами поднадзорного субъекта. Соответственно, прокурор не может и не должен участвовать в расследовании либо заниматься оперативно-розыскной деятельностью, он выступает в качестве внешнего наблюдателя, оценивающего законность деятельности поднадзорного субъекта на основании ФЗ «О прокуратуре РФ».

К сожалению, предмет деятельности прокурора и его надзорные полномочия в досудебном производстве не нашли своего четкого и понятного нормативного закрепления ни в законе о прокуратуре, ни в УПК РФ. По авторитетному мнению ученых, на сегодняшний день «с уверенностью можно сделать только один вывод: нет единообразного подхода к системе, структуре, содержанию функций прокуратуры, их количеству, способам отграничения от иных правовых категорий, нет единства в терминологии» [3]. Сложившаяся ситуация, безусловно, отражается и на научных исследованиях процессуальной правосубъектности прокурора, отграничения надзора от уголовного преследования, что постоянно находится в центре внимания процессуалистов [4, с. 104–105; 5, с. 54–57; 6, с. 15–18], но единого мнения до сих пор не выработано. Неурегулированность данного вопроса, как справедливо отметила В. А. Лазарева, приводит к серьезным последствиям: «Недостатки предварительного следствия и дознания, препятствующие эффективному доказыванию обвинения

в суде, свидетельствуют о серьезных проблемах, существующих в сфере прокурорского надзора за расследованием» [7, с. 5].

Если объектом прокурорского надзора является «вся юридическая действительность» органа расследования, то предметом – та часть этой действительности, которая «содержит свойство, представляющее для прокуратуры интерес» [8]. Согласно ст. 29 указанного закона, предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного расследования является «соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения сообщений о преступлениях, проведения расследования и законность решений органов дознания и предварительного следствия». Из приведенной дефиниции достаточно сложно понять, какие конкретно результаты деятельности органов расследования составляют предмет прокурорского надзора. Объединяя в одной дефиниции неравнозначные, разноуровневые понятия и не устанавливая между ними связи и соотношения, законодатель дает основания для понимания прокурорского надзора как всеобъемлющего, распространяющегося на все решения органа расследования, что нельзя признать верным. Нормативно-правовая дефиниция предмета надзора на самом деле лишь позволяет выделить критерии, на основании которых можно установить предмет надзора, а именно:

1) указание на этапы деятельности органа расследования (разрешение сообщений о преступлениях; проведение расследования) следует понимать как установление пределов прокурорского надзора в досудебном производстве, который распространяется на стадии возбуждения уголовного дела и предварительного расследования;

2) указание на решения органов дознания и предварительного следствия означает, что прокурорский надзор осуществляется лишь в отношении решений органов расследования, оформленных соответствующим образом, и не распространяется на действия органов расследования;

3) указание на соблюдение прав и свобод человека и гражданина оставляет в предмете надзора

лишь такие решения органов расследования, которые затрагивают или ограничивают права и свободы участников судопроизводства.

С учетом данных критериев в уголовно-процессуальной науке сформировалось представление о предмете прокурорского надзора как совокупности процессуальных решений органов предварительного расследования [9, с. 206–212]. Однако не все решения органов расследования, вынесенные в досудебном производстве, составляют предмет прокурорского надзора. Формулировка «права и свободы человека и гражданина», имеющая конституционно-правовую значимость, позволяет ограничить предмет надзора решениями органов расследования, затрагивающими конституционно охраняемые права и свободы человека и гражданина. Соответственно, предметом прокурорского надзора за исполнением законов органами расследования являются вынесенные в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования **процессуальные решения** органов дознания и предварительного следствия, ограничивающие или затрагивающие конституционно охраняемые права и свободы человека и гражданина. Соответственно, определяя вектор прокурорского надзора за деятельностью поднадзорного органа, следует выделять лишь отдельные фрагменты деятельности органа расследования, в рамках которых выносятся процессуально значимые решения, затрагивающие конституционные права и свободы человека. Эти процессуальные решения в своей совокупности и составляют предмет прокурорского надзора в досудебном производстве.

Закрепив в законодательстве полный список процессуальных решений, составляющих предмет прокурорского надзора, можно моделировать объем, пределы и содержание надзорных полномочий прокурора, ориентируясь на его объективное, беспристрастное участие в данных отношениях. При таком подходе будет соблюдено одно из основных правил организации досудебного производства: «осуществление надзора прокурором не должно лишать следователя возможности проведения объективного расследования по уголовному делу» [10, с. 53–56], так как обязанным субъектом в отношениях с гражданами выступают органы предварительного расследования, на которых возложены полномочия по осуществлению предварительного расследования по уголовному делу в порядке, установленном УПК РФ. Именно следователь и дознаватель, осуществляя доследственную проверку или проводя предварительное расследование, принимают решения, затрагивающие в том числе и конституционные права граждан:

- 1) на обращения в государственные органы (ст. 33 Конституции РФ);
- 2) на охрану человеческого достоинства (ст. 21 Конституции РФ);
- 3) на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции РФ);
- 4) на неприкосновенность частной жизни (ст. 23 Конституции РФ);

5) на неприкосновенность жилища (ст. 25 Конституции РФ);

6) на помощь защитника (ч. 2 ст. 48 Конституции РФ);

7) другие права, гарантированные Конституцией РФ.

Задача прокурора не заменить орган расследования, а выявить, насколько установленный УПК РФ порядок вынесения процессуального решения, ограничивающего конституционное право гражданина, соблюден органом расследования. Решает эту задачу прокурор на основании ФЗ «О прокуратуре РФ», используя полномочия, обозначенные УПК РФ.

К сожалению, ФЗ «О прокуратуре РФ» не только не дает ясного понимания предмета надзора прокурора за органами расследования, но и не раскрывает его полномочия, ссылаясь на уголовно-процессуальное законодательство, закрепляющее полномочия прокурора в досудебном производстве. Чтобы понять, достаточно ли такое регулирование для достижения целей прокурорского надзора за исполнением законов органами расследования, применим классификацию, традиционно используемую в уголовно-процессуальной науке, согласно которой выделяется три классификационные группы полномочий прокурора в уголовном процессе [11, с. 13–19]:

- направленные на предупреждение нарушений;
- направленные на выявление нарушений;
- обеспечивающие устранение выявленных нарушений.

В уголовном процессе, как и в других отраслевых видах надзора, прокурор должен принимать меры не только для предупреждения нарушений закона, но и для устранения выявленных нарушений, т. е. применять меры прокурорского реагирования. Как правило, такие меры реализуются в форме вынесения протеста, представления, предостережения и других актов прокурорского реагирования, обязательных для адресатов.

Рассматривая в системном единстве предмет прокурорского надзора в уголовном процессе и цели прокурорской деятельности, обозначенные ФЗ «О прокуратуре РФ», можно увидеть закономерности в формировании надзорных полномочий прокурора. Выявленные закономерности заключаются в следующем:

- 1) основу формирования надзорных полномочий прокурора составляют конституционные права и свободы человека, требующие дополнительной правовой охраны и защиты;
- 2) предметом прокурорского надзора являются процессуальные решения органов расследования, ограничивающие конституционные права и свободы человека;
- 3) полномочия прокурора должны быть достаточными для оценки процессуальных решений органов расследования на соответствие их действующему законодательству (полномочия прокурора по выявлению нарушений);

4) полномочия прокурора должны быть достаточными для предупреждения или устранения выявленных в ходе надзора нарушений в деятельности органов предварительного расследования (полномочия прокурора по пресечению и устранению нарушений).

Насколько эти закономерности учитываются в действующем законодательстве, рассмотрим на примере полномочий прокурора, указанных в ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Обеспечивая надзор за органами расследования, прокурор, согласно п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, осуществляет свои полномочия в двух процессуальных стадиях – возбуждении уголовного дела и предварительном расследовании. В рамках первой процессуальной стадии прокурор наделяется полномочиями проверять исполнение требований закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Конституционно-правовую основу данного полномочия составляет право граждан на обращение в государственные органы (ст. 33 Конституции РФ). Осуществляя прием, регистрацию и разрешение сообщений о преступлениях, орган расследования выносит делопроизводственные и процессуальные решения, выступающие предметом прокурорского надзора. Установив факт нарушения закона, прокурор составляет требование об устранении выявленных нарушений (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), которое по своей сути является актом прокурорского реагирования.

На первый взгляд, надзорные полномочия за законностью приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях получили достаточное правовое регулирование. Однако при более внимательном изучении видно, что пределы полномочия прокурора, предусмотренного п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, охватываются только деятельностью органа расследования от момента получения сообщения о преступлении и до окончания проверки. Прокурор проверяет лишь исполнение закона при приеме и регистрации сообщений о преступлениях, о соблюдении сроков проверки, а также по обеспечению прав лиц, привлекаемых к проверке. Что касается разрешения сообщения о преступлении, то надзор за законностью процессуальных решений, вынесенных при разрешении сообщений, представляет собой самостоятельное полномочие прокурора. В соответствии с п. 5.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор уполномочен «истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела». Предметом надзора выступают решения следственных органов об отказе в возбуждении уголовного дела, которые могут ограничить право гражданина на доступ к правосудию (ст. 52 Конституции РФ). Данное полномочие распространяется только на органы предварительного следствия, хотя акт прокурорского реагирования по результатам проведенной проверки выносится как в отношении следователя, так и в отношении дознавателя.

Несмотря на лексические различия в закреплении полномочий прокурора по отношению к разным органам расследования (ч. 6 ст. 148 УПК РФ), их содержание по сути идентично: прокурор выносит постановление об отмене решения органа расследования об отказе в возбуждении уголовного дела и возвращает материалы проверки в орган расследования, указав, какие обстоятельства требуют дополнительной проверки. Используя в отношении дознавателя более императивную риторiku, чем по отношению к следователю, законодатель тем не менее предоставляет прокурору одинаковый объем надзорных полномочий по отмене процессуального решения.

Другая форма разрешения сообщения о преступлении – решение о возбуждении уголовного дела – в буквальном понимании текста УПК РФ не является предметом прокурорского надзора. С учетом того что ч. 2 ст. 37 УПК РФ данное полномочие не закрепляет, возникает вопрос о его юридической значимости: осуществляется оно в рамках надзора или имеет иную правовую природу? Полагаем, предложенный выше алгоритм, раскрывающий закономерности формирования надзорных полномочий прокурора, вполне можно применить к рассматриваемому полномочию. Очевидно, что решение о возбуждении уголовного дела, особенно вынесенное в отношении конкретного лица, ограничивает целый ряд конституционных прав и свобод человека, в связи с чем входит в предмет надзора прокурора. Именно поэтому проверка прокурором законности возбуждения уголовного дела нашла свое закрепление в ч. 4 ст. 146 УПК РФ как в части полномочий на выявление нарушений закона, так и в части полномочий, направленных на устранение нарушений (прокурор, признав незаконным постановление о возбуждении уголовного дела, выносит мотивированное решение о его отмене).

В этой связи хотим остановиться на проблеме, активно обсуждаемой в уголовно-процессуальной науке, – предоставление прокурору полномочий на возбуждение уголовных дел [12, с. 202–211]. Для нас очевидно, что в действующей правовой парадигме, где прокурор осуществляет надзорную функцию в отношении органа расследования, возбуждающего уголовные дела, ставить вопрос о предоставлении прокурору аналогичных полномочий неправильно. Для возвращения прокурору данного правомочия необходимо концептуально изменить его правовой статус в уголовном судопроизводстве, сделав его участником стороны обвинения в досудебном производстве не по наименованию, а по сути. Более верным в существующих реалиях является предложение Б. Я. Гаврилова о закреплении в законодательстве правила об обязательности возбуждения органом расследования уголовного дела на основании постановления прокурора, вынесенного в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ [13].

Следующая часть полномочий прокурора осуществляется им в стадии предварительного рас-

следования: после возбуждения уголовного дела и до вынесения итогового процессуального акта. Завершение прокурорского надзора мы связываем именно с принятием органом расследования решения о направлении прокурору уголовного дела с обвинительным заключением, актом, постановлением, хотя в теории уголовного процесса высказывались и другие суждения. Согласно Уставам уголовного судопроизводства (ст. 519 УУС), если прокурор принимал решение о предании обвиняемого суду, то этим актом завершались и досудебная стадия уголовного процесса, и прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следствия [14, с. 102–108]. Как мы полагаем, получив уголовное дело, прокурор оценивает его с позиции поддержания обвинения, а не как надзирающий орган. Даже когда прокурор принимает решение о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия, он руководствуется достаточностью и допустимостью доказательств, имеющихся в уголовном деле.

Следует отметить, что, помимо надзорных полномочий, в ч. 2 ст. 37 УПК РФ содержатся полномочия, которые правильнее относить к обвинительным. Например, п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, позволяющий прокурору «давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий», или, другими словами, участвовать в расследовании и руководить им. Такие полномочия по своему содержанию обеспечивают не надзорную, а обвинительную функцию прокурора как участника стороны обвинения.

Относительно надзорных полномочий прокурора: законодатель дифференцированно подошел к их правовому регулированию, ограничив их применение либо дознанием, либо предварительным следствием. Например, полномочия, закрепленные п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, используются прокурором при согласовании ходатайств дознавателя об избрании меры пресечения либо производстве процессуальных действий, допускаемых на основании судебного решения. Содержание полномочий позволяет отнести их к надзорным как обеспечивающим проверку процессуальных решений органов расследования, ограничивающих конституционные права граждан на свободу, тайну частной жизни, неприкосновенность жилища и т. д. Но, в отличие от следователя, у дознавателя отсутствует возможность оспаривать акты прокурорского реагирования (отказ в согласовании ходатайства), что свойственно поднадзорным субъектам. В то же время право на обжалование есть у следователя, который представляет свои возражения на решение прокурора в порядке, установленном УПК РФ. При этом, как справедливо отмечает В. Б. Ястребов, «закон вводит излишне усложненный механизм обжалования предписаний прокурора, допуская перенос разбирательства даже несложного конфликта на самый высокий уровень» [15, с. 87–96], что требует изменений.

Однозначно надзорными являются полномочия прокурора по проверке законности и обоснованности решений органов расследования о приостановлении или прекращении производства по уголовному делу, непосредственно затрагивающие конституционное право граждан на доступ к правосудию. Но и в этом случае очевидна дифференциация. При производстве дознания прокурор утверждает постановление о прекращении уголовного дела на основании п. 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, для остальных постановлений дознавателя и его руководителей действует правило, установленное п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, – прокурор уполномочен отменять их незаконные и необоснованные постановления. Для предварительного следствия действует порядок, установленный п. 5.1 ч. 2 ст. 37, ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214 УПК РФ, позволяющий прокурору также отменять незаконные и необоснованные постановления о прекращении уголовного дела или приостановлении производства по уголовному делу «с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительному расследованию». Полагаем, что данное правило следует распространить на все органы расследования.

Следующее полномочие, обозначенное п. 8 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, предусматривает участие прокурора в судебных заседаниях в ходе досудебного производства по ходатайствам следственных органов. Правовая природа данного полномочия противоречива. С одной стороны, исходя из предмета судебного рассмотрения (применение мер пресечения, производство следственных действий, обжалование), речь идет о конституционных правах и свободах человека, охрана которых составляет предмет надзора; но, с другой стороны, с учетом изменений в статусе прокурора – потери властного статуса, и характера возникающих в судебном заседании отношений очевидно, что данные полномочия не являются государственно-властными, а следовательно, и надзорными. Нельзя их отнести и к другой функции прокурора – уголовному преследованию, т. к. судебные заседания не связаны с рассмотрением уголовно-правового спора. Решением этого противоречия может стать возложение на органы следствия обязанности согласовывать с прокурором свои ходатайства по вопросам применения мер пресечения или производства следственных действий, требующих получения судебного решения. Полученное согласие освободит прокурора от участия в судебном заседании с целью доведения до суда своей позиции, а отказ в согласовании не позволит органу расследования обращаться в суд.

Возвращаясь к ч. 2 ст. 37 УПК РФ, остановимся на пунктах 9–12, в которых устанавливаются полномочия прокурора разрешать отводы дознавателя, отстранять его от расследования, изымать у него уголовные дела и передавать следователю, а также другие формы передачи уголовных дел и материалов проверки. Хотя обозначенные полномочия и реализуются в досудебном производстве прокурором на основе своей должностной право-

субъектности, полагаем, что считать их надзорными нет оснований ввиду явной организационно-технической направленности решений прокурора.

Представляет интерес полномочие прокурора, указанное в п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, в части дознания и предварительного следствия, а именно: «требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при... производстве дознания или предварительного следствия». Указанная редакция не дает понимания предмета надзора: идет ли речь о каких-то иных процессуальных решениях, кроме обозначенных в данной статье УПК РФ, либо прокурорский надзор распространяется также на действия органов расследования, нарушающих права и свободы участников судопроизводства? Полагаем, что такой формулировкой на прокурора возлагается обязанность обеспечивать превентивный надзор за производством дознания и предварительного следствия, позволяющий выявлять нарушения в действиях органа расследования и предотвращать вынесение незаконных и необоснованных процессуальных решений.

Осталось без анализа полномочие, указанное в п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, позволяющее вышестоящему прокурору отменять незаконные и необоснованные постановления нижестоящего прокурора. Однако это полномочие нельзя отнести ни к надзорной, ни к обвинительной функции прокурора потому, что его носителем является не прокурор как руководитель органа прокуратуры, а вышестоящий прокурор, указания которого обязательны для всех нижестоящих прокуроров на основании ФЗ «О прокуратуре РФ».

Помимо рассмотренных предписаний, ч. 2 ст. 37 УПК РФ закрепляет еще ряд полномочий, которые хотя и реализуются в досудебном производстве, имеют иную функциональную направленность. Например, пункт 2, позволяющий прокурору инициировать вынесение органом расследования решения о возбуждении уголовного дела; пункт 5.2, определяющий полномочия прокурора по заключению досудебного соглашения о сотрудничестве и объеме обвинения; пункты 8.1, 14 и 15, закрепляющие полномочия прокурора на этапе утверждения итоговых актов предварительного расследования. Все указанные полномочия по своему функциональному назначению тяготеют к обвинительной функции прокурора, т. к. позволяют прокурору быть причастным к формированию государственного обвинения уже на стадии предварительного расследования. Следует отметить, что принадлежность полномочий к той или иной функции имеет принципиальный характер, т. к. каждое полномочие преследует достижение определенной функциональной цели. Поэтому не можем согласиться с А. А. Тушевым, что «одни и те же полномочия могут обеспечивать реализацию одновременно нескольких функций» [16, с. 12].

Выявленная неоднозначность и неопределенность в оформлении надзорных полномочий про-

курора за органами предварительного расследования – результат противоречивого правового оформления статуса прокурора в досудебном производстве. Мы согласны с авторами, полагающими, что надзор прокурора за следователями и дознавателями не должен принципиально отличаться [17, с. 33–36]. В отличие от других видов надзора, специфичность прокурорской деятельности в досудебном производстве обусловлена не только характером и содержанием отношений, возникающих с органами расследования как поднадзорными субъектами, но и наличием у прокурора еще одного направления деятельности – осуществления уголовного преследования (обвинения), что предполагает определенную преемственность в функциях, целях и задачах прокурорской деятельности. Осуществляя надзор в досудебном производстве и проверяя решения органов расследования на их соответствие Конституции и УПК РФ, прокурор одновременно решает еще одну глобальную задачу – контролирует процесс формирования будущего обвинения. В связи с этим важно на уровне закона разграничивать полномочия прокурора по надзору, осуществляемые им объективно и беспристрастно, и полномочия по уголовному преследованию, реализуемые им как участником стороны обвинения.

Устанавливая полномочия прокурора по надзору, следует исходить из того, что поднадзорные субъекты реализуют возложенные на них полномочия самостоятельно и под свою ответственность, а прокурор, не вмешиваясь в деятельность поднадзорного субъекта, не дублируя и не подменяя его, контролирует исполнение действующего законодательства. Можно сказать, прокурорский надзор – это объективный и непредвзятый «взгляд со стороны» на деятельность поднадзорных субъектов на предмет соответствия этой деятельности действующему законодательству. Учитывая, что итоговые результаты деятельности органов расследования используются прокурором для формирования и поддержания государственного обвинения, именно за ним в отношениях с органами расследования и должно оставаться последнее слово по вопросам, составляющим предмет прокурорского надзора.

Сказанное означает, что, решая проблему определения предмета и содержания надзора прокурора за органами предварительного расследования, следует исходить не только из его координирующей роли в деятельности правоохранительных органов и обязательности указаний прокурора для всех поднадзорных субъектов, но и из объективности и беспристрастности в осуществлении своих надзорных полномочий по отношению к органам предварительного расследования, что выводит его в части реализации надзорных полномочий из круга участников стороны обвинения.

На основании вышеизложенного и в целях совершенствования уголовно-процессуального законодательства в части детализации предмета и содержания надзора за деятельностью органов

предварительного расследования, предусмотренного ст. 29 и 30 ФЗ «О прокуратуре РФ», предлагаем исключить из ст. 37 УПК РФ указание на осуществление прокурором надзора и соответствующие этой функции полномочия, и одновременно ввести в Раздел VI главу 18.1 УПК РФ «Полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве», включив в нее следующие статьи, закрепляющие предмет и содержание (надзорные полномочия) надзора прокурора.

«Статья 139.1 Предмет надзора за деятельностью органов предварительного расследования.

Предмет надзора прокурора за деятельностью органов предварительного расследования составляют решения органов расследования, вынесенные в ходе досудебного производства:

- 1) об отказе в приеме и/или регистрации сообщения о преступлении;
- 2) о продлении сроков рассмотрения сообщения о преступлении;
- 3) об отказе в возбуждении уголовного дела;
- 4) о возбуждении уголовного дела;
- 5) о приостановлении производства по уголовному делу;
- 6) о прекращении производства по уголовному делу или уголовному преследованию.

В ходе производства предварительного расследования прокурор уполномочен проверять законность действий органов предварительного расследования, если они могут привести к нарушению конституционных прав и свобод участников судопроизводства».

«Статья 139.2 Полномочия прокурора по надзору за деятельностью органов предварительного расследования.

При осуществлении надзора за деятельностью органов предварительного расследования прокурор уполномочен:

- 1) запрашивать материалы проверки и/или уголовного дела по предмету надзора;
- 2) выносить требования об устранении выявленных нарушений;
- 3) отменять постановление о возбуждении уголовного дела;
- 4) отменять постановление об отказе в возбуждении уголовного дела с указанием обстоятельств, подлежащих дополнительному исследованию;
- 5) отменять постановление о приостановлении производства по уголовному делу с указанием обстоятельств, подлежащих дополнительному исследованию;
- 6) отменять постановление о прекращении уголовного дела или уголовного преследования с указанием обстоятельств, подлежащих дополнительному исследованию.

В ходе производства предварительного расследования прокурор согласовывает ходатайства органов расследования о применении мер пресечения и совершении процессуальных действий, для производства которых необходимо судебное решение. Отказ прокурора в согласовании препятствует обращению органа расследования в суд.

Решения прокурора, вынесенные в пределах его компетенции, обязательны для исполнения органом предварительного расследования, но могут быть обжалованы вышестоящему прокурору, решение которого окончательно».

Библиографический список

1. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы. Т. 1: Прокуратура на Западе и в России. Москва: Университетская типография, 1889. 554 с. URL: <https://proza.ru/2022/07/25/1247>.
2. Рябцев В. П., Алексеев А. И., Бессарабов В. Г. Роль и место органов прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2023. № 3 (95). С. 202–211. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=54285087>. EDN: <https://elibrary.ru/wurymg>.
3. Евдокимов В. Б., Игонина Н. А. Конституционная модернизация и прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Журнал российского права. 2021. Т. 25, № 12. С. 157–170. DOI: <https://doi.org/10.12737/jrl.2021.156>. EDN: <https://elibrary.ru/ziicyd>.
4. Алиев Р. А. Функции и полномочия прокурора в уголовном процессе России // Закон и право. 2021. № 2. С. 104–105. DOI: <https://doi.org/10.24412/2073-3313-2021-2-104-105>. EDN: <https://elibrary.ru/ehqqck>.
5. Кукса П. А. О функциях прокурора в уголовном судопроизводстве // Уголовная юстиция. 2021. № 17. С. 54–57. DOI: <http://doi.org/10.17223/23088451/17/11>.
6. Анисимов Г. Г. Проблемы реализации прокурором функции уголовного преследования // Законность. 2019. № 9 (1019). С. 15–18. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=41321067>. EDN: <https://elibrary.ru/gbygyn>.
7. Лазарева В. А. Участие прокурора в уголовном процессе: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры. Москва: Юрайт, 2019. 253 с. URL: <https://urait.ru/book/uchastie-prokurora-v-ugolovnom-processe-431846>.
8. Амирбеков К. И. Объект и предмет прокурорской деятельности: теоретический подход // Российский следователь. 2016. № 24. С. 49–52. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=27686465>. EDN: <https://www.elibrary.ru/xhwlcj>.

9. Беляк Л. Законность привлечения к уголовной ответственности // Законность. 2008. № 10 (888). С. 2–6. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=13369074>. EDN: <https://elibrary.ru/lgoljn>.
10. Апостолова Н. Н. Прокурорский надзор и предварительное следствие как гарантии обеспечения прав и свобод личности // Российская юстиция. 2017. № 3. С. 53–56. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28771763>. EDN: <https://elibrary.ru/yfpxur>.
11. Дорошков В. В. Общие и специальные полномочия прокурора в уголовном процессе // Мировой судья. 2015. № 11. С. 13–19. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=24381103>. EDN: <https://elibrary.ru/unnvfh>.
12. Рябцев В. П., Алексеев А. И., Бессарабов В. Г. Роль и место органов прокуратуры в системе государственных институтов Российской Федерации // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2023. № 3 (95). С. 202–211. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=54285087>. EDN: <https://elibrary.ru/wurymg>.
13. Гаврилов Б. Я. Прокурор в современном уголовном судопроизводстве: позиция ученого и мнение правоприменителя // Российская юстиция. 2020. № 3. С. 33–39. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=42543664>. EDN: <https://elibrary.ru/kulmmt>.
14. Варпаховская Е. М., Деревскова В. М. Развитие прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия в судебных реформах России XIX и XX вв. // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 1 (81). С. 102–108. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=46250587>. EDN: <https://elibrary.ru/ozzbdk>.
15. Ястребов В. Б. О деятельности стороны обвинения в уголовном судопроизводстве // Судебная власть и уголовный процесс. 2018. № 1. С. 87–96. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35340393>. EDN: <https://elibrary.ru/xurtnb>.
16. Тушев А. А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации: система функций и полномочий: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2006. 48 с. URL: <https://www.disscat.com/content/prokuror-v-ugolovnom-protsesse-rossiiskoi-federatsii-sistema-funktsii-i-polnomochii/read>.
17. Буланова Н. В. Прокурор в уголовном судопроизводстве: пути совершенствования процессуального статуса // Уголовное право. 2017. № 4. С. 33–36. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32309232>. EDN: <https://elibrary.ru/yuiimx>.

References

1. Muravyov N. V. *Prokurorskii nadzor v ego ustroistve i deyatel'nosti. Posobie dlya prokurorskoj sluzhby. T. 1: Prokuratura na Zapade i v Rossii* [Prosecutor's supervision in its structure and activities. A manual for the prosecutor's service. Vol. 1: Prosecutor's office in the West and in Russia]. Moscow: Universitetskaya tipografiya, 1889, 554 p. Available at: <https://proza.ru/2022/07/25/1247> [in Russian].
2. Ryabtsev V. P., Alekseev A. I., Bessarabov V. G. *Rol' i mesto organov prokuratury v sisteme gosudarstvennykh institutov Rossiiskoi Federatsii* [The role and place of the prosecutor's office in the system of state institutions of the Russian Federation]. *Vestnik Universiteta prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation], 2023, no. 3 (95), pp. 202–211. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=54285087>. EDN: <https://elibrary.ru/wurymg> [in Russian].
3. Evdokimov V. B., Igonina N. A. *Konstitutsionnaya modernizatsiya i prokurorskii nadzora soblyudeniem prav i svobod cheloveka i grazhdanina* [Constitutional modernization and prosecutor's supervision over the observance of human and civil rights and freedoms]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2021, vol. 25, no. 12, pp. 157–170. DOI: <https://doi.org/10.12737/jrl.2021.156>. EDN: <https://elibrary.ru/ziicyd> [in Russian].
4. Aliyev R. A. *Funktsii i polnomochiya prokurora v ugovnom protsesse Rossii* [The functions and powers of the prosecutor in the criminal process of Russia]. *Zakon i pravo* [Law and Legislation], 2021, no. 2, pp. 104–105. DOI: <https://doi.org/10.24412/2073-3313-2021-2-104-105>. EDN: <https://elibrary.ru/ehqqck> [in Russian].
5. Kuksa P. A. *O funktsiyakh prokurora v ugovnom sudoproizvodstve* [On the Prosecutor's Functions in Criminal Proceedings]. *Ugovnaya yustitsiya* [Russian Journal of Criminal Law], 2021, no. 17, pp. 54–57. DOI: <http://doi.org/10.17223/23088451/17/11> [in Russian].
6. Anisimov G. G. *Problemy realizatsii prokurorom funktsii ugovnogo presledovaniya* [The problems of exercise of a duty of a criminal prosecution by a public prosecutor]. *Zakonost'* [Zakonost Journal], 2019, no. 9 (1019), pp. 15–18. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=41321067>. EDN: <https://elibrary.ru/gbygyn> [in Russian].
7. Lazareva V. A. *Uchastie prokurora v ugovnom protsesse: uchebnik i praktikum dlya bakalavriata i magistratury* [Participation of the prosecutor in criminal proceedings: Textbook and workshop for undergraduate and graduate students]. Moscow: Yurait, 2019, 253 p. Available at: <https://urait.ru/book/uchastie-prokurora-v-ugolovnom-protsesse-431846> [in Russian].
8. Amirbekov K. I. *Ob'ekt i predmet prokurorskoj deyatel'nosti: teoreticheskii podkhod* [Object and subject of prosecutor's activity: theoretical approach]. *Rossiiskii sledovatel'* [Russian Investigator], 2016, no. 24, pp. 49–52. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=27686465>. EDN: <https://www.elibrary.ru/xhwlej> [in Russian].
9. Belyak L. *Zakonost' privlecheniya k ugovnoi otvetstvennosti* [Legality of criminal prosecution]. *Zakonost'* [Zakonost Journal], 2008, no. 10 (888), pp. 2–6. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=13369074>. EDN: <https://elibrary.ru/lgoljn> [in Russian].

10. Apostolova N. N. *Prokurorskii nadzor i predvaritel'noe sledstvie kak garantii obespecheniya prav i svobod lichnosti* [Public prosecutor's supervision and preliminary investigation as a guarantee of the rights and freedoms of the individual]. *Rossiiskaya yustitsiya* [Russian Justice], 2017, no. 3, pp. 53–56. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28771763>. EDN: <https://elibrary.ru/yfpxur> [in Russian].
11. Doroshkov V. V. *Obshchie i spetsial'nye polnomochiya prokurora v ugolovnom protsesse* [General and special powers of the public prosecutor in the criminal trial]. *Mirovoi sud'ya* [Magistrate Judge], 2015, no. 11, pp. 13–19. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=24381103>. EDN: <https://elibrary.ru/unnvfh> [in Russian].
12. Ryabtsev V. P., Alekseev A. I., Bessarabov V. G. *Rol' i mesto organov prokuratury v sisteme gosudarstvennykh institutov Rossiiskoi Federatsii* [The role and place of the prosecutor's office in the system of state institutions of the Russian Federation]. *Vestnik Universiteta prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation], 2023, no. 3 (95), pp. 202–211. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=54285087>. EDN: <https://elibrary.ru/wurymg> [in Russian].
13. Gavrilov B. Ya. *Prokuror v sovremennom ugolovnom sudoproizvodstve: pozitsiya uchenogo i mnenie pravoprimenitel'ya* [Prosecutor in modern criminal proceedings: the position of the scientist and the opinion of the law enforcement officer]. *Rossiiskaya yustitsiya* [Russian Justice], 2020, no. 3, pp. 33–39. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=42543664>. EDN: <https://elibrary.ru/kulmmt> [in Russian].
14. Varpakhovskaya E. M., Derevskova V. M. *Razvitie prokurorskogo nadzora za protsessual'noi deyatel'nost'yu organov predvaritel'nogo sledstviya v sudebnykh reformakh Rossii XIX i XX vv.* [Development of prosecutor's supervision over the procedural activities of preliminary investigation bodies in the judicial reforms of Russia of the XIX and XX centuries]. *Vestnik Universiteta prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation], 2021, no. 1 (81), pp. 102–108. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=46250587>. EDN: <https://elibrary.ru/ozzbdk> [in Russian].
15. Yastrebov V. B. *O deyatel'nosti storony obvineniya v ugolovnom sudoproizvodstve* [On the issue of the activities of the prosecution in criminal process]. *Sudebnaya vlast' i ugolovnyi protsess* [Judicial authority and criminal process], 2018, no. 1, pp. 87–96. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35340393>. EDN: <https://elibrary.ru/xurtnb> [in Russian].
16. Tushev A. A. *Prokuror v ugolovnom protsesse Rossiiskoi Federatsii: sistema funktsii i polnomochii: avtoref. dis. ... d-ra urid. nauk* [Prosecutor in the criminal proceedings of the Russian Federation: system of functions and powers: author's abstract of Doctor's of Laws thesis]. Krasnodar, 2006, 48 p. Available at: <https://www.dissercat.com/content/prokuror-v-ugolovnom-protsesse-rossiiskoi-federatsii-sistema-funktsii-i-polnomochii/read> [in Russian].
17. Bulanova N. V. *Prokuror v ugolovnom sudoproizvodstve: puti sovershenstvovaniya protsessual'nogo statusa* [The prosecutor in criminal legal proceedings: ways of improvement of the procedural status]. *Ugolovnoe pravo*, 2017, no. 4, pp. 33–36. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32309232>. EDN: <https://elibrary.ru/ymimx> [in Russian].