

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение
«Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Гасымов Аяз Ниязович

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ
ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ И ПРИКЛАДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

5.1.4. Уголовно-правовые науки

Диссертация
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Станислав Львович Нудель

Москва – 2025

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА I. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ	
ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В ДОСУДЕБНОМ	
ПРОИЗВОДСТВЕ.....	23
§ 1. Сущность и понятие эффективности надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве.....	23
§ 2. Российский опыт осуществления прокурорского надзора в досудебном уголовном производстве.....	51
§ 3. Зарубежный опыт надзорной деятельности прокурора за расследованием уголовных дел.....	74
ГЛАВА II. ПРИКЛАДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ	
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ ..	90
§ 1. Эффективность надзорной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела	90
§ 2. Эффективность надзорной деятельности прокурора за процессуальной деятельностью следователя на стадии предварительного расследования....	118
§ 3. Эффективность надзорной деятельности прокурора за процессуальной деятельностью дознавателя на стадии предварительного расследования....	137
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	162
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	166
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	199

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Реализуемая в соответствии с Конституцией Российской Федерации органами прокуратуры функция надзора за соблюдением прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства неразрывно связана с эффективностью надзорной деятельности прокуратуры в ходе предварительного следствия и дознания, что требует разрешения проблем теоретико-правового, законодательного и правоприменительного характера, побуждая представителей научного сообщества к изучению сущности исследуемой проблемы и выработке механизмов повышения уровня эффективности осуществления прокурором функции надзора за исполнением законов органами, осуществляющими расследование преступлений.

Повышению эффективности надзорной функции прокурора за соблюдением законности, обеспечением качества и соблюдением сроков расследования была призвана способствовать реформа уголовно-процессуального законодательства 2007 года, внесшая в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее – УПК РФ)¹ принципиальные изменения в части передачи осуществлявшейся прокурором до реформы функции процессуального руководства деятельностью следователей руководителю следственного органа с сохранением за прокурором его надзорных полномочий², а также введение в число участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения начальника подразделения дознания с полномочиями, аналогичными полномочиям

¹ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4921.

² См.: статью 129 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.08.2025).

начальника следственного отдела до реформы 2007 года¹, с одновременной передачей от прокурора руководителю следственного органа функции контроля за процессуальной деятельностью следователя, что создало условия для повышения эффективности его надзорной деятельности и тем самым обеспечило повышение качества следственной деятельности и производства дознания, о чем свидетельствуют показатели законности и качества расследования уголовных дел. Так, с 3257 граждан в 2006 г. до 904 граждан в 2024 г. сократилось число оправданных судами по уголовным делам, расследованным в форме предварительного следствия, в том числе содержащихся под стражей (с 1478 до 283) подсудимых². Многократно (с 330 до 140) за указанный период сократилось число оправданных судами по делам, расследованным в форме дознания, а число незаконно заключенных под стражу за последние 5 лет ежегодно составляло от 1 до 5 граждан³. С 35,9 тыс. в 2006 г. до 4,7 тыс. в 2024 г. сократилось число возвращенных судом прокурору уголовных дел с одновременным увлечением их количества возвращенных прокурором следователю для производства дополнительного расследования⁴.

¹ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

² См.: Результаты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации // Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/ru/gprf/activity/statistics/office/result> (дата обращения: 20.01.2025).

³ См.: Гасымов А.Н. Об эффективности надзорной деятельности прокурора на стадии предварительного следствия: видение проблемы правоприменителем // Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Уголовно-исполнительная система на современном этапе с учетом реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года» (17-18 ноября 2022 г., г. Рязань). Т. 2. Рязань, 2022. С. 1659; Гасымов А.Н. К вопросу о роли и оценке Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ в повышении эффективности надзорной деятельности прокурора на стадии предварительного следствия: некоторые итоги // Вестник института права Башкирского государственного университета. 2025. № 1. С. 107.

⁴ См.: Гасымов А.Н. К вопросу совершенствования законодательства о роли прокурора в реализации функции уголовного преследования // Сборник научных статей по материалам Международной научно-практической конференции «95 лет Академии управления МВД России: продолжая и преумножая славные традиции» (5 июля 2024 г., г. Москва). М., 2024. С. 136.

Вместе с тем в сроки свыше двух месяцев следователями расследуется порядка 41-43% уголовных дел, а дознавателями свыше месяца – более трети дел. Не отвечает требованиям уголовно-процессуального закона качество проверки обращений граждан и организаций по фактам совершенных преступлений, поскольку в 2020-2024 гг. прокурорами ежегодно как незаконные отменялись 1,1-1,7 млн. принятых должностными лицами органов предварительного расследования и органов дознания процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела. А всего в период 2017-2024 гг. ежегодно в досудебном производстве прокурорами выявлялось более 5 млн нарушений законодательства, в том числе порядка 3,5 млн¹ нарушений учетно-регистрационной дисциплины.

Таким образом, масштабность процессуальных нарушений свидетельствует о недостаточности усилий правоохранительных органов в части соблюдения законности в ходе предварительного расследования, на что указывал Президент Российской Федерации В.В. Путин на встрече с Генеральным прокурором Российской Федерации И.В. Красновым (в тот период), отметив при этом, что «надзор за следствием – важный пласт, связанный с интересами государства и граждан и у прокуратуры здесь особая миссия»². Среди мер по повышению эффективности прокурорского надзора в досудебном производстве следует отметить возвращение прокурору Федеральным законом от 28.12.2010 № 404-ФЗ полномочий по отмене незаконных, необоснованных процессуальных решений следователя, руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении или прекращении уголовного дела³.

¹ См.: Результаты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации // Генеральная прокуратура Российской Федерации. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result> (дата обращения: 20.01.2025).

² См.: Рабочая встреча Президента Российской Федерации с Генеральным прокурором Российской Федерации // Официальные сетевые ресурсы Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/704> 16 (дата обращения: 20.01.2025).

³ См.: статью 37 часть 2 пункт 5¹ УПК РФ, введенный Федеральным законом от 28.12.2010 № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

Актуальность избранной темы диссертационного исследования и направленность авторского научного поиска predeterminedены необходимостью комплексного анализа эффективности реализации прокурором надзорной функции в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, что, в свою очередь, требует обращения к доктринальной оценке нормативной правовой базы, регламентирующей осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в процессуальной деятельности следователей и дознавателей, поскольку неопределенность отдельных предписаний уголовно-процессуального закона в обозначенной сфере правоотношений выступает тем концептуальным основанием, которое в совокупности с авторским замыслом и обусловило выбор темы настоящего исследования.

Степень научной разработанности темы исследования.

Исследуемая соискателем проблема эффективности осуществления прокурором надзорной функции в досудебных стадиях уголовного судопроизводства на протяжении более столетия является предметом внимания как представителей науки, так и правоприменителей. В дореволюционный период данные вопросы рассматривались в работах Н.А. Буцковского, А.А. Квачевского, Н.В. Муравьёва, В.К. Случевского, В.Д. Спасовича, Н.С. Таганцева, И.Я. Фойницкого и других.

В советское время роли прокурора посвящены научные исследования А.Н. Балашова, В.И. Баскова, А.Д. Бойкова, В.П. Божьева, К.Ф. Гуценко, Н.В. Жогина, Н.А. Колоколова, А.М. Ларина, И.Л. Петрухина, Р.Д. Рахунова, В.И. Рохлина, В.М. Савицкого, М.С. Строговича, Х.С. Таджиева, М.А. Чельцова, П.С. Элькинд и других.

В последующие периоды проблемные вопросы реализации прокурором надзорно-контрольной деятельности за органами предварительного следствия и дознания в досудебном производстве рассматривались в работах

А.В. Агутина, В.А. Азарова, М.Т. Аширбековой, В.С. Балакшина, Л.Н. Башкатова, В.П. Беляева, Е.Д. Болтошева, В.П. Божьева, Н.В. Булановой, Л.В. Винницкого, Л.А. Воскобитовой, А.Г. Волеводза, Л.М. Володиной, С.Э. Воронина, У.Н. Гасановой, О.В. Гладышевой, Л.В. Головки, С.В. Горловой, А.В. Гриненко, Д.Д. Донского, О.Д. Жука, О.А. Зайцева, А.Ю. Епихина, С.П. Ефимичева, В.Н. Исаенко, О.В. Качаловой, Н.П. Кирилловой, И.И. Кучерова, В.А. Лазаревой, П.А. Лупинской, Л.Н. Масленниковой, Н.Г. Муратовой, В.В. Николука, Е.А. Новикова, С.Л. Нуделя, А.А. Петуховского, Д.А. Печегина, А.В. Победкина, Т.К. Рябининой, В.А. Семенцова, А.В. Смирнова, А.Б. Соловьева, Л.Г. Татьяниной, Г.Г. Турилова, Э.А. Хайруллиной, А.Г. Халиулина, А.Б. Чичканова, В.С. Шадрина, С.П. Щербы, С.А. Шейфера, В.Б. Ястребова, Ю.К. Якимовича и ряда других ученых процессуалистов, отстаивающих руководящую роль прокурора в осуществлении контроля за процессуальной деятельностью следователя.

Одновременно выдвигалась концепция о процессуальной самостоятельности следователя (Н.С. Алексеев, А.И. Бастрыкин, А.П. Гуляев, В.Т. Томин и ряд других ученых-процессуалистов), которая нашла свое отражение в идее недопустимости совмещения в лице прокурора функции надзора и руководства процессуальной деятельностью следователя (А.С. Александров, В.М. Быков, С.И. Даровских, Б.Я. Гаврилов, Н.Н. Ковтун, А.А. Тарасов и др.). За возвращение главенствующей роли следователя в досудебных стадиях уголовного судопроизводства выступают А.М. Багмет, Ю.П. Боруленков, И.С. Дикарев, Н.А. Колоколов, Ю.А. Цветков, С.А. Шейфер и др.

Вопросам осуществления прокурорского надзора в досудебных стадиях посвящены диссертационные исследования М.Е. Токаревой (1997 г.), М.С. Шалумова (2002 г.), Г.П. Химичевой (2003 г.), О.В. Химичевой (2004 г.), А.А. Тушева (2006 г.) и др. Однако в указанных работах вопрос

эффективности надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве специальному исследованию не подвергался.

По результатам реформы в 2007 г. уголовно-процессуального законодательства, основной целью которой выступила реорганизация института процессуального контроля путем пересмотра его теоретико-правовых положений, полномочия по руководству процессуальной деятельностью следователей от прокурора были переданы руководителю следственного органа¹. Кроме того, под влиянием правоприменительной практики законодателем в УПК РФ в качестве участника уголовного судопроизводства на стороне обвинения был введен начальник подразделения дознания с наделением его полномочиями по процессуальному руководству дознавателями² с одновременным сохранением данной функции за прокурором, что потребовало научных исследований проблемы реализации прокурором надзорной функции на стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования, нашедших свое отражение в ряде диссертаций, включая работы Э.Р. Исламовой (2009 г.), Е.Н. Бушковской (2011 г.), В.В. Самсонова (2011 г.), Г.Д. Харебавы (2012 г.), О.А. Малышевой (2013 г.), М.В. Серебрянниковой (2013 г.), А.В. Чубыкина (2014 г.), Д.А. Сычева (2016 г.), А.В. Лариной (2019 г.), Д.В. Потапова (2019 г.), А.Ю. Синдеева (2021 г.), М.Ф. Елчиева (2021 г.), О.В. Левченко (2024 г.), Р.Г. Кузьмина (2024 г.), Б.Е. Чича (2025 г.) и др., а также в ряде монографических исследований, в том числе Н.В. Булановой (2015 г.), А.В. Спирина (2016 г.), О.А. Грачевой (2020 г.), К.А. Таболиной (2020 г.), В.А. Семенцова (2021 г.), Н.Г. Муратовой (2021 г.) и двух монографических работах О.В. Левченко

¹ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

² См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 06.06.2007 № 90-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2833.

(2021 и 2022 гг.), которые внесли определенный вклад в развитие науки уголовного процесса по тематике, исследуемой в настоящей диссертации.

Вместе с тем, специальных исследований, затрагивающих вопросы эффективности надзорной деятельности прокурора за органами предварительного расследования, за исключением кандидатской диссертации Г.Д. Харебавы (2012 г.), не проводилось.

Соискателем осуществлено системное осмысление научно-правовой категории эффективности надзорной деятельности прокурора в связи с передачей от него руководителю следственного органа полномочий по процессуальному руководству следователями с учетом внесенных в УПК РФ дополнений, принципиально изменивших сущность надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве, а также исследование проблем, возникающих в ходе осуществления реформы уголовно-процессуального законодательства 2007, 2010 и 2013 гг., и разработка предложений по совершенствованию реализации прокурором его надзорной функции, учитывая сохраняющиеся различные точки зрения на результаты указанной реформы.

В ходе диссертационного исследования соискателем подвергнуты комплексному исследованию теоретико-правовые проблемы правоприменительной деятельности прокурора в части осуществления им надзорной функции в зависимости от формы предварительного расследования, в связи с включением в УПК РФ на стороне обвинения начальника специализированного подразделения дознания и начальника органа дознания, а также дознания в сокращенной форме.

Объектом исследования являются уголовно-процессуальные правоотношения, складывающиеся между прокурором и должностными лицами органов предварительного следствия и органов дознания при реализации прокурором надзорной функции в досудебном производстве.

Предметом исследования являются вопросы эффективности надзорной деятельности прокурора за расследованием уголовных дел

в форме предварительного следствия и дознания, практика применения норм уголовно-процессуального законодательства, статистические данные о состоянии законности в досудебном производстве, результаты эмпирического исследования, зарубежный опыт реализации прокурором полномочий в досудебном производстве, а также научные разработки, отражающие специфику надзорной деятельности прокурора в современном уголовном процессе.

Цель диссертационного исследования состоит в приращении научных знаний, призванных в своей совокупности выработать оптимальный алгоритм реализации прокурором надзорных полномочий за процессуальной деятельностью следователя, дознавателя, иного, кроме дознавателя, должностного лица органа дознания, что во многом детерминировано спецификой процессуальных режимов осуществления предварительного следствия и дознания, дополняющих теорию уголовного процесса, а также в разработке предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего исследуемые правоотношения.

Для достижения цели диссертантом были поставлены и последовательно решены следующие **задачи**:

- определено понятие, признаки и содержание эффективности прокурорского надзора и качество его правового регулирования в досудебном производстве;
- раскрыто содержание элементов теоретической конструкции эффективности прокурорского надзора;
- с учетом российского и зарубежного опыта осуществления прокурорского надзора сформулирован механизм правового регулирования надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве, качество которой определяет ее эффективность;
- обосновано содержание надзорных полномочий прокурора в досудебном производстве в стадии возбуждения уголовного дела;

- исследована эффективность надзорной деятельности прокурора за процессуальной деятельностью следователя в стадии предварительного расследования;
- исследована эффективность надзорной деятельности прокурора за процессуальной деятельностью дознавателя в стадии предварительного расследования;
- разработаны предложения по оптимизации правовых средств, направленных на повышение эффективности надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве с учетом особенностей форм предварительного расследования.

Методологическая основа диссертационного исследования. В целях достоверности и полноты исследования применялись общие и специальные методы познания, включая общенаучный диалектический метод, а также специальные научные методы исследования проблемы эффективности осуществления прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Диалектический метод познания позволил рассмотреть надзорные полномочия прокурора в контексте эффективности их реализации по уголовным делам в досудебном производстве. Специальные методы исследования: статистический – использовался при изучении показателей деятельности органов предварительного следствия и органов дознания, характеризующих количественные и качественные показатели надзорной деятельности прокурора в сфере обеспечения законности процессуальной деятельности следователей и дознавателей, а также в целом качества расследования по уголовным делам. Метод исследования документов и контент-анализ применялся при изучении материалов уголовных дел и процессуальных проверок, а также при рассмотрении поступивших в органы предварительного следствия и органы дознания заявлений, сообщений о преступлениях, изучении документов органов внутренних дел, прокуратуры и судебных органов по исследуемым в диссертации проблемам.

Метод экспертных оценок, в свою очередь, использовался при прогнозировании развития состояния прокурорского надзора в досудебном производстве. Путем анкетирования изучалось мнение следователей, дознавателей, прокуроров и представителей научной общественности об эффективности действующего уголовно-процессуального законодательства по теме диссертационного исследования и о необходимости его реформирования. Применение данных научных методов позволило обеспечить комплексный подход к проведению диссертационного исследования.

Нормативную базу исследования составляют нормы Конституции Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, федеральные законы в части внесения изменений в содержание надзорной деятельности прокурора за процессуальной деятельностью следователя, дознавателя, иные нормативные правовые акты, регламентирующие надзорную деятельность прокурора за деятельностью органов предварительного расследования и органов дознания.

Теоретической основой проведенного диссертационного исследования послужили научные разработки в области общей теории права, отечественного и зарубежного уголовного процесса и прокурорского надзора. При подготовке диссертации также подвергались изучению концептуальные идеи и теоретико-правовые положения реализации надзорной функции прокурором в уголовном судопроизводстве.

Эмпирическую базу исследования составили:

- материалы изученных в 2022-2025 гг. 182 архивных уголовных дел и 362 процессуальных решений должностных лиц органов предварительного расследования и органов дознания об отказе в возбуждении уголовного дела (Республика Татарстан, Владимирская, Московская, Саратовская и Томская области);

- результаты проведенного в 2022-2025 гг. анкетирования 267 прокуроров, их заместителей и помощников по надзору за процессуальной деятельностью должностных лиц органов предварительного следствия и дознания (Республика Татарстан, Владимирская, Московская, Саратовская и Томская области);
- постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по вопросам надзорной деятельности прокурора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования;
- статистические данные Генпрокуратуры России о результатах надзорной деятельности на стадиях досудебного уголовного производства, ГИАЦ МВД России, Генпрокуратуры России и Следственного комитета Российской Федерации о результатах расследования уголовных дел в 2006, 2017–2024 гг.;
- результаты эмпирических исследований других авторов по исследуемым в диссертации проблемам эффективности надзорной деятельности прокурора в уголовном досудебном производстве.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что оно является научно-квалификационной работой, в которой по результатам анализа изменений уголовно-процессуального и иного законодательства исследована проблема эффективности надзорной деятельности прокурора в стадиях досудебного производства по уголовным делам, расследованным в форме предварительного следствия, дознания в общем порядке и сокращенного дознания и с учетом современных тенденций правоприменительной практики разработана совокупность теоретических положений и научно-обоснованных рекомендаций, направленных на совершенствование деятельности органов прокуратуры и органов предварительного расследования и органов дознания.

В результате проведенного исследования:

- предложена авторская дефиниция понятия эффективности надзорной деятельности прокурора, его правовой природы в досудебном производстве;
- в качестве элемента эффективности реализации прокурором надзорной функции в стадиях досудебного уголовного производства выделено качество ее правового регулирования;
- представлена альтернативная точка зрения на роль зарубежного и национального законодательства, регламентирующего деятельность прокурора по осуществлению надзора и контроля за процессуальной деятельностью должностных лиц органов предварительного расследования;
- аргументирована целесообразность по аналогии с предварительным следствием передать полномочия прокурора по руководству процессуальной деятельностью дознавателей начальнику подразделения дознания, ограничив одновременно полномочия начальника органа дознания контролем за процессуальной деятельностью иных, кроме дознавателя, должностных лиц органа дознания;
- разработаны предложения в части внесения изменений в действующее уголовно-процессуальное законодательство, направленных на повышение эффективности надзорной деятельности прокурора;
- автором получены и иные результаты, отвечающие требованиям научной новизны диссертационного исследования.

Научная новизна диссертационного исследования выражается и конкретизируется в **выносимых на защиту положениях:**

1. Под эффективностью осуществления прокурором надзора за процессуальной деятельностью следователя, дознавателя, иного, кроме дознавателя, должностного лица органов предварительного следствия и органов дознания и их процессуальных руководителей в стадиях как возбуждения уголовного дела, так и предварительного расследования понимаются достигнутые в ходе досудебного производства количественно-качественные показатели расследования должностными лицами органов предварительного следствия и органов дознания как результат реализации

предоставленной прокурору Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации надзорной функции, имеющей своей целью защиту прав и законных интересов лиц и организаций, пострадавших от преступления, и одновременно защиту личности от незаконного или необоснованного обвинения, осуждения, ограничений ее прав и свобод.

2. Осуществление прокурором надзора в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования является эффективным, когда оно и деятельность по его реализации со стороны иных властных участников уголовного судопроизводства (руководители следственных органов, подразделений дознания и органов дознания) объединены единой целью реализации назначения уголовного судопроизводства, отвечает данному критерию, чему призвано способствовать установление законодателем в 2007, 2010 и 2013 гг. в ходе реформы уголовно-процессуального законодательства оптимального соотношения их компетенции, включая возвращение в 2010 году прокурору надзорной функции за законностью принимаемых должностными лицами органов предварительного следствия процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении и прекращении уголовного дела и с учетом целесообразности сохранения указанных властных полномочий одновременно и за руководителем следственного органа.

Реформа досудебного производства обусловила повышение эффективности надзорной деятельности прокурора за процессуальной деятельностью следователей, дознавателей, что объективно подтверждается количественно-качественными показателями деятельности органов предварительного расследования, в том числе:

- многократным снижением числа реабилитированных органами предварительного расследования и оправданных судами лиц, в том числе заключенных под стражу в ходе досудебного производства;

- сокращением количественного показателя возвращенных судом прокурору уголовных дел по основанию нарушений составленного следователем, дознавателем по результатам предварительного расследования итогового обвинительного документа, исключающего постановление судом приговора или вынесения иного решения, и их удельного веса от числа направленных в суд дел;

- объективно подтверждаемой многолетней правоприменительной практикой тенденцией к сокращению (как в абсолютных цифрах, так и в удельном весе) количества уголовных дел, возвращенных судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ ввиду невозможности постановления приговора или вынесения иного итогового судебного решения вследствие дефектности составленного следователем либо дознавателем обвинительного документа;

- одновременным возрастанием абсолютных показателей уголовных дел, направлявшихся прокурором для производства дополнительного следствия, а равно дознания (как в общем, так и в сокращенном порядке).

3. В целях повышения эффективности надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве автором предложено:

- для устранения необоснованного ограничения дискреционных полномочий прокурора при реализации им надзорной функции в досудебных стадиях уголовного судопроизводства законодательным путем скорректировать предоставленные прокурору сроки в виде 24 часов и пяти суток для отмены соответственно незаконных или необоснованных решений должностных лиц следственного органа о возбуждении уголовного дела и об отказе в этом, учитывая отсутствие указанных временных ограничений для руководителя органа, осуществляющего предварительное следствие;

- по аналогии с реформированием процессуального статуса руководителя следственного органа законодательным путем передать от прокурора начальнику подразделения дознания полномочия по процессуальному руководству деятельностью дознавателя

по расследованию уголовных дел и аналогичных полномочий от начальника органа дознания, оставив за последним процессуальный контроль в стадии возбуждения уголовного дела за деятельностью иных, кроме дознавателя, должностных лиц;

- в форме сокращенного дознания в законодательном порядке пересмотреть процедуры расследования, которые ничем, включая сроки расследования и объем процессуальной деятельности, не отличаются от дознания в общем порядке, заменив их на процессуальные правила расследования уголовного дела в протокольной форме, предусматривающие установление срока дознания в течение 48 час., задержание заподозренного в совершении преступления лица в порядке ст.ст. 91, 92 УПК РФ и получение доказательств в объеме, достаточном для установления факта совершения преступления, размера причиненного ущерба и виновности лица в его совершении.

4. Надзорные полномочия прокурора, реализуемые на начальном этапе и в процессе расследования уголовного дела и его дальнейшем движении, применяемые в некоторых моделях досудебного производства имеют неоднородное нормативное закрепление, среди которых особого внимания заслуживают:

- в дореволюционной России – составление прокурором обвинительного акта по уголовному делу, поступившему от судебного следователя;

- в советский и постсоветский периоды – дуалистическая роль прокурора, совмещавшего функцию надзора за предварительным расследованием с процессуальным руководством деятельностью следователя;

- в законодательстве государств как бывшего СССР, так и государств романо-германской и англосаксонской правовых систем – полномочия прокурора о дополнении предварительного расследования и изменении обвинения могут быть перспективными для современного российского

уголовного судопроизводства и способны обеспечить повышение эффективности надзорной деятельности прокурора.

5. Для повышения эффективности надзорной деятельности прокурора необходимо законодательное обеспечение реализации его требований о своевременном реагировании на допущенные следователем, дознавателем, иным должностным лицом органа предварительного следствия и органа дознания нарушения норм уголовного и уголовно-процессуального закона.

В качестве механизма обеспечения своевременности и обоснованности реагирования прокурором на выявленные им нарушения законности должны выступать:

- незамедлительное уведомление прокурора о принятом следователем, дознавателем, органом дознания процессуальном решении по результатам проверки сообщения о преступлении, явки с повинной, сообщения из иных источников, а также материалов, направленных прокурором в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании;

- своевременное представление прокурору копий документов о принятых следователем, дознавателем, органом дознания процессуальных решениях по уголовному делу;

- унификация надзорных полномочий прокурора в досудебном производстве вне зависимости от формы предварительного расследования в силу обязательности решений прокурора вне зависимости от того к кому – следователю или дознавателю – адресованы меры прокурорского реагирования на допущенные ими нарушения закона.

6. Для обеспечения эффективности надзорной деятельности прокурора за органами предварительного следствия необходимо:

- в целях обеспечения безусловного и своевременного исполнения следователем требований прокурора при возвращении уголовного дела для дополнительного расследования, предоставить прокурору право по поступившему к нему уголовному делу с обвинительным заключением

своим процессуальным решением изменить обвинение, исключив отдельные эпизоды или переквалифицировав на менее тяжкое преступление, или прекратить уголовное дело (уголовное преследование);

- для своевременной оценки законности процессуальной деятельности следователя и руководителя следственного органа необходимо исключение из содержания ч. 2¹ ст. 37 УПК РФ требования об обязательности мотивирования прокурором запроса руководителю следственного органа в случае возникновения необходимости ознакомления с материалами уголовного дела, ставящего прокурора в зависимость от усмотрения должностных лиц поднадзорного ему органа расследования,

7. Исходя из того, что качество правового регулирования как одно из сущностных средств, детерминирующих эффективность надзорной деятельности прокурора за обеспечением законности, качества и процессуальных сроков расследования, непосредственно зависит от уровня его законодательной регламентации, обеспечивающей соответствие правового регулирования данной деятельности особому публичному характеру уголовно-процессуальной деятельности следователя, дознавателя и иных должностных лиц органов предварительного расследования и органов дознания, то для создания максимальных гарантий законности в досудебном производстве необходимо наделение прокуроров дополнительными полномочиями властно-распорядительного характера. В связи с этим по результатам научного исследования предлагается внести в УПК РФ следующие изменения и дополнения:

- законодательно установить в п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ обязанность следователя, дознавателя, органа дознания незамедлительно возбудить уголовное дело по поступившим от прокурора в орган предварительного следствия или орган дознания материалам прокурорской проверки, за исключением предусмотренных нормами УПК РФ случаев, препятствующих началу расследования;

- стремясь к унификации правоприменительной практики и устранению необоснованных законодательных ограничений при реализации дискреционных полномочий прокурора и руководителя следственного органа, предлагается из ч. 4 ст. 146 и ч. 6 ст. 148 УПК РФ исключить требование об установлении прокурору срока для отмены необоснованных или незаконных решений следователя о возбуждении уголовного дела и об отказе в этом;

- внести изменения в п. 5¹ ч. 2 ст. 37 УПК РФ в части предоставления прокурору права по отмене постановления о возбуждении уголовного дела с целью приведения содержания данной нормы в соответствие с положениями ч. 4 ст. 146 УПК РФ.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что разработанная в нем концепция эффективности прокурорского надзора дополняет и развивает разделы уголовно-процессуальной науки о функциях прокурора и процессуальном статусе иных властных участников досудебного производства. Сформулированные в работе теоретические положения о критериях эффективности надзора и оптимальном разграничении полномочий прокурора, руководителя следственного органа и начальников подразделений дознания создают основу для дальнейшего совершенствования законодательного регулирования их деятельности.

Практическая значимость исследования определяется его направленностью на решение конкретных проблем правоприменения. Предложения соискателя по совершенствованию УПК РФ, а также разработанные методические рекомендации по осуществлению надзорной деятельности в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования могут быть непосредственно использованы в работе органов прокуратуры, следствия и дознания. Кроме того, материалы диссертации представляют собой ценную дидактическую базу для подготовки и повышения квалификации юридических кадров.

Достоверность и обоснованность результатов исследования

подтверждается:

- связью авторской позиции, разработанных предложений и рекомендаций по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства в сфере надзорной деятельности прокурора за расследованием уголовных дел с основами отечественного законодательства и правовыми позициями высших судебных инстанций и правоохранительных органов Российской Федерации;
- результатами анализа собранного в ходе проведенного исследования эмпирического материала, качественно совпадающего с результатами научно-прикладных работ ведущих российских ученых по исследуемой в диссертации проблематике.

Результаты проведенного исследования позволяют сформировать целостное представление о порядке реализации надзорных полномочий прокурора и процессуальных полномочий руководителя следственного органа и начальника подразделения дознания, которые могут стать основой последующих научных изысканий в данном направлении.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные теоретико-прикладные положения и сформулированные на их основе рекомендации и предложения, изложенные в диссертации:

докладывались на заседании центра уголовного и уголовно-процессуального законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, где диссертация была выполнена, прошла рецензирование, обсуждение и была рекомендована к защите;

докладывались и обсуждались на международных и всероссийских научно-практических конференциях, в том числе: «Уголовный процесс и криминалистика: теория, практика, дидактика» (г. Рязань, 16 декабря 2022 года); «Трансформация уголовного судопроизводства: факторы развития и преодоления рисков» (Москва, 17 апреля 2023 года); «Уголовный

процесс и криминалистика: правовые основы, теория, практика, дидактика» (г. Москва, 3 ноября 2023 года); «95 лет Академии управления МВД России: продолжая и приумножая славные традиции» (г. Москва, 5 июля 2024 года); II Ежегодные научные чтения, посвященные памяти профессора М.Н. Гернета «Уголовная политика и национальные приоритеты» (г. Москва, 23 октября 2024 года); 66-е ежегодные криминалистические чтения «Криминалистика, уголовный процесс и судебная экспертология в XXI веке: векторы развития» (г. Москва, 25 апреля 2025 года).

Ряд положений и выводов внедрены в научную и образовательную деятельность ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» и ФГКОУ ВО «Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова», а также в практическую деятельность Можайской городской прокуратуры.

Основные положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования изложены автором в 8 научных статьях, из которых 5 – в рецензируемых научных изданиях, входящих в Перечень Высшей аттестационной комиссии при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук.

Структура и объем диссертации predetermined целями и задачами исследования. Рукопись диссертации состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

§ 1. Сущность и понятие эффективности надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве

Оценка эффективности реализации прокурором надзорной функции за предварительным расследованием осуществляется соискателем сквозь призму современного состояния уголовно-процессуального регулирования в части реализации органами уголовного преследования предусмотренного ст. 6 УПК РФ назначения уголовного судопроизводства¹.

В процессе исследования эффективности надзорной деятельности прокурора соискатель считает необходимым обратиться к выработанным правовой наукой ее определениям и их сопоставлению с сформулированными в философии, социологии и других науках определениями категории эффективности.

Следует отметить, что закрепление законодателем общеправового термина «эффективность» в ч. 3¹ ст. 6¹ УПК РФ дает основания рассматривать данную категорию и как правовую, которая распространяется, что справедливо отмечено У.Н. Гасановой², на стадии как возбуждения уголовного дела, так и предварительного расследования. Термин эффективность применителен, как указывает Р.В. Жубрин, к деятельности прокурора с позиции «продуктивности использования ресурсов в достижении какой-либо цели»³. Эффективность также определяется как соотношение

¹ См.: Гасымов Я.Н. Об эффективности роли прокурора в досудебном производстве: позиция законодателя и мнение правоприменителя. С. 8.

² См.: Гасанова У.Н. Беспристрастность, объективность и справедливость как стандарты деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. М., 2022. С. 26.

³ См.: Жубрин Р.В. Оценка эффективности деятельности органов прокуратуры // Законность. 2014. № 12 (962). С. 46.

цели и результата, о чем говорится в работе О.С. Капинус, в которой рассматриваются вопросы оценки эффективности прокурорского надзора¹.

Непосредственно разработкой формулы расчета эффективности осуществления прокурором надзорной функции в уголовном судопроизводстве занимался Д.В. Сумской². По его мнению, в основе показателя эффективности лежит уровень законности, с чем соискатель безусловно согласен и далее в тексте диссертации приводит соответствующие статистические данные о числе реабилитированных органами предварительного расследования и оправданных судами граждан. Основной причиной подобных случаев, наряду с упущениями в деятельности должностных лиц указанных органов расследования является недостаточный уровень надзорной деятельности прокурора за расследованием уголовных дел, влияющий на эффективность. Поддерживая, по сути, данную точку зрения, М.В. Серебрянникова отмечает зависимость эффективности надзорной деятельности прокурора от уровня обеспечения следователями, дознавателями законности при расследовании уголовных дел³.

Ведя речь об общепринятом термине «эффективность», соискатель обращается к словарю иностранных слов⁴, в котором происхождение термина относится к латинскому слову «effectivus» (производительный), т.е. как производительный, действенный, подлинно выгодный, реально полезный, связанный с достижением или извлечением эффекта.

Многообразие значений понятия «эффективность» порождает многочисленность существующих в научной среде определений ее содержания как общенаучной категории, так и свойства конкретного

¹ См.: Капинус О.С. К вопросу о методологии и методике оценки эффективности прокурорского надзора / О.С. Капинус, Б.В. Андреев, А.Х. Казарина // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 1(27). С. 25.

² См.: Сумской Д.В. К вопросу о понятии эффективности прокурорского надзора // Криминалистика. 2018. №1(22). С. 66.

³ См.: Серебрянникова М.В. К вопросу об эффективности прокурорского надзора за исполнением законов // Власть и управление на Востоке России. 2011. №2 (55). С. 170.

⁴ См.: Современный словарь иностранных слов: ок. 20 000 слов / [Принимали участие: Н. М. Ланда и др.]. 4 изд. Москва: Рус. яз., 2001. С. 728; Ушаков Д.Н. Толковый словарь современного русского языка / Д.Н. Ушаков. Москва: Аделант, 2014. 799 с.

явления. Важным является и соотношение понятия «эффективность» с такими понятиями, как «результативность», «оптимальность», «экономичность» и др. Также актуален вопрос различий между понятием правовой категории «эффективность правовых норм» и ее прикладным значением в виде эффективности действия правовых норм, а также имеющая место в науке неопределенность в соотношении данных категорийных понятий.

В целях научного восприятия категории «эффективность» в науке управления соискатель исходит из ее стандартного понятия как соотношения результата управленческих воздействий для решения конкретной задачи и затрат на определенную деятельность, направленных на решение этой задачи. Для выработки собственной позиции соискатель обращается к мнению В.В. Ильина и А.С. Панарина, которые определяют «эффективность» как умение исполнителя достичь соответствующего результата, исходя из поставленных перед ним задач с минимальными для этого затратами¹.

По мнению Г.Д. Харебавы, исследовавшего правовую категорию эффективности прокурорского надзора за органами предварительного следствия, она содержит два основных измерения – эффективность экономическую и эффективность социальную². Их сопоставление между собой представляет собой одну из актуальных теоретических и прикладных разработок широкого круга юридических наук, на что указывает данный ученый.

В свою очередь, Ю.Е. Винокуров, высказываясь в отношении исследуемой категории эффективности надзорной деятельности прокурора, отмечал наличие различных подходов к определению рассматриваемого понятия. Под эффективностью прокурорского надзора за исполнением законов в сфере уголовного судопроизводства данный автор имеет в виду соотношение поставленных перед прокурором целей и полученных

¹ См.: Ильин В.В., Панарин А.С. Философия политики. М., 1994. С. 12.

² См.: Харебава Г.Д. Эффективность прокурорского надзора за органами предварительного следствия: дис. ...канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2012. С. 17.

результатов, которые находят свое отражение в достигнутом уровне состояния законности и качества расследования уголовных дел¹.

Соотнося это понятие с общепринятыми философским и управленческим понятиями эффективности (действенности, результативности), Б.В. Коробейников и В.И. Басков эффективность прокурорского надзора определяют как необходимость минимальных временных затрат, так и минимальных процессуальных средств, необходимых прокурору для решения стоящих перед ним задач по соблюдению законности и обеспечению качества предварительного расследования².

В свою очередь, В.И. Басков, раскрывая содержание эффективности прокурорского надзора, отмечает, что действенность или эффективность прокурорского надзора направлена не только на установление прокурором конкретного нарушения закона, но и на создание условий, исключающих возможность его совершения в будущем. При этом акцентируется внимание на том, что надзор прокурора должен быть не созерцательным, а наступательным. Особо В.И. Басков выделяет проблему эффективности надзорной деятельности прокурора по своим социальным и правовым последствиям. Прокурор, выявив факты незаконных, необоснованных действий следователя, дознавателя и иных должностных лиц, осуществляющих процессуальную деятельность, должен незамедлительно принять меры к их устранению, поскольку в противном случае это негативно скажется на политическом и правовом назначении прокурорского надзора³.

Таким образом, в сформулированных выше определениях эффективности прокурорского надзора, в частности: Ю.Е. Винокурова – как соотношение целей и результата, Б.В. Коробейникова и В.И. Баскова –

¹ См.: Прокурорский надзор / Винокуров Ю.Е. и др.; под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Высшее образование, 2005. С. 390-391.

² См.: Басков В.И. Курс прокурорского надзора / В.И. Басков, Б.В. Коробейников; отв. ред. Б. В. Коробейников; Московский гос. ун-т им. М.В. Ломоносова, Юридический фак. М.: Зерцало-М, 2001 С. 377.

³ См.: Басков В.И. Прокурорский надзор в СССР. М.: Изд-во МГУ, 1991. С. 82-83.

как необходимость минимальных затрат времени и средств для достижения целей надзора, В.И. Баскова – как наличие наступательности и принципиальности в реализации прокурором надзорной функции, а также рядом других авторов, выражающих сходную научную позицию, нашли свое отражение различные стороны содержания исследуемого правового явления – эффективности надзорной деятельности органов прокуратуры по обеспечению законности при производстве следственных и иных процессуальных действий и принимаемых следователями, дознавателями решений, а также качества расследования и соблюдения в ходе расследования процессуальных сроков.

Изложенные выше точки зрения указанных, а также других исследователей, приведенные далее в тексте диссертации, в совокупности со статистическими данными о результатах следственной работы позволяют соискателю утверждать, что эффективность осуществления прокурором надзорной деятельности следует определять через достигнутый с минимальными затратами времени и средств результат осуществления прокурором надзора за процессуальной деятельностью должностных лиц органов предварительного расследования и органов дознания за законностью разрешения поступивших в правоохранительный орган заявлений граждан и организаций о фактах совершения в отношении них и их собственности преступных деяний и иных противоправных действий и осуществления по этим фактам предварительного расследования, а также обеспечения качества и соблюдения срока расследования уголовных дел.

Как отмечалось выше, целенаправленно проблема эффективности надзорной деятельности прокурора рассматривалась Г.Д. Харебавой и в определенной степени К.А. Таболиной в их диссертационных исследованиях. Эффективность прокурорского надзора данные авторы определяли как обеспеченный соответствующей надзорной деятельностью прокуратуры уровень состояния законности, достигнутый при минимальных

временных затратах¹.

Существенный вклад в исследование рассматриваемой соискателем проблемы эффективности осуществления прокурором надзорной функции в уголовном судопроизводстве внесла Н.В. Буланова. По ее мнению, при оценке эффективности реализации прокурором надзорной функции за расследованием уголовных дел следует учитывать достигнуты ли поставленные перед ним цели и задачи, реализуемые прокурором в досудебном производстве, а также результативность его актов реагирования по устранению выявленных нарушений законности в деятельности должностных лиц органов предварительного расследования².

При этом в указанных выше диссертациях Г.Д. Харебавы и К.А. Таболиной обращается внимание и на то обстоятельство, что эффективность деятельности прокурора в досудебном производстве во многом определяется непосредственно качеством уголовно-процессуального закона, Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»³ (далее – Закон о прокуратуре) и других нормативных правовых актов, регламентирующих надзорную деятельность прокурора по осуществлению им полномочий в досудебном производстве. При этом, как указывает К.А. Таболина, некачественное правовое регулирование негативно влияет на эффективность надзорной деятельности прокурора и, соответственно, затрудняет достижение назначения уголовного судопроизводства⁴.

Так, ведя речь об эффективности предусмотренных в ч. 6 ст. 37 УПК РФ процессуальных правил, призванных урегулировать коллизионные

¹ См.: Харебава Г.Д. Эффективность прокурорского надзора за органами предварительного следствия: автореф. дис... канд... юрид... наук: 12.00.11. Ростов-на-Дону, 2012. С. 7; Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. М., 2016. С. 129.

² См.: Буланова Н.В. Прокурор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства Российской Федерации: монография. М.: Юрлитинформ, 2015. С. 200.

³ См.: О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁴ См.: Таболина К.А. Там же. С. 129.

ситуации, возникающие при несогласии должностных лиц органов предварительного следствия с требованиями прокурора об устранении выявленных им нарушений законодательства уголовно-правового комплекса, соискатель неоднозначно оценивает нормативно-правовую регламентацию позиции законодателя.

В соответствии с предписанием, изложенным в приведенной правовой норме, прокурор при несогласии указанных лиц с его требованиями об устранении выявленных им нарушений уголовного или уголовно-процессуального и иного законодательства вправе обратиться с аналогичным требованием к руководителю вышестоящего следственного органа; при его несогласии – к руководителю федерального следственного органа, а при их несогласии – к Генеральному прокурору Российской Федерации, которому законом предоставлено право принятия окончательного решения (ч. 6 ст. 37 УПК РФ).

Предусмотренный законодателем такой многоуровневый порядок правового регулирования исполнения требований прокурора об устранении допущенных следователем в ходе расследования уголовного дела нарушений федерального законодательства на практике не только значительно затрудняет разрешение данной правовой ситуации, но и, по мнению соискателя, фактически способен воспрепятствовать принятию на районном и региональном уровнях итогового решения, проецируя его решение на федеральный уровень. Тем не менее следует признать, что предложенное законодателем решение правовой ситуации в части исполнения требований прокурора об устранении допущенных следователем в процессе расследования уголовного дела нарушений федерального законодательства не только может, но и разрешается, как правило, в пользу прокурора.

Подтверждается это и тем, что, несмотря на столь сложный механизм реализации требований прокурора об устранении допущенных следователями нарушений федерального закона, анализ статистических данных Генпрокуратуры России свидетельствует, что в 2023-2024 гг. данное

требование прокурора следователями исполнены более чем в 95 % случаев (см. Таблицу № 1).

Таблица № 1

Данные о результатах надзора за исполнением законов следователями на досудебной стадии уголовного судопроизводства¹

Наименование показателя	Следователи органов внутренних дел		Следователи Следственного комитета	
	2023	2024	2023	2024
Рассмотрено требований об устранении нарушений законности	156334	160875	31194	29267
Удовлетворено требований	155844	160527	29216	27849
То же в %	99,69%	99,78%	93,66%	95,15%

И в целом органами предварительного расследования и органами дознания, согласно статистическим данным Генпрокуратуры России, удельный вес удовлетворенных требований прокурора, заявленных им в порядке ч. 6 ст. 37 УПК РФ, в 2020-2024 гг. достиг показателя 98% (см. Таблицу № 2).

Таблица № 2

Данные о результатах надзора за исполнением законов органами расследования и органами дознания на досудебной стадии уголовного судопроизводства²

Наименование показателя	2020	2021	2022	2023	2024
Направлено требований об устранении нарушений законодательства	339 457	358 428	360 884	365 404	373 902
Удовлетворено требований	330 970	349 467	352 583	358 105	366 498
То же в %	97,5%	97,6%	97,8%	98,0%	98,0%

Изложенное позволяет соискателю утверждать, что эффективность деятельности прокурора по осуществлению надзора в досудебном производстве определяют два взаимообусловленных правовых фактора: качество законодательного урегулирования в УПК РФ правил,

¹ См.: Форма отчетности Генеральной прокуратуры. Раздел 1 // Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 21.02.2022 № 98.

² Там же.

регламентирующих содержание надзорной деятельности прокурора, и эффективность непосредственно применения прокурорами закона при реализации ими надзорной функции за состоянием предварительного расследования. На это обстоятельство ранее указывал и Г.Д. Харебава¹.

Предложенный подход к изложению вопросов повышения эффективности деятельности прокурора по осуществлению надзора в досудебном производстве требует обращения к той или иной позиции представителей научной общественности, поскольку сегодня в юридической литературе вопросы правового регулирования надзорной деятельности прокурора рассматриваются, зачастую, путем изложения положений Конституции Российской Федерации, международных правовых актов, норм УПК РФ, Закона о прокуратуре, а также нормативных правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации и иных федеральных органов, регламентирующих отдельные направления надзорной деятельности прокуроров по исследуемой в диссертации проблеме. При этом отмечается недостаточная степень обращения к результатам правоприменительной деятельности, в частности, к статистическим данным о состоянии надзорной деятельности прокурора за результатами следственной работы.

Так, Ю.Е. Винокуров, рассматривая вопросы правового регулирования надзорной деятельности прокурора, констатирует, что нормативные правовые акты о прокурорском надзоре представляют собой совокупность правовых норм, имеющих, с одной стороны, одинаковую с другими нормами российского права юридическую природу, а с другой – специальное назначение². Аналогичную позицию занимает и Г.Д. Харебава³.

При согласии в целом с позицией Ю.Е. Винокурова, соискатель считает возможным указать на то, что указанное видение проблемы осуществления прокурором надзорной функции в досудебном производстве следует назвать

¹ См.: Харебава Г.Д. Эффективность прокурорского надзора за органами предварительного следствия: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Ростов-на-Дону, 2012. С. 24.

² См.: Прокурорский надзор / под ред. проф. Ю.Е. Винокурова. М., 2005. С. 51.

³ См.: Харебава Г.Д. Там же. С. 24.

«суженным» в силу того, что регламентирующие тот или иной вид деятельности правовые нормы выступают в качестве лишь одного из элементов правового регулирования.

Следует также отметить, что рассмотрение представителями научного сообщества вопросов правового регулирования надзорной деятельности органов прокуратуры строится, по мнению В.П. Беляева, с одной стороны, на основе анализа содержания действующего законодательства, регламентирующего реализацию прокурорско-надзорной функции, а с другой – путем разработки законодательных предложений по совершенствованию деятельности органов прокуратуры в целом и ее отдельных направлений, например, связанных с реорганизацией определенных функций прокуратуры или оптимизацией отдельных полномочий прокуроров и т.д.)¹, на что обращает внимание и Г.Д. Харебава².

По этому вопросу представляется возможным обратить внимание представителей научной общественности, правоприменителей и, безусловно, законодателя на то обстоятельство, что без надлежащего внимания остаются, нередко, выработанные учеными (Г.Д. Харебавой и др.) подходы к сущности и содержанию категории «правовое регулирование» и ее элементов, реализуемых прокурором в ходе надзорной деятельности за органами предварительного расследования и органами дознания, что не позволяет должным образом обеспечить научное обоснование высказываемых ими предложений в части повышения эффективности прокурорского надзора. Наглядным примером является позиция ученых-процессуалистов и практикующих юристов, связанная с принятием указанного выше Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ (далее – реформа 2007 г.), в части осуществленной законодателем дифференциации процессуальных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа.

¹ См.: Беляев В.П., Горячкова Ю.М. Проблемы правового регулирования прокурорского надзора в РФ // Правовая политика и правовая жизнь. 2001. № 4. С. 79-88.

² См.: Харебава Г.Д. Эффективность прокурорского надзора за органами предварительного следствия. С.25.

Так, О.В. Левченко отмечает, что перераспределение полномочий между прокурором и руководителем следственного органа по процессуальному руководству следствием «себя не оправдало»¹, с чем соискатель согласиться не может, излагая свои аргументы далее в тексте диссертации с приведением статистических данных о состоянии законности и качества предварительного следствия до 2007 г. и в период 2017–2024 гг. по результатам данной реформы.

Одновременно видится необходимым указать, что научную основу исследуемой категории эффективности прокурорского надзора обуславливает, на что указывает и Г.Д. Харебава², качество уголовно-процессуального регулирования рассматриваемого вида деятельности органов прокуратуры в досудебном производстве, в основе которого лежит разработанная наукой общетеоретическая концепция правового регулирования, которая в общепринятом значении, включает в себя следующие составляющие: во-первых, форма регулирования общественных отношений, реализация которых позволяет приводить поведение их участников в соответствие с содержащимися в нормах уголовно-процессуального законодательства требованиями и дозволениями; во-вторых, наличие правосознания у субъектов уголовно-процессуальной деятельности, что выражается в понимании своих прав и обязанностей, в которых отражается воля государства в виде соответствующих требований – обязанностей и дозволений – правового статуса участников уголовного судопроизводства.

Проводя исследование общетеоретического понятия правового регулирования, соискатель обращается к позиции крупнейшего ученого в области теории права С.С. Алексееву, по оценке которого данное понятие представляет собой «теоретически насыщенную», возглавляющую

¹ См.: Левченко О.В. Уголовно-процессуальная деятельность прокурора в досудебном производстве по уголовному делу: дисс ... докт. юрид. наук. Ульяновск, 2024. С. 5.

² См.: Харебава Г.Д. Эффективность прокурорского надзора за органами предварительного следствия. С. 7.

специфический понятийный ряд правовую категорию, в состав которой входят: «механизм правового регулирования», «правовые средства», «правовой режим» и иные составляющие. А само понятие «правовое регулирование» выступает в качестве исходного пункта, объединяющего начало характеристики права в действии, движении. Отсюда, как отмечает С.С. Алексеев, проистекает само существо правового регулирования, заключающееся в том, что по своей природе оно является разновидностью социального регулирования, цель которого – достижение положительных результатов в жизни граждан, общества и государства, и осуществляется оно при помощи целостной системы средств, реально выражающих материю позитивного права как нормативного институционального образования – регулятора¹. К позиции данного автора в своем диссертационном исследовании склоняется и Г.Д. Харебава².

С учетом изложенного соискатель отмечает, что категория правового регулирования обуславливает необходимость в создании системы гарантий, целью реализации которых является правильное применение права. При этом одним из эффективных элементов системы, позволяющих достичь указанной цели в сфере правоотношений между участниками уголовного судопроизводства, является уголовно-процессуальная деятельность прокурора по надзору за расследованием уголовных дел, содержание которой непосредственно регламентируется нормами УПК РФ.

Однако для раскрытия ее содержания представляется необходимым обратиться к положениям ч. 1 ст. 129 Конституции РФ о том, что полномочия и функции прокуратуры определяются федеральным законом, в качестве которого выступает, как отмечено выше, Закон о прокуратуре, п. 2 ст. 1 которого непосредственно возлагает на прокурора осуществление надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия.

¹ См.: Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999. С. 347-348.

² См.: Харебава Г.Д. Эффективность прокурорского надзора за органами предварительного следствия. С. 8.

В свою очередь, надзорные полномочия прокурора, закрепленные в ст. 3 названного Закона, получают свою содержательную конкретизацию в ч. 1 ст. 37 УПК РФ.

Указанным выше Федеральным законом № 87-ФЗ прокурорский надзор за органами предварительного расследования утратил свое единообразие, сформулированное в Законе о прокуратуре, что вполне обоснованно породило значительную научную дискуссию. В этой связи один из видных российских ученых, представляющий научное сообщество органов прокуратуры, А.Г. Халиулин¹ вполне обоснованно указывает на наличие тождества между надзором за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и надзором за исполнением законов указанными органами; данная позиция разделяется соискателем в полном объеме.

В свою очередь, Ш. М. Абдул-Кадыров акцентирует внимание на терминологическом несовершенстве легальной дефиниции надзора, закрепленной в ч. 1 ст. 37 УПК РФ применительно к процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия: законодательное обозначение соответствующей функции не в полной мере охватывает весь объем складывающихся в указанной сфере правоотношений, поскольку объектом прокурорского надзора в данном случае выступает именно исполнение законов в ходе осуществления процессуальной деятельности названными органами².

Изложенное, как, в свою очередь, отмечает К.А. Таболина, позволяет поставить вопрос о наличии не столько неопределенности, сколько противоречивости понятия прокурорского надзора в теории уголовного

¹ См.: Прокурорский надзор / под ред. А.Я. Сухарева. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 261.

² См.: Абдул-Кадыров Ш.М. Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Абдул-Кадыров Шарпудди Муайдович. М., 2015. С. 8.

процесса и в теории прокурорского надзора¹. Однако указанный вопрос до настоящего времени законодатель оставляет без правового разрешения, что обуславливает наличие различных точек зрения применительно к дефиниции «прокурорский надзор» среди представителей научного сообщества.

Разница отмечается и в толковании рассматриваемых понятий в русском языке. Так, в толковом словаре В.И. Даля понятие «надзор» имеет значение «присмотр», а «надзирать» означает «насматривать, наблюдать, наглядывать»², а в толковом словаре С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведова – «надзирать» подразумевает «наблюдать с целью присмотра, проверки»³.

Относительно содержательного значения понятия «надзор» профессор В.К. Случевский указывал, что его «сущность, как всякого надзора, состоит в наблюдении, чтобы подчиненные сему надзору места и лица исполняли в точности свои обязанности, не отступая ни в чем от предписаний закона, в восстановлении нарушенного порядка, а когда нарушение произошло по чьей-либо вине, то и в предании виновных законной ответственности»⁴.

Соискатель по вопросу сущности и содержания надзорной деятельности прокурора обращается и к трудам профессора В.М. Савицкого, который, как и В.К. Случевский определял сущность надзора в исполнении поднадзорными органами и лицами возложенных на них обязанностей по соблюдению установленного порядка отправления своих функций, а при его нарушении – в принятии мер к восстановлению законности

¹ См.: Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел. М.: Норма. 2020. С.11.

² См.: Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т. 2. И – О. М.: Русский язык, 1979. С. 401.

³ См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 1997. С. 379.

⁴ См.: Случевский Вл. Учебник русскаго уголовного процесса. Судоустройство – судопроизводство. 4-е изд., доп. и испр. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, Вас. остр., 5 лин., 28, 1913. С. 153.

и привлечению виновных к ответственности, включая дисциплинарную, административную и даже уголовную виды ответственности¹.

Применительно к реализации правовой категории надзора прокурора в сфере уголовно-процессуальных правоотношений В.М. Савицкий доказывал и наличие у надзора специфических функций в уголовном процессе, целью реализации которых является обеспечение соблюдения установленного уголовно-процессуальным законом порядка расследования и рассмотрения уголовных дел².

В этой связи профессор М.С. Строгович указывал, что прокурор в уголовном процессе является блюстителем законности, стражем закона, осуществляя эту задачу в особых формах и специфическими методами, обеспечивая правильность расследования дела по существу³.

В свою очередь, В.И. Басков указывал, что надзорной деятельностью прокурора охватывается и своевременное раскрытие и расследование совершенных преступлений⁴.

В ходе научной дискуссии по обозначенному вопросу В.Ф. Крюков, дополняя изложенные выше высказывания, указывает на государственно-властную функцию надзора прокурора за единообразным исполнением закона в ходе предварительного расследования с принятием мер к восстановлению нарушенных прав⁵, чем фактически обеспечивается гарантированность реализации назначения уголовного судопроизводства, выраженного в ст. 6 УПК РФ. Указанное, таким образом, возлагает

¹ См.: Савицкий В.М. Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия / В.М. Савицкий; под ред. М.С. Строговича, Г.Н. Александрова. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1959. С. 92.

² См.: Савицкий В.М. Там же. С. 93.

³ См.: Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса: в 2 т. Т. 1. Основные положения науки советского уголовного процесса. М.: Наука, 1968. С. 214, 216.

⁴ См.: Басков В.И. Прокурор осуществляет надзор. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1963. С. 8.

⁵ См.: Крюков В.Ф. Полномочия прокурора в досудебном производстве по уголовным делам: современность и перспективы // Журнал российского права. 2007. № 10. С. 62.

на прокурора обязанность предупреждать, в том числе и инициативно, нарушение законов любыми участниками уголовного процесса.

С данной дефиницией прокурорского надзора следует согласиться, поскольку реализация полномочий прокурора по осуществлению надзорной деятельности в досудебном производстве не может быть признана эффективной без предупреждения нарушений со стороны должностных лиц органов предварительного расследования и органов дознания и принятия предоставленных прокурору мер реагирования по их устранению. Об этом свидетельствуют приведенные ниже статистические данные о принятых прокурором мер по устранению выявленных нарушений закона (см. Таблицу № 3).

Таблица № 3

Сведения о количестве выявленных прокурором в ходе надзорной деятельности нарушений

Наименование показателя	Выявлено нарушений законов	При приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении	При производстве следствия и дознания
2017	5 156 665	3 793 667	1 362 998
2020	5 086 896	3 491 902	1 594 994
2023	5 331 275	3 446 813	1 884 462
2024	5 436 999	3 477 520	1 959 479

Вместе с тем имеются и иные точки зрения относительно надзорной деятельности прокурора как разновидности государственного контроля. Так, В.Н. Исаенко отмечает, что данная деятельность прокурора представляет собой особую форму государственного контроля, а надзор за исполнением законов органами предварительного следствия и дознания необходимо рассматривать как контроль от имени государства за законностью их деятельности по расследованию преступлений. По мнению данного автора, объектами прокурорского надзора являются все виды процессуальной деятельности должностных лиц органов

предварительного расследования и органов дознания как в стадии возбуждения уголовного дела, так и в ходе его расследования¹.

Изложенное позволяет утверждать, что надзорная деятельность прокурора включает в себя как осуществление текущего надзора за расследованием уголовного дела, так и систематическую проверку с его стороны за законностью действий и принимаемых следователем, дознавателем процессуальных решений по уголовному делу.

В юридической науке прокурорскому надзору также присуща характеристика «непрерывности». Данную точку зрения высказывают, в частности, Н.В. Григорьева и Н.В. Угольникова².

Для характеристики непосредственно надзорной деятельности прокурора предлагается обратиться к позиции профессора Г.П. Химичевой, которая в своем монографическом исследовании отмечает, что надзор как деятельность прокурора представляет собой постоянно осуществляемую деятельность данного субъекта по оценке законности и обоснованности проведения следственных действий и принимаемых следователем, дознавателем, органом дознания процессуальных решений, а контроль, в свою очередь, представляет собой реализацию прокурором отдельных проверочных полномочий. Так, исходя из содержания ч. 2 ст. 37 УПК РФ (о полномочиях прокурора в досудебном производстве), есть все основания полагать о реализации как надзорной деятельности прокурора, так и контроля с момента поступления в орган внутренних дел заявления, сообщения о преступлении и до принятия следователем, дознавателем итогового процессуального решения³.

¹ См.: Исаенко В.Н. Оценка прокурором всесторонности, полноты и объективности результатов предварительного расследования // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 1. С. 175.

² См.: Григорьева Н.В., Угольникова Н.В. Вопросы прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 4. С. 102.

³ См.: Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: монография. М.: Издательство «Экзамен», 2003. С. 284.

При этом соискатель исходит из того, что в досудебном производстве прокурорский надзор не должен отождествляться с процессуальным контролем, поскольку в соответствии с требованиями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2021 № 544 надзор прокурора в уголовном судопроизводстве подразумевает под собой наблюдение за исполнением законов, а процессуальный контроль – проверочные действия руководителя следственного органа¹.

Вместе с тем с принятием указанного выше Федерального закона № 87-ФЗ контрольная функция прокурора на стадии предварительного расследования в настоящее время ограничена, о чем изложено далее в тексте диссертационного исследования.

В связи с указанной выше позицией Г.П. Химичевой соискатель считает возможным отнести ряд полномочий прокурора к контрольным, что может иметь место при рассмотрении прокурором жалоб граждан на незаконные действия или бездействие и принятые должностными лицами органа дознания и следственного органа процессуальные решения. На необходимость подобного разграничения деятельности прокурора в досудебном производстве указывает и профессор Б.Я. Гаврилов, который уточняет, что прокурорский надзор составляет составную часть уголовного процесса и фактически стоит над процессуальной деятельностью должностных лиц органов предварительного следствия и дознания².

Одновременно ряд представителей науки относят надзор прокурора к триаде его полномочий по выявлению, устранению и предупреждению в досудебном производстве нарушений федерального законодательства, цифры которых приведены выше в Таблице № 2. Так, И.Л. Друкаров, а позднее и К.А. Таболина, высказывая свою точку зрения на триаду

¹ См.: Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2021 № 544 // Законность. № 12. 2021.

² См.: Гаврилов Б.Я. Актуальные проблемы защиты конституционных прав и свобод личности в досудебном производстве: монография. М.: Акад. управ. МВД России, 2012. С. 174.

указанных полномочий прокурора, исходят из того, что в полномочия прокурора входит, как отмечено выше, выявление, устранение и предупреждение нарушений, в том числе с признаками уголовно-наказуемого деяния, а также нарушений, охраняющих права и законные интересы участников уголовного судопроизводства и иные нарушения со стороны властных и невластных участников уголовно-процессуальных правоотношений, составляющих сущность осуществления прокурором надзора за деятельностью следователя, дознавателя в досудебном производстве¹.

С учетом изложенных выше точек зрения представителей научной общественности и собственного видения проблемы, соискатель указывает на отсутствие в науке уголовного процесса единообразной позиции относительно понятия и сущности осуществления прокурором надзорной функции в досудебном производстве, что обусловлено его двойственным положением.

Среди представителей научного сообщества по обозначенному вопросу имеются и иные точки зрения, например, профессора В.Б. Ястребова, который утверждает, что целью уголовного преследования является выявление, изобличение и привлечение совершивших преступления лиц к уголовной ответственности. В свою очередь, задачей надзорной деятельности прокурора является обеспечение точного и единообразного применения закона, в том числе при возбуждении и расследовании уголовных дел².

В этой связи представляется, что законодательная регламентация в нормах УПК РФ функций прокурора в уголовном процессе одновременно в форме прокурорского надзора и в форме уголовного преследования создает

¹ См.: Друкаров И.Л. Прокурорский надзор в Российской Федерации. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2010. С. 211 ; Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: дис. ... канд. юрид. наук. С. 129.

² См.: Ястребов В.Б. Функции прокурора в уголовном судопроизводстве (былое и современность: некоторые уроки Судебной реформы 1864 года) // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 4 (41). С. 621.

условия для активной научной дискуссии относительно того, какое направление деятельности прокурора в современном уголовном процессе является доминирующим.

Вместе с тем соискатель учитывает, что имеющее место в современном российском уголовно-процессуальном законодательстве сочетание двух указанных направлений деятельности прокурора в досудебном уголовном производстве является традиционным, поскольку оно было присуще и уголовному процессу дореволюционной России. По этому вопросу Н.В. Муравьев акцентирует внимание на том, что по российскому дореволюционному (октябрь 1917 г.) законодательству прокурор-обвинитель всегда является и блюстителем закона, что отражалось в его двойственной обязанности стремиться не только к тому, чтобы виновный в преступлении был обнаружен, изобличен и наказан, но и к тому, чтобы при этом закон не был нарушен ни в пользу обвинения, ни в пользу оправдания»¹. Аналогичную позицию сегодня высказывает и К.А. Таболина².

В советский период в качестве определяющей направления развития уголовного процесса воспринималась, как отмечал М.С. Строгович, точка зрения, что в основе деятельности прокурора лежит процессуальная функция надзора за точным исполнением закона в уголовном судопроизводстве³. Вместе с тем отдельными авторами указывалось на то, что основной функцией прокурора при производстве расследования являлось уголовное

¹ См.: Муравьев Н.В. Общие основания прокурорской деятельности по уголовным делам // Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей) / Научный редактор, составитель С.М. Казанцев. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2001. С. 109.

² См.: Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: дис. ... канд. юрид. наук. С. 27.

³ См.: Советский уголовный процесс / Под ред. С.В. Бородина. М.: Академия МВД СССР, 1982. С. 73; Шпилев В.Н. Участники уголовного процесса. Минск: Изд-во БГУ, 1970. С. 51.

преследование¹, которое прокурор осуществлял и в ходе судебного разбирательства, выступая в качестве государственного обвинителя².

Ведя речь о приоритетности одного из данных направлений осуществления прокурором своих функций в досудебном производстве, необходимо отметить наличие противоположных точек зрения. Ряд ученых, в числе которых Е.Н. Бушковская, А.Г. Халиулин, Г.П. Химичева, Ю.К. Якимович и др., в качестве основной функции в досудебном производстве рассматривают надзор³. Одновременно ряд ученых, включая В.А. Лазареву, А.Ю. Чурикову, В.С. Шадрину и др., считают главным предназначением прокурора уголовное преследование⁴.

Одновременно среди представителей доктрины, утверждающих о верховенстве надзорной функции прокурора, не наблюдается концептуального единства относительно соотношения собственно надзора и уголовного преследования как самостоятельных, но сопряженных направлений прокурорской деятельности. Так, профессор В.Б. Ястребов утверждает, что надзор для прокуратуры составляет профилирующую

¹ См.: Строгович М.С. Уголовное преследование в советском уголовном процессе. М.: Издательство Академии наук СССР, 1951. С. 97.

² См.: Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса / отв. ред. Н.Н. Полянский. М.: Издательство Академии наук СССР, 1958. С. 100.

³ См.: Беляев В.П. Надзорная и иные функции прокуратуры – совместимы ли они? // Российский следователь. 2006. № 4. С. 51; Бушковская Е.Н. Надзор прокурора за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя в досудебном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: М., 2011. С. 9; Халиулин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации (проблемы осуществления в условиях правовой реформы): дис. ... д-ра юрид. наук: М., 1997. С. 11; Химичева Г.П. О реализации процессуальных функций прокурора на досудебном производстве по уголовному делу // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 12. С. 221; Якимович Ю.К. Участники уголовного процесса: монография. СПб.: Издательство «Юридический центр», 2015. С. 45; и др.

⁴ См.: Гатауллин З. Уголовное преследование как функция прокурора // Законность. 2010. № 2. С. 12; Теория уголовного процесса: состязательность: монография. Ч. I / под ред. Н.А. Колоколова. М.: Юрлитинформ, 2013. С. 138; Чурикова А.Ю. Правовая модель деятельности прокурора в досудебном производстве (российский опыт и международная практика): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: Саратов, 2010. С. 9-10; Шадрин В.С. Прокурор и его полномочия в уголовном досудебном производстве // Актуальные проблемы современного уголовного процесса России: межвуз. сб. научных трудов / под ред. проф. В.А. Лазаревой. Самара: Изд-во «Самарский университет», 2010. Вып. 5. С. 4; Яковенко В.В. Уголовное преследование и роль прокурора в его осуществлении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: М., 2006. С. 10.

функцию, выражающую в значительной мере ее специфику¹. В обосновании своей позиции он утверждает, что надзорные полномочия прокурора за расследованием уголовных дел «заклучают в себе и вполне определенный «уголовно-преследовательный» потенциал»². В то же время функция уголовного преследования «имеет четко выраженную охранительную направленность», что позволяет данному автору утверждать об общности целей реализации функций уголовного преследования и надзора»³. Аналогичную точку зрения высказывает и К.А. Таболина в своем диссертационном исследовании⁴.

Солидаризируется с В.Б. Ястребовым и А.Г. Халиулин, говоря, что прокурор в досудебном производстве является непосредственным участником уголовного процесса и его основное предназначение заключается в надзоре за исполнением законов в ходе производства по уголовным делам⁵.

Актуальной представляется и точка зрения известного российского ученого-процессуалиста профессора Л.А. Воскобитовой, которая основу полномочий прокурора в досудебном производстве видит в его надзорной функции»⁶. Аналогично высказывается и В.Г. Бессарабов, который дополнительно обращает внимание на обстоятельство, что для органов прокуратуры, в отличие от судебных и правоохранительных органов главным является надзор за исполнением законов⁷. Аналогичную позицию о выделении главной функции прокуратуры – «прокурорского надзора» занимают О.С. Капинус и В.П. Рябцев⁸.

¹ См.: Ястребов В.Б. Прокурорский надзор. М.: ИКД «Зерцало-М», 2013. С. 114.

² См.: Ястребов В.Б. Там же. С. 117.

³ См.: Ястребов В.Б. Там же. С. 118.

⁴ См.: Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: дис. ... канд. юрид. наук. С. 28.

⁵ См.: Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. М.: ООО Издательство «Юрлитинформ», 2000. С. 23.

⁶ См.: Уголовно-процессуальное право Российской Федерации / отв. ред. П.А. Лупинская, Л.А. Воскобитова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 115.

⁷ См.: Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор. С. 248.

⁸ См.: Прокурорский надзор / О.С. Капинус и др.; под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. М.: Издательство Юрайт, 2014. С. 63, 65.

Одновременно относительно соотношения функций уголовного преследования и надзора существует и иная точка зрения Л.Н. Башкатова и Г.Н. Ветровой, согласно которой следует выделять специфику уголовного преследования, которое в досудебном производстве осуществляется предусмотренными законом надзорными способами¹.

Уголовное преследование в качестве основной функции прокурора рассматривают также видные российские ученые В.А. Лазарева и С.А. Шейфер. В частности, профессор В.А. Лазарева надзор за процессуальной деятельностью следователя, дознавателя при расследовании уголовного дела рассматривает как косвенную форму уголовного преследования, исходя из чего эффективность осуществления в суде уголовного преследования зависит непосредственно от качества проведенного указанными должностными лицами по уголовному делу расследования, в том числе его полноты, объективности, законности, что обуславливается потребностью реализации прокурором надзорной функции в досудебном производстве, поскольку лишь качественное и в установленный срок расследование уголовного дела позволит прокурору продолжать уголовное преследование в суде².

В свою очередь, профессор С.А. Шейфер, ведя речь о роли прокурора в реализации функции уголовного преследования, отмечал, что тот всегда являлся носителем обвинительной власти, основная функция которого заключалась в выявлении преступлений, изобличении виновных лиц и предании их суду, а надзорные полномочия прокурора – это способ, средство осуществления им уголовного преследования на предварительном следствии и в суде³.

¹ См.: Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / отв. редактор И.Л. Петрухин, И.Б. Михайловская, 8-е изд., М., 2011. С. 92.

² См.: Уголовно-процессуальное право. Актуальные проблемы теории и практики: / под ред. В.А. Лазаревой, А.А. Тарасова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 160.

³ См.: Шейфер С.А. Прокурорская и следственная власть: сущность и проблемы взаимоотношения // Уголовное судопроизводство: теория и практика. М.: Юрайт, 2011. С. 396.

Соискатель считает также необходимым обратиться к позиции профессора О.В. Химичевой, которая высказывает фактически противоположную точку зрения, мотивируя тем, что в досудебном производстве основной функцией прокурора выступает надзор за процессуальной деятельностью следователя, дознавателя по расследованию уголовного дела, а функция уголовного преследования в досудебном производстве носит для прокурора дополнительный характер¹, при этом, поскольку уголовное преследование прокурором осуществляется как в ходе досудебного производства, так и в процессе судебного разбирательства, он следовательно по сравнению с иными участниками уголовного процесса обладает большим видением перспективы разрешения уголовного дела в суде. С учетом изложенного прокурор непосредственно заинтересован в качественном расследовании уголовного дела, что позволяет утверждать, по верному замечанию К.А. Таболиной, о специфичности реализации прокурором функции уголовного преследования в досудебном производстве и ее соподчиненности основной функции – надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания².

Ведя речь о соотношении надзорной деятельности прокурора и функции уголовного преследования, А.Б. Соловьев и М.Е. Токарева, исходят из того, что надзорная деятельность прокурора по отношению к осуществлению им уголовного преследования является функцией более низкого уровня. Однако следует учитывать, что данная функция, в отличие от деятельности должностных лиц органов предварительного расследования и дознания, присуща исключительно прокурору, который свою деятельность

¹ См.: Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. С. 26.

² См.: Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: дис. ... канд. юрид. наук. С. 33.

в форме надзора от имени государства, то есть как должностное лицо, независимое от ведомственных влияний¹.

По данному вопросу соискателю представляется возможным высказать собственную точку зрения, заключающуюся в том, что полномочия прокурора по осуществлению надзора в досудебном производстве предоставлены прокурору уголовно-процессуальным законом для обеспечения всесторонности, полноты и качества расследования и последующего поддержания государственного обвинения в суде, достижение которых призвано свидетельствовать об эффективности уголовного судопроизводства².

Собственную позицию относительно соотношения реализации прокурором надзорной функции в уголовном судопроизводстве и эффективности уголовного преследования занимает представитель аппарата Конституционного Суда Российской Федерации профессор А.В. Смирнов, который утверждает о том, что проявлением надзорной функции прокурора в досудебном производстве является то обстоятельство, что, осуществляя надзор за расследованием уголовного дела, прокурор должен руководствоваться исключительно интересами исполнения закона, принося в жертву правосудия эффективность уголовного преследования³.

Для выявления позиции практических сотрудников органов прокуратуры относительно соотношения категорий уголовного преследования и надзорной деятельности прокурора, от результатов деятельности которых во многом зависит эффективность деятельности органов прокуратуры в уголовном досудебном производстве, соискателем проведено анкетирование прокуроров. Распределение ответов респондентов

¹ См.: Соловьев А.Б., Токарева М.Е. Необходимо восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства // Уголовное право. 2011. № 4. С. 100.

² См. Гасымов А.Н. Об эффективности надзорной деятельности прокурора на стадии предварительного следствия: видение проблемы правоприменителем. С. 1658.

³ См.: Уголовный процесс. / А.В. Смирнов, К.Б. Калиновский; под общ. ред. А.В. Смирнова. 5-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 126.

на вопрос о соотношении названных направлений прокурорской деятельности сложилось следующим образом: 53,2 % опрошенных квалифицировали надзор и уголовное преследование в качестве самостоятельных, параллельно реализуемых функций; 22,5 % респондентов отметили, что надзор есть часть уголовного преследования; 21,2 % опрошенных, напротив, полагают уголовное преследование составным элементом надзорной деятельности; еще 3,1 % анкетированных затруднились с определенной квалификацией¹. Изложенное свидетельствует о наличии данной проблемы, разрешение которой в значительной степени зависит от реализации предусмотренного ст. 6 УПК РФ назначения уголовного судопроизводства.

Выводы по первому параграфу:

1. Подводя итог теоретико-правовому анализу категории эффективности, представляется возможным сформулировать авторское определение исследуемого понятия. Эффективность прокурорского надзора в досудебном производстве предлагается рассматривать как комплексную правовую категорию, отражающую достигнутый прокуратурой уровень обеспечения законности, качества и сроков производства расследования по уголовным делам, выраженный через количественно-качественные показатели процессуальной деятельности следователей, дознавателей и иных, кроме дознавателя, должностных лиц органов дознания. Данное определение, в отличие от существующих в доктрине подходов, акцентирует внимание на прямой зависимости конечного результата уголовного судопроизводства от эффективности надзорной деятельности прокурора

2. Надзорная деятельность прокурора в досудебном производстве может оцениваться как эффективная при условии, если его деятельность и деятельность каждого из иных властных участников уголовного процесса в лице руководителя следственного органа и начальников подразделения дознания и органа дознания, объединенных единой целью реализации

¹ См.: Приложение № 2. Вопрос № 25.

назначения уголовного судопроизводства и в целом следственно-прокурорских органов отвечает данному критерию, чему призвано способствовать установленное законодателем в ходе реформы 2007, 2010, 2013 гг. уголовно-процессуального законодательства оптимального соотношения их компетенции, включая возвращение в ходе реформы в 2010 году уголовно-процессуального законодательства прокурору полномочия по отмене незаконных, необоснованных процессуальных решений следователей о приостановлении и прекращении уголовного дела при целесообразности сохранения указанных властных полномочий и за руководителем следственного органа.

Количественно-качественные показатели деятельности органов как результат реформы 2007, 2010, 2013 гг. досудебного производства однозначно свидетельствуют о существенном повышении эффективности надзорной деятельности прокурора за процессуальной деятельностью следователей, дознавателей, что объективно нашло подтверждение в виде:

- многократного снижения числа реабилитированных в ходе производства предварительного следствия и дознания и оправданных судами граждан, в том числе в отношении которых была избрана мера пресечения в виде заключения под стражу;
- сокращения как количества, так и удельного веса уголовных дел, возвращенных судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ вне зависимости от субъекта расследования;
- увеличения количества и удельного веса возвращенных прокурором следователям, дознавателям уголовных дел для дополнительного расследования.

3. Проведенный анализ позволил выявить ключевое противоречие, сдерживающее повышение эффективности надзорной деятельности: между декларируемой в ст. 6 УПК РФ целью уголовного судопроизводства и отсутствием в законе единого концептуального подхода к роли прокурора в ее достижении. Наличие различных доктринальных позиций,

подкрепленных непоследовательными законодательными новеллами, не позволяет сформировать устойчивый правоприменительный алгоритм. В качестве способа разрешения данного противоречия соискателем обосновывается необходимость введения в теоретический и законодательный оборот юридической конструкции «надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел». Данная конструкция, в отличие от существующих фрагментарных представлений, интегрирует надзорную функцию прокурора и деятельность органов расследования в единую систему, подчиненную реализации назначения уголовного судопроизводства.

4. Эффективность уголовного судопроизводства в досудебных стадиях, как установлено в тексте диссертации, достигается не изолированными действиями отдельных субъектов, а их согласованным функционированием в рамках единой правовой системы. В указанной системе следователь, дознаватель и иное, кроме дознавателя, должностное лицо органа дознания реализуют назначение уголовного судопроизводства путем производства расследования: устанавливают обстоятельства дела, собирают доказательства, обеспечивают движение уголовного дела в установленные сроки. Прокурор же выполняет гарантийную, охранительную функцию: его надзор призван обеспечить, чтобы деятельность по расследованию уголовных дел и принятию по ним процессуальных решений осуществлялась строго в рамках закона и не приводила к нарушению прав и законных интересов невластных участников процесса. В результате, надзор прокурора и деятельность органов расследования – это две стороны единого процесса, направленного на защиту личности от преступных посягательств и от незаконного обвинения.

§ 2. Российский опыт осуществления прокурорского надзора в досудебном уголовном производстве

Проведенное соискателем исследование зарождения и развития института осуществления прокурором надзорной деятельности за соблюдением законности, обеспечением качества и соблюдением процессуальных сроков при расследовании уголовных позволяет констатировать, что качество и эффективность прокурорского надзора зависят от конституционных установлений роли прокуратуры в государстве и ее урегулирования в федеральном законодательстве. Основные тенденции развития органов прокуратуры и осуществляемой ими надзорной деятельности непосредственно обусловлены развитием российского государства в следующие временные периоды: 1722–1917 гг., октябрь 1917 г. – июль 2002 г. и временной период с момента вступления в действие УПК РФ и до настоящего времени¹.

Если обратиться к периодизации, предложенной профессором Л.Н. Масленниковой, то второй этап развития института надзорной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве ограничивается с октября 1917 г. по 24 октября 1991 г., когда была утверждена Концепция судебной реформы в РСФСР², и, соответственно, в качестве третьего этапа она выделяет период с конца 1991 г. и по настоящее время³. Предлагаемая соискателем классификация этапов развития института прокурорского надзора в своей основе учитывает изменения уголовно-процессуального законодательства в связи с принятием Устава уголовного судопроизводства 1864 года, УПК РСФСР 1922, 1923 и 1960 гг. и УПК РФ 2001 г.

¹ См.: Гасымов А.Н. О надзорной деятельности прокурора в дореволюционном уголовном процессе России // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2023. № 3(60). С. 100.

² См.: Концепция судебной реформы в РСФСР: утверждена Постановлением Верховного Совета РСФСР 24 октября 1991 г. № 1801-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

³ Там же.

Дореволюционный период развития законодательства о прокурорском надзоре характеризуется тем, что образование в 1722 году Петром I прокуратуры ознаменовало собой начало осуществления надзорной деятельности за исполнением полицией законов при производстве расследования. Как отмечал С.М. Казанцев, прокуроры также обеспечивали «попечение» о «колоднических» делах (надзор по арестантским делам)¹. По утверждению Е.А. Бугаевой и Л.В. Виницкого, прокуроры контролировали сроки расследования и обязаны были вникать в сущность расследуемого дела и давать оценку собранным доказательствам виновности того или иного лица².

Примечательно, что уже в 1767 году на прокурора была возложена функция уголовного преследования лиц, совершивших преступление, что обуславливалось возложением данного вида деятельности на государство и, по сути, представляло собой реализацию прокурором функции процессуального контроля³. В этой связи в п. 5 Циркулярного ордера Генерал-прокурора и Министра юстиции Г.Р. Державина от 22 сентября 1802 года указывалось, что прокуроры по уголовным делам наблюдают, с одной стороны, чтобы не происходило «где кому пристрастных допросов, бесчеловечных истязаний и притеснений всякого рода, а с другой – упущения и послабления преступления»⁴.

Последующий этап законодательной регламентации исследуемой в диссертации функции надзора прокурора и ее эффективности в досудебном производстве был непосредственно обусловлен принятием «Учреждения

¹ См.: Казанцев С.М. Прокуратура Российской Империи: историко-правовое исследование: автореф. дис. ...докт. юрид. наук: 12.00.01. С.-Петербург, 2003. С. 27.

² Казанцев С.М. Прокуратура Российской Империи: историко-правовое исследование: автореф. дис. ...докт. юрид. наук. С. 27.

³ См.: Гасымов А.Н. О надзорной деятельности прокурора в дореволюционном уголовном процессе России. С.101.

⁴ См.: Прокурорский надзор: / О.С. Капинус и др.; под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. С. 30.

Судебных Следователей» (далее – УСС)¹, в котором надзор прокурора заключался «в наблюдении за точным и единообразным исполнением законов в Российской Империи»² и был закреплен в «Основных положениях преобразования судебной части в России» утвержденных Императором Александром II 29 сентября 1862 года³.

Дальнейшие изменения надзорной функции прокурора за расследованием дел были обусловлены, как отмечает соискатель, принятием 20 ноября 1864 года Устава Уголовного Судопроизводства (далее – УУС)⁴, нормы которого, по утверждению соискателя⁵, возлагали на прокурора наряду с функцией надзора и функцию уголовного преследования (об их соотношении в диссертации речь пойдет далее). Согласно сформулированным в ст.ст. 278, 279, 281 УУС положениям прокуроры давали судебным следователям соответствующие «предложения» о ходе расследования и собиранию доказательств, а также контролировали производство следственных действий.

Характеризуя положение полиции при расследовании определенных видов преступлений, соискатель отмечает, что полицейские чины состояли в подчинении прокуроров, о начатом расследовании как и о переданных следователями дознаниях уведомлялся прокурор, судебные следователи имели право давать полиции поручения и контролировать их исполнения (ст.ст. 250, 255, 263, 493 УУС). Прокурор в процессе осуществления надзорной деятельности мог присутствовать при производстве следственных действий (ст. 280 УУС), а также потребовать от следователя избрания менее

¹ См.: Учреждение судебных следователей от 8 июля 1860 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. № 35890. URL: https://nlr.ru/e-res/law_r/content.html (дата обращения 21.07.2023).

² См.: Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. С. 129.

³ См.: Основные положения преобразования судебной части в России. Часть вторая. Уголовное судопроизводство. М.: Типография В. Готье, 1863. С. 18.

⁴ См.: Устав Уголовного Судопроизводства от 20 ноября 1864 года [Электронный ресурс] // URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3137/> (дата обращения 22.01.2025).

⁵ См.: Гасымов А.Н. О надзорной деятельности прокурора в дореволюционном уголовном процессе России. С. 101.

строгой, чем заключение меры принуждения (ст. 283 УУС). В свою очередь, следователь был обязан уведомлять прокурора о причинах освобождения обвиняемого из-под стражи и ее неизбрания (ст. 284 УУС). Отсутствие у прокурора по действующему УПК РФ данного полномочия, как отмечает соискатель¹, является одной из причин того, что согласно статистическим данным ГИАЦ МВД России от органов предварительного расследования ежегодно скрывается более 100 тыс. подозреваемых, из которых разыскивались и доставлялось следователю, дознавателю лишь каждый второй из числа объявленных в федеральный розыск².

Следует отметить, что вопрос о взаимоотношениях следователя и прокурора в дореволюционной России решался иначе, чем в современном уголовном процессе. Среди наиболее актуальных для современного российского уголовного судопроизводства является проблема взаимоотношений следователя и прокурора, заключающаяся в праве следователя не соглашаться с отдельными решениями прокурора с возможностью их обжалования вышестоящему прокурору, который, как правило, занимает позицию нижестоящего прокурора. Разрешение обозначенной проблемы возможно было бы введением в УПК РФ положений ст. 285 УУС о том, что спорные вопросы между прокурором и следователем разрешались в судебном порядке. На необходимость совершенствования процессуального порядка обжалования следователем решений прокурора по УПК РСФСР обращает внимание и К.А. Таболина в своих научных работах³.

Важно, что данный вопрос в период подготовки проекта УПК РФ входил в предмет рассмотрения рабочей группы при Комитете

¹ См.: Гасымов А.Н. Там же. С. 102.

² См.: Гаврилов Б.Я. Роль современного законодательства уголовно-правового комплекса в обеспечении гуманизации уголовно-правовой политики: мифы и реалии // Законы России: опыт, анализ, практика. 2023. № 7. С. 9-16.

³ См.: Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: история и современность // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 11. С. 63.

по законодательству Государственной Думы Российской Федерации, однако не был поддержан¹.

В числе наиболее актуальных анализируемых учеными-процессуалистами проблем как в дореволюционный (до октября 1917 г.), так и в современный период является проблема реализации прокурором функции надзора при поступлении к нему дела и его направления в суд. По УУС прокурор разрешал вопрос предания обвиняемого суду или прекращения или приостановления расследования (ст. 510 УУС), что соответствует положению прокурора в досудебном производстве и на последующих судебных стадиях.

Среди надзорных полномочий прокурора, предусмотренных ст. ст. 286, 512 УУС, соискатель выделяет его право возратить дело на доследование, с целью его дополнения. При этом нормы Устава Уголовного Судопроизводства не предусматривали, в отличие от УПК РФ, возможности у следователя обжаловать такое решение прокурором. Прикладной интерес представляет и положение ст. 519 УУС о составлении прокурором, а не следователем обвинительного акта.

Представляется необходимым акцентировать внимание на том, что достаточно значимыми отличиями положений Устава Уголовного Судопроизводства от современного УПК РФ являются следующие: во-первых, реализация прокурором надзорной функции не обуславливалась формой производства по делам; во-вторых, как указывал Н.А. Буцковский, «прокурорский надзор при предварительном следствии, наделял прокурора особыми правами, ставящими его властью контролирующею и руководящею судебным следователем»². Наличие у прокурора такого объема полномочий, в значительной мере обеспечивали его влияние на ход предварительного расследования, что обеспечивало реализацию функций уголовного

¹ См.: Гаврилов Б.Я. Уголовно-процессуальная политика: проблемы правоприменения и пути их решения / Парламентские слушания 5 декабря 2006 г. М.: Государственная Дума Российской Федерации // Информационный сборник. № 16, 2006.

² См.: Буцковский Н.А. О деятельности прокурорского надзора вследствие отделения обвинительной власти от судебной. СПб., 1867. С. 22.

преследования, в отличие от положения прокурора по УПК РФ, без каких-либо ограничений, что вызывает определенные негативные высказывания как со стороны представителей научной общественности¹, так и правоприменителей².

К изложенному следует дополнить, что при формировании положений Устава Уголовного Судопроизводства в части процессуального статуса прокурора в основу были положены ст. ст. 3 и 4 Основных положений преобразования судебной части в России от 29 сентября 1862 г.³ об отделении власти обвинительной, на которую возлагалось обнаружение преступлений и уголовное преследование заподозренного в совершении преступления лица, от судебной власти, что реализовано в ст. 311 УУС о порядке возбуждения уголовного дела и в указанных выше статьях УУС об обязанности прокурора по составлению обвинительного акта.

Таким образом по результатам проведенного исследования состояния дореволюционного уголовно-процессуального законодательства соискатель считает возможным утверждать, что Устав Уголовного Судопроизводства в целях обеспечения надзорной деятельности за расследованием дел в форме дознания и предварительного следствия наделил его достаточно широким кругом полномочий, что сегодня особенно актуально в условиях продолжения реформы уголовно-процессуального законодательства, в том числе в части разработки проекта соответствующего закона о введении в УПК РФ упрощенной формы расследования.

Относительно изложенной в первом параграфе первой главы диссертационного исследования проблемы значимости функции прокурора

¹ См.: Халиулин А.Г., Рябцев В.П. Полномочия прокурора и руководителя следственного органа // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2008. № 6; Щадрин В.С. Прокурор и его полномочия в уголовном досудебном производстве // Актуальные проблемы современного уголовного процесс: межвуз. сборник науч. трудов / под ред. В.А. Лазаревой. Самара, 2010. Вып. № 5; и др.

² См.: Гасымов Н.О надзорной деятельности прокурора в дореволюционном уголовном процессе России // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2023. № 3 (60). С. 101-103.

³ См.: Основные положения преобразования судебной части в России. Часть вторая. Уголовное судопроизводство. М.: Типография В. Готье, 1863. С. 32.

по осуществлению уголовного преследования среди дореволюционных юристов наличествовала точка зрения о ее главенствующем направлении. Так, А.А. Квачевский при оценке данной функции прокурора в досудебном производстве выделял возбуждение дела как требование прокурора о производстве следствия; наблюдение за расследованием и предание обвиняемого суду путем предъявления прокурором лицу конкретного обвинения¹.

На необходимость осуществления в досудебном производстве уголовного преследования совершившего преступление лица указывал и Н.В. Муравьев отмечая, что прокурор, одновременно является обвинителем представляя орган правительства и действуя в интересах государства². Солидаризируясь с позицией данного автора, соискатель исходит из необходимости соединения задач обвинительной и защитительной деятельности; обязанности прокурора быть беспристрастным; сочетания следственного начала деятельности прокурора с элементами состязательности; преобладания в уголовном судопроизводстве публичного начала. По мнению соискателя, позиция этого известного российского ученого – процессуалиста сохраняет свою актуальность и сегодня. Вместе с тем следует учитывать и те изменения в законодательной регламентации процессуального положения прокурора, имевшие место в ходе реформы 2007 г.

В ходе проведения диссертационного исследования соискатель, исследуя проблему соотношения по Уставу уголовного судопроизводства полномочий судебного следователя и прокурора по реализации последним функции надзора, обращается к мнению М.А. Чельцова-Бебутова, который отмечал, что хотя следователь подчинялся надзору со стороны суда и являлся

¹ См.: Квачевский А.А. Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по Судебным уставам 1864 года: теоретическое и практическое руководство. СПб.: Типография Ф.С. Сушинского, 1866. С. 133.

² См.: Муравьев Н.В. Общие основания прокурорской деятельности по уголовным делам // Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей) / Научный редактор, составитель С.М. Казанцев. 2001. С. 107.

несменяемым, однако фактически он являлся подчиненным прокурору чиновником¹. И в этой связи, как утверждает К.А. Таболина, «прокурор, по сути, превратился в руководителя следственного органа»². Однако с данным утверждением соискатель согласиться не может, отмечая низкую эффективность реализации прокурором функции «руководства и деятельностью следователя». Однако в тот временной период и в последующие годы до реформы УПК РФ 2007 года, законодательная регламентация данной деятельности прокурора представлялась обоснованной.

В завершении исследования надзорной деятельности прокуратуры в дореволюционный период соискатель обращается к научной позиции профессора И.Я. Фойницкого, по мнению которого, хотя деятельность прокуратуры по своему содержанию и распадается на законоохранительную и обвинительную, однако ее главное назначение заключается в «охране правительственного интереса применения законов, точного и согласного с разумом их»³.

Советский период развития надзорной функции прокурора характеризуется кардинальной сменой подходов к организации уголовного судопроизводства. Смена в России в октябре 1917 года политического режима повлекла за собой принятие Декрета о суде от 24 ноября 1917 г. № 1⁴, которым прокурор был исключен из участников уголовного процесса и, соответственно, надзорную деятельность за органами расследования осуществляли иные государственные и негосударственные органы и даже

¹ См.: Чельцов-Бебутов М.А. Курс советского уголовно-процессуального права. Т. 1. Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1957. С. 783-784.

² См.: Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: история и современность // Актуальные проблемы российского права. 2014. №11. С. 65.

³ См.: Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. В 2 т. 4-е изд. СПб.: Тип. т-ва «Общественная Польза», 1912. Т. 1. С. 530-533.

⁴ Декрет СНК РСФСР от 24 ноября 1917 года «О суде» // СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

отдельные граждане («правозаступники»), пользующиеся гражданскими правами¹.

Образование советской прокуратуры в составе Народного комиссариата юстиции связано с принятием Положения о прокурорском надзоре (28 мая 1922 г.)², согласно которому на прокуратуру возлагалась функция наблюдения за деятельностью органов следствия, дознания и ГПУ.

Непосредственно полномочия прокурора по руководству органами расследования преступлений были сформулированы принятым в 1922 году Уголовно-процессуальным кодексом РСФСР (далее – УПК РСФСР 1922 г.)³. По оценке О.В. Химичевой, Кодекс содержал в себе основные идеи разработчиков Устава Уголовного Судопроизводства 1864 г., с учетом отдельных недостатков, имевших место в дореволюционном процессе⁴.

Исследуя вопрос надзорной функции прокурора следует указать, что прокурор без всяких ограничений мог знакомиться с материалами расследования и давать по уголовному делу следователю обязательные для исполнения указания (ст. 121 УПК РСФСР). Относительно реализации надзорной функции прокурора за расследованием в форме дознания отмечается, что согласно ст. 109 УПК РСФСР 1922 г. прокурору предоставлялось право ознакомления с материалами дознания и дачи указаний о производстве процессуальных действий.

Исходя из содержания положений ст. ст. 101 и 112 УПК РСФСР, прокурор осуществлял контроль за возбуждением дел, а согласно ст. 9 Кодекса он обязывался возбудить уголовное преследование по каждому факту совершения преступления, а его предложение было безусловным

¹ См.: История прокуратуры России. Историко-правовой анализ / А.Г. Звягинцев и др.; М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. С. 114-120.

² См.: Положение о прокурорском надзоре: Постановление Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) от 28 мая 1922 года // [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2025).

³ См.: Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, утвержденный Постановлением ВЦИК от 25 мая 1922 года «Об Уголовно-процессуальном кодексе» // Собрание Установлений РСФСР. 1922. № 20-21. Ст. 230.

⁴ См.: Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография. М., 2004. С. 12.

поводом для этого (ст. 96). Одновременно прокурор мог отказать в производстве расследования за отсутствием признаков преступления (ст. 100). Прокурор мог предложить следователю избрать меру пресечения, отменить или заменить ее другой, а при его несогласии, вопрос разрешался судом (ст. 151), а также возратить дело следователю, дознавателю для дополнительного расследования и др., что позволяет сделать вывод о предоставлении прокурору широкого перечня полномочий реализации прокурором функции надзора за расследованием вне зависимости от его формы.

В 1923 году в связи с образованием СССР и созданием в его структуре союзных социалистических республик был принят УПК РСФСР¹, в котором прокуратура сохранила свои полномочия по осуществлению надзора за предварительным следствием (ст. 118) и дознанием (ст. 107), а также право на возбуждение уголовного преследования (ст. 9).

Актуальным представляется решение законодателя об усилении надзорных полномочий прокурора за процессуальной деятельностью следователя за счет передачи ему от суда полномочий по определению подследственности органов предварительного расследования и по разрешению споров о ней (соответственно ст. ст. 124, 127); по контролю за избранием мер пресечения (ст. 146); по рассмотрению жалоб на действия следователя (ст. 212). Дополнительными полномочиями прокурора стали его требование прокурора об изменении на более мягкую меру пресечения и др. (ст. 148, 178).

В последующем повышение уровня надзорной деятельности прокурора за предварительным расследованием имело место и с принятием Постановления ВЦИК от 16 октября 1924 г.², положениями которого от суда прокурору передавалось право разрешать заявленный против следователя

¹ См.: Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, утвержденный Постановлением ВЦИК от 15 февраля 1923 года «Об утверждении Уголовно-процессуального кодекса РСФСР» // СУ РСФСР. 1923. № 7. Ст. 106.

² См.: Постановление ВЦИК от 16 октября 1924 года «О дополнениях и изменениях Уголовно-процессуального кодекса РСФСР» // СУ РСФСР. 1924. № 78. Ст. 784.

отвод (ст. 122 УПК РСФСР) и предоставлено право осуществления надзора за производством расследования органами дознания.

Последующее расширение надзорных полномочий прокурора было обусловлено принятием:

- Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 3 сентября 1928 г.¹ в части судеустройства в РСФСР и Постановления ЦИК СССР и СНК СССР от 24 июля 1929 г.² в части регламентации организационной и процессуальной подчиненности следователя прокурору;

- Постановления Президиума ЦИК СССР от 31 октября 1924 г.³ о передаче прокурору от суда права осуществления надзора за расследованием;

- Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 20 октября 1929 г.⁴, согласно положениям которого прокурору предоставлялось право производства отдельных следственных действий, а также расследование по уголовным делам.

- в связи с принятием Конституции СССР 1936 года⁵ институт надзорной деятельности прокурора получил свое дальнейшее развитие, в том числе согласно:

- ее ст. 113 прокуратуре предоставлялось право осуществления высшего надзора за точным исполнением законов в государстве, в связи

¹ См.: «Об изменении Положения о судеустройстве РСФСР»: Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 3 сентября 1928 года // СУ РСФСР. 1928. № 117. Ст. 733.

² См.: «Положение о Верховном Суде Союза ССР и прокуратуре Верховного Суда Союза ССР»: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 24 июля 1929 года // СЗ СССР. 1929. № 50. Ст. 445.

³ См.: Постановление Президиума ЦИК СССР от 31 октября 1924 года (СЗ СССР 1924 г. № 24, ст. 206; попр. в № 10 1925 г.; 1929 г. № 67, ст. 626) // Справочник по законодательству для судебно-прокурорских работников / под общ. ред. Г.Н. Сафонова. Т. III. 2-е изд., доп. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1949. С. 430.

⁴ См.: «Об изменениях Уголовно-процессуального кодекса РСФСР»: Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20 октября 1929 года // СУ РСФСР. 1929. № 78. Ст. 756; попр. в СУ РСФСР. 1929. № 85-86.

⁵ См.: Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: Постановление Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 5 декабря 1936 года // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 06.12.1936. № 283.

с чем задачей прокурорского надзора являлось обеспечение единообразного и неуклонного применения законов на территории всей страны, что отмечал Н.В. Жогин¹;

- ст. 127 Конституции – заключение под стражу наряду с санкцией прокурора стало возможным и по судебному решению.

Дальнейшее совершенствование надзорной деятельности прокуратуры получило свое нормативное воплощение в принятом в 1955 г. Положения о прокурорском надзоре в СССР², согласно нормам которого прокурор:

- осуществлял надзор за законностью в досудебном производстве вне зависимости от формы расследования, сопряженный одновременно с обязанностью привлечения к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления (ст. 3, 17 Положения);

- был обязан знакомиться с материалами дела и лично допрашивать лицо, подлежащее заключению под стражу (ст. 18 Положения);

- был обязан рассматривать жалобы на действия органов предварительного расследования (ст. 21 Положения).

Таким образом, принятие Положения о прокурорском надзоре в СССР позволило сформировать в науке и в правоприменительной деятельности точку зрения об осуществлении прокурорского надзора на протяжении всего срока расследования уголовного дела, что позволяет рассматривать его Положения, как призванные обеспечить эффективность надзорной деятельности прокурора, выявление причин и условий, нарушений законности должностными лицами органа расследования и принятие мер к их устранению³.

¹ См.: Жогин Н.В. Прокурорский надзор за предварительным расследованием уголовных дел. М.: Юридическая литература, 1968. С. 48.

² См.: «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР»: Указ Президиума ВС СССР от 24 мая 1955 года // Ведомости ВС СССР. 1955. № 9. Ст. 222.

³ См.: Комментарий к Положению о прокурорском надзоре в СССР / под ред. Н.В. Жогина. М.: Юридическая литература, 1968. С. 74.

С принятием Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик (далее – Основы)¹ институт прокурорского надзора получил свое дальнейшее развитие. Способствовало этому и принятие далее УПК РСФСР 1960 г.

По УПК РСФСР среди основных полномочий:

- возложение на прокурора обязанности возбуждения уголовного дела при обнаружении признаков преступления и принятия мер к его раскрытию, что в числе других фактов обуславливалось тем, что предварительное следствие осуществлялось в основном следователями прокуратуры и лишь незначительная часть дел расследовалась следователями Комитета государственной безопасности (ст. 3 УПК РСФСР);

- наделение прокурора полномочиями по отмене постановления о возбуждении дела с одновременным предоставлением ему права на самостоятельное возбуждение уголовного дела (ст. 116), а также ряд полномочий «перешедших» из УПК РСФСР 1923 г. применения в отношении обвиняемого меры пресечения (ст. 89), санкционирования его ареста (ст. 96); давать указания о квалификации преступления; истребовать для проверки материалы уголовных дел (ст. 211 УПК РСФСР).

Внесенные в УПК РСФСР 1960 года Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 8 августа 1983 года² изменения конкретизировали перечень содержащихся в его ст. ст. 211 и 212 полномочий, включая право прокурора продлевать срок предварительного расследования и содержания обвиняемого под стражей.

Обращаясь к проблематике генезиса института прокурорского надзора за предварительным следствием и дознанием, соискатель разделяет доктринальную позицию профессора Т. Н. Москальковой, согласно которой

¹ См.: «Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик»: Закон СССР от 25 декабря 1958 года // Ведомости ВС СССР. 1959. № 1. Ст. 15.

² См.: «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР»: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 8 августа 1983 года // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1983. № 32. Ст. 1153.

в нормативной модели УПК РСФСР 1960 г. предметом надзорной деятельности прокуратуры выступало «точное и единообразное исполнение уголовного и уголовно-процессуального законов участниками уголовного процесса на всех его стадиях»¹. Тем самым, реализация прокурором надзорной функции включала его право решать по существу все процессуальные вопросы, возникающие в процессе расследования дела вне зависимости от его формы.

Постсоветский период развития института прокурорского надзора характеризуется поиском новых подходов к определению роли прокурора в уголовном процессе. Сформировавшиеся за период действия УПК РСФСР 1922, 1923, 1960 гг. в уголовном досудебном производстве правовые основы надзорной деятельности прокурора, включающие в себя, наряду с надзором прокурора за соблюдением законности в деятельности органов предварительного расследования, осуществление контроля за процессуальной деятельностью следователя, подверглись критике в Концепции судебной реформы в РСФСР (далее – Концепция)², в силу того, что их сочетание в одном лице способно повлечь за собой ряд негативных факторов, в том числе субъективного характера, примеры чего приведены в тексте диссертации. Исходя из научных взглядов разработчиков Концепции функция уголовного преследования в прокурорской деятельности должна признаваться доминирующей. Об этом неоднократно высказывался в своих публикациях и профессор Б.Я. Гаврилов, аргументируя тезис о необходимости разделения данных функций, что нашло отражение в последующих материалах диссертационного исследования³.

¹ См.: Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР / под ред. В.М. Савицкого, Б.Т. Безлепкина, П.А. Лупинской, И.Л. Петрухина. М.: «Проспект», 1999. С. 57.

² См.: Постановление Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

³ См.: Гаврилов Б.Я. О процессуальных и надзорных полномочиях прокурора в досудебном производстве: возможен ли возврат к старому // Информационный бюллетень СК при МВД России. 2008. № 4. С. 102-111.

Авторами Концепции в качестве одного из требований фактической компенсации отказа прокурора от процессуального руководства следствием признано необходимым исключение из УПК процессуальной фигуры начальника следственного отдела с сохранением за ним лишь административной функции. Однако высказанная в Концепции идея по исключению функции контроля прокурора за процессуальной деятельностью следователя в УПК РФ в редакции 2001 года реализована не была. Предложение о передаче соответствующих полномочий от прокурора руководителю следственного органа, на котором настаивал Б.Я. Гаврилов еще на этапе подготовки проекта УПК РФ ко второму чтению, было реализовано лишь спустя пять лет после введения Кодекса в действие»¹.

Сохранение за прокурором функции надзора за процессуальной деятельностью следователя наряду с ее совмещением в лице прокурора с функцией уголовного преследования предусматривал и разработанный НИИ прокуратуры в 1994 г. проект УПК РФ², однако он не был реализован.

Принятый 6 июня 1997 года в первом чтении УПК РФ предусматривал усиление надзорных полномочий прокурора в досудебном производстве за счет предоставления ему исключительного права на продление срока проверки сообщения о преступлении свыше трех суток.

В принятом в 2001 году УПК РФ законодатель сохранил полномочия прокурора как по осуществлению надзора, так и контроля за процессуальной деятельностью должностных лиц органов предварительного расследования (ч. 1 ст. 37 УПК РФ). Одновременно в соответствии с положениями

¹ См.: Гаврилов Б.Я. К вопросу о роли законодательства уголовно-правового комплекса в борьбе с преступностью: современное состояние и перспективы совершенствования // Уголовно-правовые, уголовно-процессуальные и криминалистические вопросы борьбы с преступностью: сб. ст. по материалам VII Всеросс. Науч.-практ. Конф. / отв. за вып. С.А. Куемжиева, А.А. Тушев; под ред. В.Д. Зеленского. Краснодар: КубГАУ. 2024. С. 170.

² См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: проект / авторы проекта: А.Д. Бойков (руководитель), И.Ф. Демидов, Ю.В. Корневский, А.И. Михайлов, А.Б. Соловьев, М.Е. Токарева, Н.А. Якубович и др. М.: Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, 1994. 236 с.

ст. ст. 22, 23, 25 Конституции РФ от прокурора суду передал полномочия по принятию решений, ограничивающих конституционные права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 29 УПК РФ). Однако в день принятия УПК РФ Федеральным законом от 18.12.2001 № 174-ФЗ законодатель принял переходный закон № 177-ФЗ¹, которым реализация указанных конституционных установлений об ограничении прав и законных участников уголовного процесса была отсрочена до 1 января 2004 г.². В данной ситуации 14 марта 2002 г. Конституционным Судом РФ было принято Постановление³, которым в рамках положений еще УПК РСФСР признано несоответствие Конституции РФ положений указанного Федерального закона №177-ФЗ. И, соответственно, законодатель еще до вступления в действие УПК РФ внес в него соответствующие изменения, реализовав тем самым конституционные установления⁴.

В соответствии с нормами вступившего в действие с 1 июля 2002 года УПК РФ законодатель предусмотрел обязательную дачу согласия следователю, дознавателю, органу дознания на их решение о возбуждении уголовного дела и весь объем иных надзорных полномочий, что ранее было предусмотрено в УПК РСФСР.

При принятии УПК РФ законодатель отказался от заложенной в Концепции судебной реформы в РСФСР 1991 г. (пункт 4 «Системные пороки уголовной юстиции» раздела II «Проблемы юстиции»)⁵ идеи

¹ См.: О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 18.12.2001 г. № 177-ФЗ // Собрание законодательств Российской Федерации. 2001. № 52. Ч. 1. Ст. 4924

² См.: Гаврилов Б.Я. 20 лет российскому уголовно-процессуальному закону: соответствует ли он научным воззрениям и требованиям правоприменителя // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 6. С. 7–14.

³ См.: По делу о проверке конституционности статей 90, 96, 122 и 216 Уголовно процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан С.С. Мартынова и С.В. Пустовалов: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 14.03.2002 № 6-П.

⁴ См.: О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.05.2002 г. № 58-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. Ст. 2027.

⁵ См.: Постановление Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

разграничения в лице прокурора полномочий по надзору за органами предварительного расследования и уголовному преследованию, включающему в себя и руководство процессуальной деятельностью следователя, что, по мнению соискателя, означало, что именно уголовное преследование является составной частью надзорной деятельности прокурора. Однако в последующем законодатель вернулся к вопросу реализации положений Концепции судебной реформы о разграничении данных функций, передав Федеральным законом от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ полномочия по процессуальному руководству следствием от прокурора руководителю следственного органа, относительно чего отдельные представители научной общественности на протяжении последующих двух десятилетий высказывали свои сомнения.

Так, по мнению К.А. Таболиной, «без какой-либо глубокой научной аргументации» со стороны научного сообщества прокурор данным Федеральным законом был лишен не только функции руководства процессуальной деятельностью следователя, но и иных полномочий, в частности, возбуждения уголовных дел, что, по ее мнению, «не позволяет ему максимально эффективно осуществлять прокурорский надзор»¹. С данной позицией соискатель не может согласиться, по тексту диссертации приведены соответствующие аргументы и статистические данные о состоянии следственной работы, выраженной через показатели законности, качества и процессуальных сроков расследования как в форме предварительного следствия, так и дознания в общей форме и в форме сокращенного дознания.

Аналогичную позицию занимали и ряд известных ученых-процессуалистов в лице Н.В. Булановой, Л.В. Головки, В.П. Рябцева, А.Г. Халиулина, В.С. Шадрин и др.², которые в своих научных публикациях

¹ См.: Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел. С. 76.

² См.: Буланова Н.В. Прокурор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства Российской Федерации. М., 2015; Головки Л.В. УПК Российской Федерации 2001 года как

активно отстаивали негативные последствия лишения прокурора полномочий по руководству процессуальной деятельностью следователей, продолжалось до официального заявления Генерального прокурора РФ И.В. Краснова при его вступлении в должность о достаточности полномочий прокурора по осуществлению надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия¹.

Одновременно среди научного сообщества (В.П. Божьев, Б.Я. Гаврилов, Н.В. Ковтун и др.)² получила признание точка зрения об обоснованности решения законодателя о передаче в полном объеме полномочий по процессуальному руководству следователем от прокурора руководителю следственного органа, о чем изложено во второй главе диссертации при проведении исследования вопросов эффективности осуществления прокурором надзора в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования с приведением статистических показателей результатов действия указанного выше Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ.

Вместе с тем, реализуя тезис «сильному государству, бесспорно, нужна сильная прокуратура»³, соискатель абсолютно согласен с принятыми

кодификация: «эффект кристаллизации» или «эффект размывания»? // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 6. С. 3-5; Халиулин А.Г., Рябцев В.П. Полномочия прокурора и руководителя следственного органа // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2008. № 6; Шадрин В.С. Прокурор и его полномочия в уголовном досудебном производстве // Актуальные проблемы современного уголовного процесса: межвуз. сборник науч. трудов / под ред. В.А. Лазаревой. Самара, 2010. Вып. № 5; и др.

¹ См.: Главное дело прокурора // Российская газета. 21.01.2020. № 12 (8066).

² См.: Божьев В.П., Гаврилов Б.Я. Концепция совершенствования досудебного производства в XXI веке: мнение науки и практика // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2017. № 2 (38). С. 74-81; Гаврилов Б.Я. Доктрина досудебного производства: настоящее и будущее // Российская юстиция. № 1. 2018. С. 37-41; Гаврилов Б.Я. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: оценка эффективности и меры по его совершенствованию // Пенитенциарная наука. Вологда. 2021. Т. 15 № 4 (56). С. 753-765; Ковтун Н.Н. К дискуссии об «утраченных» полномочиях прокурора. Есть ли предмет для дискуссий? // Российская юстиция. 2010. № 5. С. 29-34; и др.

³ См.: Великая реформа: к 150-летию Судебных Уставов: В 2 т. Т. II: Устав уголовного судопроизводства / Под ред. Л.В. Головки. М.: Юстицинформ, 2014. С. 168.

законодателем в последующие годы мерами по наделению прокурора надзорными полномочиями:

- за реализацией положений Федерального закона от 29.06.2009 № 141-ФЗ¹ в связи с введением в УПК РФ института досудебного соглашения о сотрудничестве, предусматривающего особый порядок заключения такого соглашения при производстве предварительного следствия и последующего принятия итогового судебного решения. Вновь введенная в УПК РФ Глава 40¹ наделила именно прокурора полномочиями по заключению данного соглашения;

- введение Федеральным законом от 28.12.2010 № 404-ФЗ полномочия прокурора по истребованию и проверке законности и обоснованности решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении или прекращении уголовного дела² также свидетельствует об определенных мерах со стороны государства в части усиления надзорных полномочий прокурора за предварительным следствием. Обозначенные меры направлены на реализацию в целом уголовно-процессуальной политики государства через необходимость не только сохранения, но и усиления надзорной функции прокурора в досудебном уголовном производстве.

В связи с изложенным соискатель по результатам анкетирования обращает внимание, что 56,7 % опрошенных респондентов из числа прокуроров, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью следователей, указывают на недостаточность полномочий прокурора

¹ См.: О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.06.2009 г. № 141-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.06.2009. № 26. Ст. 3139.

² См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: Федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 16.

для реализации указанной функции и лишь 38,2 % заявили о достаточности таких полномочий¹.

Следует также акцентировать внимание на том, что важной вехой в конституционно-правовом регулировании статуса прокуратуры на современном этапе стало принятие Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 05.02.2014 № 2-ФКЗ². Как обоснованно отмечает Г.Н. Королев, данные изменения, во-первых, окончательно разрешили доктринальную дискуссию о принадлежности прокуратуры к судебной власти, выделив главу о прокуратуре в Конституции Российской Федерации в отдельное наименование. Во-вторых, они существенно укрепили позиции Президента Российской Федерации в формировании прокурорского корпуса, передав в его компетенцию назначение прокуроров субъектов Федерации и всех заместителей Генерального прокурора³.

Однако наиболее дискуссионным для своего времени являлось то, что в редакции 2014 года из текста ст. 129 Конституции Российской Федерации была исключена норма о том, что прокуратура составляет единую централизованную систему, а решение этого вопроса было передано на уровень федерального закона. По справедливому замечанию профессора Г.Н. Королева, это создавало теоретическую возможность пересмотра системного места прокуратуры, вплоть до ее интеграции в структуру иных органов государственной власти, например, Министерства юстиции, что имеет как исторические прецеденты (Российская империя), так и зарубежные аналоги⁴.

¹ См.: Приложение № 2. Вопрос 2.

² См.: О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 10.02.2014. № 6. Ст. 548.

³ См.: Королев Г.Н. Сохранится ли прокуратура России как единая система? // Законность. 2014. № 10(960). С. 16.

⁴ См.: Королев Г.Н. Указ. соч. С. 17.

В исторической ретроспективе важно отметить, что обозначенная научная дискуссия сохраняла свою актуальность вплоть до конституционной реформы 2020 года. По инициативе Президента Российской Федерации и по результатам общероссийского голосования 1 июля 2020 г. в Конституцию Российской Федерации внесены изменения, которые вновь затронули статью 129 – действующей редакции части 1 указанной статьи законодатель восстановил норму о том, что прокуратура Российской Федерации является единой федеральной централизованной системой органов, тем самым разрешив многолетнюю дискуссию на высшем уровне и подтвердив конституционные гарантии единства прокурорской системы.

Выводы по второму параграфу:

1. Исследование ретроспективы развития института надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве за процессуальной деятельностью должностных лиц органов предварительного следствия и дознания в части обеспечения ими законности и обоснованности принимаемых процессуальных решений, качества и сроков расследования позволило выявить основные закономерности данного института, выделить аномалии¹ в его развитии и разработать меры по его совершенствованию в целях повышения эффективности осуществления прокурором надзора за ходом и результатами расследования уголовных дел.

2. Предложенная периодизация надзорной деятельности прокурора в уголовном досудебном производстве позволяет утверждать, что в числе общественно-политических, социальных, экономических и иных причин она обусловлена принятием таких основополагающих для развития уголовно-процессуального права законодательных актов как Устав уголовного судопроизводства 1864 г., уголовно-процессуальные кодексы РСФСР 1922, 1923 и 1960 гг. и УПК РФ 2001 г.

¹ *Аномалия* – «отклонение от нормы, общей закономерности; неправильность». (См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. С. 25.)

3. Становление и развитие института надзорной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве включает в себя ряд этапов:

- с момента образования Петром I прокуратуры – ее назначение заключалось в надзоре за ходом расследования, осуществляя который, прокурор обязан был вникать в существо дела, давать оценку собранным доказательствам виновности лица и обеспечивать надзор по арестантским делам;

- в период 1864-1917 гг. составляющим элементом надзорной деятельности прокурора в досудебном уголовном производстве являлось уголовное преследование с предоставлением ему соответствующих полномочий, включая присутствие при производстве следственных действий; дачу указаний об избрании меры принуждения и др.;

- дальнейший этап реформирования уголовного судопроизводства связан с принятием УПК РСФСР 1922 г., нормы которого предоставили прокурору: полномочия по надзору за ходом расследования; право возбуждать уголовное преследование либо отказывать в этом; право возвращать уголовное дело для производства дополнительного расследования и др. УПК РСФСР 1923 г., в свою очередь, передал прокурору от суда дополнительные полномочия: по определению подсудственности, разрешению отводов, заявленных следователю, и ряд других;

- в период действия УПК РСФСР 1960 и УПК РФ 2001 гг. до реформы 2007 г. за прокурором сохранились функции как надзора за исполнением должностными лицами органов предварительного расследования, так и осуществления процессуального руководства следствием;

- сокращение в ходе процессуальной реформы 2007 г. надзорных полномочий прокурора за процессуальной деятельностью следственных органов расследования обуславливалось необходимостью реализации Концепции судебной реформы в Российской Федерации 1991 г. о расширении полномочий судебных органов по контролю

за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, связанной с ограничениями прав и свобод человека и гражданина.

4. Оценка реформы уголовно-процессуального законодательства 2007 г. в контексте настоящего исследования позволяет сделать вывод, что разграничение процессуальной компетенции прокурора и руководителя следственного органа явилось не просто организационным изменением, а системной мерой, предопределенной Концепцией судебной реформы. Вопреки распространенной в доктрине критике, анализ статистических данных за период, прошедший после реформы, объективно подтверждает позитивный характер трансформации надзорной функции прокуратуры. Ее результатом стало не ослабление, а качественное усиление надзора, выразившееся в повышении уровня законности и качества предварительного следствия, а также в беспрецедентном сокращении числа граждан, реабилитированных на досудебных стадиях и оправданных судами. Тем самым реформа 2007 г. создала предпосылки для более эффективной реализации прокурором своей надзорной функции, освободив его от несвойственных административно-распорядительных полномочий.

§ 3. Зарубежный опыт надзорной деятельности прокурора за расследованием уголовных дел

Ввиду отсутствия единства взглядов в российской правовой доктрине относительно направлений повышения эффективности прокурорского надзора в досудебном производстве, соискатель обращается к зарубежному опыту¹ участия прокурора в уголовном процессе, исходя из того, что с принятием Федерального закона № 87-ФЗ у прокурора было изъято наряду с правом на обязательное согласование следователем, дознавателем, органом дознания постановления о возбуждении уголовного дела, а равно право на его непосредственное возбуждение. Кроме того, была упразднена функция контроля прокурора за процессуальной деятельностью следователя.

В этой связи соискателем констатируется², что, несмотря на действие этого закона почти в течение двух десятилетий, вопросы соотношения надзорных полномочий прокурора в досудебном производстве и процессуально-контрольных полномочий руководителя следственного органа сохраняют исключительно дискуссионный характер, что также обусловлено и значительным различием в российском уголовно-процессуальном законодательстве полномочий прокурора при осуществлении им надзорной функции за производством предварительного следствия и дознания.

Изучение соискателем зарубежного опыта надзорной деятельности прокурора за органами расследования и руководства процессуальной деятельностью их должностных лиц имеет своей целью разработку мер по повышению эффективности деятельности прокурора в российском уголовно-процессуальном законодательстве.

¹ См.: Гасымов А.Н. К вопросу о надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве зарубежных стран // Труды Академии управления МВД России. № 3 (67). 2023. С. 89, 91, 95.

² См.: Гасымов А.Н. Об эффективности роли прокурора в досудебном производстве: позиция законодателя и мнение правоприменителя. С. 1656-1657.

При рассмотрении зарубежного опыта необходимо учитывать не только конкретные полномочия прокурора в досудебном производстве, но и институциональное положение прокуратуры в системе органов государственной власти соответствующей страны, поскольку именно конституционный статус предопределяет объем и характер выполняемых ею функций. В обозначенном контексте показательным является подход, сложившийся в государствах англосаксонской правовой семьи. Как отмечается в юридической литературе, «классическим примером четкого отнесения прокуратуры (точнее, атторнейского ведомства) к исполнительной власти являются Соединенные Штаты Америки»¹. Данное конституционное позиционирование предопределяет и процессуальную роль прокурора (атторнея), который выступает прежде всего как сторона обвинения, обладающая широкой дискрецией при принятии ключевых процессуальных решений².

Анализ регламентации уголовно-правового статуса прокурора в зарубежном уголовно-процессуальном законодательстве, позволяет соискателю раскрыть сущность надзорной функции прокурора за обеспечением законности и обоснованности возбуждения следователем, дознавателем, органом дознания уголовного дела, качества и сроков расследования и соответственно рассмотреть возможность имплементации в российское уголовное судопроизводство отдельных положений уголовно-процессуального законодательства зарубежных государств в целях повышения эффективности в деятельности прокурора в российском досудебном производстве³.

¹ См.: Додонов В.Н. Прокуратура в России и за рубежом : сравнительное исследование / В.Н. Додонов, В.Е. Крутских ; под ред. С.И. Герасимова ; Науч.-исслед. ин-т проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. М.: НОРМА, 2001. С. 15.

² См.: Гаврилов Б.Я. О роли прокурора в уголовном судопроизводстве: теория и практика / Б.Я. Гаврилов // Современное уголовно-процессуальное право – уроки истории и проблемы дальнейшего реформирования. 2019. Т. 1, № 1(1). С. 105, 100.

³ См.: Гасымов А.Н. К вопросу о надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве зарубежных стран. С. 95.

Как обоснованно отмечает профессор А.Г. Халиулин, при рассмотрении вопроса о заимствовании иностранных правовых институтов необходимо учитывать комплекс присущих каждому государству факторов – исторических, географических, демографических, экономических, социальных и криминологических, – которые оказывают непосредственное влияние на деятельность органов прокуратуры по осуществлению уголовного преследования¹.

Принимая во внимание, что в период подготовки настоящего диссертационного исследования О.В. Левченко была завершена и успешно защищена диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.4. Уголовно-правовые науки, в которой подробно рассматриваются вопросы уголовно-процессуальной деятельности прокурора в досудебном производстве в государствах с романской и германской уголовно-процессуальными системами, а также в странах-участницах Содружества Независимых Государств (далее – СНГ)².

Вместе с тем, соискателю представляется целесообразным сосредоточить внимание на дополнительном анализе аспектов зарубежного законодательства, которые наименее освещены в научной литературе, но представляют наибольший интерес с точки зрения сравнительного правоведения. В первую очередь, заслуживает внимание уголовно-процессуальное законодательство государств-участников СНГ, в которых в течение почти восьми десятилетий (до распада СССР) формировалось по своей сущности единое правовое пространство.

Как справедливо указывает В.В. Казаков, однородность правовых систем этих государств во многом предопределяет сходство законодательных подходов к проблеме эффективности надзорной функции прокурора в сфере

¹ См.: Халиулин А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации (проблемы осуществления в условиях правовой реформы): дис. ... докт. юрид. наук. М., 1997. С. 92-93.

² См.: Левченко О.В. Уголовно-процессуальная деятельность прокурора в досудебном производстве по уголовному делу: дис. ... докт. юрид. наук. Ульяновск, 2024. С. 233-411.

укрепления законности и правопорядка в каждой из стран¹. Несмотря на общность правовых корней, сегодня во многих из них сформировались уголовно-процессуальные институты, которые в большей степени, чем аналогичные институты в российском уголовном процессе, отвечают потребностям современного государства и общества в обеспечении прав и законных интересов граждан.

Так, в Республике Казахстан в практическую деятельность правоохранительных и судебных органов внедрено электронное уголовное дело. УПК Республики Беларусь предоставляет прокурору право в ходе судебного разбирательства дополнить расследование и предъявить обвинение, существенно отличающееся от предъявленного органами расследования, в течение срока от 10 до 30 суток, установленного судом (ст.ст. 301, 310 УПК Республики Беларусь). Данные примеры наглядно демонстрируют наличие в зарубежном законодательстве правовых механизмов, которые могли бы быть перспективными для российской правовой системы.

Исследуя правовое положение прокуратуры в структуре органов власти в государствах бывшего СССР, включая государства СНГ, необходимо констатировать наличие существенно отличающихся друг от друга научных позиций относительно ее места в системе государственных органов. Так, согласно конституциям Республики Казахстан² и Республики Молдова³, органы прокуратуры относятся к судебной власти. В то же время, согласно положениям конституций Республики Армения⁴, Республики Беларусь¹,

¹ См.: Казаков В.В. Служба прокуроров в России и в других государствах-участниках СНГ: ретроспектива и современность // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 1 (27). С. 29.

² См.: Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30.08.1995 г.). URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029.

³ См.: Конституция Республики Молдова (принята парламентом 29.07.1994 г.). URL: <http://old.parlament.md/legalfoundation/constitution/ru.html>.

⁴ См.: Конституция Республики Армения (принята 05.07.1995 г.). URL: <http://www.president.am/ru/constitution>.

Республики Таджикистан², Республики Узбекистан³, Кыргызской Республики⁴, Грузии⁵ и Туркменистана⁶, органы прокуратуры являются самостоятельными государственными структурами.

Анализ положений прокуратуры в законодательстве государств романо-германской и англосаксонской правовых систем также выявляет существенные различия. В конституциях ряда государств, например, в ФРГ, деятельность прокуратуры регламентируется Законом о судостроительстве, при том что в системе органов государственной власти данный институт самостоятельно не поименован, будучи организационно интегрированным в структуру общих судов всех уровней⁷. Во Французской Республике, напротив, прокуратура функционирует как централизованная система государственных органов, возглавляемая министром юстиции и организованная при судах (за исключением полицейских судов)⁸, в силу чего традиционно именуется «публичным министерством»⁹.

Несмотря на институциональные различия в организации деятельности органов прокуратуры указанных выше зарубежных государств, в том числе бывшего постсоветского пространства, соискателем предпринята попытка выявить сущностное назначение надзорной деятельности прокуратуры

¹ См.: Конституция Республики Беларусь (принята 15.03.1994 г.). URL: <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>.

² См.: Конституция Республики Таджикистан (принята 06.11.1994 г. путем всенародного референдума). URL: <http://www.president.tj/ru/taxonomy/term/5/112>.

³ См.: Конституция Республики Узбекистан (принята 08.12.1992 г. на одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Узбекистан двадцатого созыва). URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=818.

⁴ См.: Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всенародным голосованием) 27.06.2010 г.). URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913>.

⁵ См.: Конституция Грузии (принята 23.03.2018 г. Постановление № 2071). URL: <http://www.parliament.ge/ge/kanonmdebloba/constitution-of-georgia-68>.

⁶ См.: Конституция Туркменистана (принята 14.09.2016 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31337929.

⁷ См.: Гасымов А.Н. К вопросу о надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве зарубежных стран. С. 91.

⁸ См.: Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / Отв. ред. А.Я. Сухарев. С. 859.

⁹ См.: Гуценко К.Ф., Головки Л.В., Филимонов Б.А. Уголовный процесс западных государств. 2-е изд., доп. и испр. М.: Издательство «Зерцало-М», 2002. С. 309.

в уголовном судопроизводстве. При наличии расхождений в функциональной структуре и стоящих перед ними задачах общим остается целевой ориентир: обеспечение законности и качества расследования уголовных дел, соблюдение разумных сроков уголовного судопроизводства, а также реализация уголовного преследования как государственной функции (конкретные процессуальные аспекты деятельности по осуществлению прокуратурой надзорной функции изложены далее в тексте диссертации¹).

С учетом изложенного выше об осуществлении прокурором надзорной функции в досудебном производстве государств бывшего постсоветского пространства и, исходя из конституционности данного вида надзорно-контрольной деятельности органов прокуратуры, соискатель обращается к институционному статусу данного властного участника уголовного судопроизводства.

Так, согласно положениям ч. 1 ст. 83 Конституции Республики Казахстан ее прокуратура осуществляет «высший надзор за соблюдением законности» в этой стране, а также, представляя интересы государства, осуществляет от его имени уголовное преследование в установленных законом пределах и формах.

Функция осуществления прокурором надзора за органами предварительного следствия и органами дознания предусмотрена в конституционных установлениях Республики Армения (ч. 2 ст. 176), Кыргызской Республики (ст. 104), Республики Таджикистан (ст. 93), Туркменистана (ст. ст. 129, 130), Республики Узбекистан (ст. 118) и др. Как отмечено выше, аналогичный конституционный порядок надзорной деятельности прокуратуры предусмотрен ч. 1 ст. 129 Конституции РФ.

¹ См.: Гасымов А.Н. К вопросу о надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве зарубежных стран. С. 91.

В свою очередь соискатель отмечает, что согласно ч. 1 ст. 124 Конституции Республики Молдова органы прокуратуры руководят уголовным преследованием и одновременно его осуществляют¹.

Ведя речь об осуществлении прокурором функции надзора, соискатель обращает внимание на вопрос выделения данной деятельности в качестве самостоятельного направления, что предусматривают нормы уголовно-процессуального законодательства абсолютного большинства государств бывшего СССР. В частности, согласно ч. 2 ст. 176 Конституции Республики Армения, органы прокуратуры осуществляют надзор за законностью досудебного уголовного производства. Аналогичным образом построено уголовно-процессуальное законодательство Азербайджанской Республики (ст. 84.5)², Республики Беларусь (ч. 1 ст. 25)³, Республики Казахстан (ч. 1 ст. 58)⁴, Кыргызской Республики (п. 1 ч. 1 ст. 33)⁵, Республики Таджикистан (ч. 2 ст. 36)⁶, Туркменистана (ст. 71)⁷ и Республики Узбекистан (ст. 33)⁸. Особо следует подчеркнуть, что в Республике Беларусь (ст. 25 УПК) надзор прокурора отнесен к принципам уголовного процесса с возложением на прокурора. надзора за исполнением законов как на стадии возбуждения уголовного дела, так и на стадии предварительного следствия,

¹ См.: Гасымов А.Н. К вопросу о надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве зарубежных стран. С. 91.

² См.: Уголовно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики (утвержден Законом Азербайджанской Республики от 14.07.2000 г. № 907-IQ). URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30420280.

³ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь от 16.07.1999 г. № 295-З. URL: http://etalonline.by/?type=text®num=НК9900295#load_text_none_1.

⁴ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 04.07.2014 г. № 231-V. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575852.

⁵ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 02.02.2017 г. № 20. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=95077.

⁶ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан от 03.12.2009 г. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30594304.

⁷ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Туркменистана от 18.04.2009 г. URL: <http://www.turkmenbusiness.org/node/124>.

⁸ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Республики Узбекистан (утвержден Законом Республики Узбекистан от 22.09.1994 г. № 2013-XII). URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30421101.

осуществляемого следователями Следственного комитета Республики Беларусь.

Проведенный анализ позволяет констатировать, что по уголовно-процессуальному законодательству большинства государств бывшего СССР¹ в деятельности прокурора успешно сочетаются функции надзора и уголовного преследования, на что указывает и К.А. Таболина². Исходя из анализа особенностей осуществления прокурорского надзора в государствах бывшего постсоветского пространства, соискателем в диссертации выделяется правовой статус содержащегося в УПК ряда государств *процессуального прокурора, что для российского уголовно-процессуального законодательства является неизвестным*. В частности, понятие процессуального прокурора законодатель Республики Казахстан определил в ч. 3 ст. 193 своего УПК. Данного участника уголовного процесса определяет руководитель органа прокуратуры, который поручает ему надзор за расследованием уголовного дела с момента его возбуждения и до завершения судебного разбирательства³. На необходимость подобного совмещения функций прокурора в российском уголовном судопроизводстве в своей диссертации указывала Н.П. Кириллова⁴.

Важно отметить, что в ряде государств деятельность прокурора в досудебном производстве не сочетает в себе функции надзора и уголовного преследования, а сосредоточена преимущественно на руководстве расследованием. Согласно нормам УПК Республики Молдова, прокурор руководит уголовным преследованием, надзирая «за тем, чтобы

¹ См.: статьи 84.1, 84.2 УПК Азербайджанской Республики; статью 52 часть 1 УПК Республики Армения; статью 34 части 1, 4 УПК Республики Беларусь; статью 193 часть 1 УПК Республики Казахстан; статью 33 часть 1 УПК Кыргызской Республики; статью 36 части 1, 2 УПК Республики Таджикистан; ст. 234 УПК Туркменистана.

² См.: Таболина К.А. Особенности уголовно-процессуальной деятельности прокурора в досудебном производстве в зарубежных странах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 6(55). С. 1076-1083.

³ См.: Гасымов А.Н. К вопросу о надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве зарубежных стран. С. 93.

⁴ См.: Кириллова Н.П. Процессуальные функции профессиональных участников состязательного судебного разбирательства уголовных дел в суде первой инстанции: автореф. дис. докт. юрид. наук: 12.00.09 / Кириллова Наталья Павловна. СПб., 2008. С. 9.

осуществляет каждое преступление было раскрыто, каждый преступник был привлечен к уголовной ответственности и ни одно лицо не было подвергнуто уголовному преследованию при отсутствии обоснованных признаков совершения им преступления»¹. Практически аналогичная норма содержится и в нормах УПК ФРГ, регламентирующих обязанность органов прокуратуры принимать соответствующие меры по установлению в ходе расследования лиц, совершивших преступления и подлежащих уголовному преследованию, «когда для этого имеются достаточные фактические основания»².

По мнению соискателя для современного российского уголовно-процессуального законодательства остается актуальным вопрос осуществления реализации прокурором функции процессуального руководства предварительным расследованием, существовавшей в России на многие десятилетия и подверглась коренным изменениям Федеральным законом № 87-ФЗ. Актуальным в этой связи представляется изучение положений уголовно-процессуального законодательства стран бывшего постсоветского пространства и государств дальнего зарубежья, которыми регламентируется надзорная деятельность прокурора по осуществлению процессуального руководства предварительным следствием.

Так, согласно ст. 32 УПК Грузии³ прокурор, осуществляя процессуальное руководство предварительным следствием, наделен таким дискреционным полномочием, как право отказаться от начала расследования, которое может быть обжаловано лишь однократно вышестоящему прокурору (ст. 168 УПК Грузии). Аналогичное положение о наличии у прокурора полномочий отказаться от уголовного преследования содержится

¹ См.: статью 52 части 1 пункт 6 Уголовно-процессуального кодекса Республики Молдова от 14.03.2003 г. № 122-XV. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3833.

² См.: § 152 абз. 2 Уголовно-процессуального кодекса Федеративной Республики Германии (с изменениями и дополнениями на 1 января 1993 г.) / перевод с немецкого и предисловие Б.А. Филимонова. М.: Издательская фирма «Манускрипт», 1994. 204 с.

³ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Грузии от 09.10.2009 г. № 1772-Пс. URL: http://www.pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_-09_10_2009.pdf.

и в уголовном процессе США¹, где оно именуется «усмотрением обвинительной власти». Как отмечает В.П. Божьев, прокурор в США имеет право самостоятельно принять решение отказаться от обвинения или прекратить дело после его принятия к своему производству, и даже при наличии доказательств, достаточных для осуждения виновного, он не обязан осуществлять уголовное преследование². Данная позиция законодателя вызывает как научный, так и прикладной интерес.

При исследовании вопроса об иных полномочиях прокурора применительно к российскому досудебному производству, анализ его функций в зарубежном уголовно-процессуальном законодательстве показывает, что прокуроры при осуществлении надзора за расследованием обладают достаточно широким кругом полномочий. Согласно нормам уголовно-процессуального закона стран Содружества Независимых государств, прокурору предоставлено право возбуждения уголовного дела³. В тех государствах постсоветского пространства, где уголовно-процессуальным законодательством исключена стадия возбуждения уголовного дела, началом производства по нему является непосредственно сам факт регистрации сообщения о преступлении в Едином реестре досудебных расследований или производство первого следственного действия (по УПК Республики Казахстан), что принципиально отличается от российской модели⁴.

Ведя речь о реализации прокурором надзорных полномочий в стадии возбуждения уголовного дела или начале предварительного расследования, соискатель отмечает⁵, что в большинстве государств постсоветского

¹ См.: Бернам У. Правовая система США / науч. ред. В.А. Власихин. 3-й выпуск. М.: «Новая юстиция», 2006. С. 454.

² См.: Божьев В.П. Проблемы состязательности сторон в российском уголовном процессе. Избранные труды. М.: Издательство Юрайт. 2010. 715 с.

³ См.: статью 84.2.1 УПК Азербайджанской Республики; статью 27 УПК Республики Армения и др.

⁴ См.: статью 179 часть 1 УПК Республики Казахстан.

⁵ См.: Гасымов А.Н. К вопросу о надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве зарубежных стран. С. 90-95.

пространства, как и в Российской Федерации на прокурора возложена функция по проверке исполнения органами расследования требований УПК при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях¹. Однако, в отличие от России, в уголовно-процессуальном законодательстве ряда зарубежных стран закреплены полномочия прокурора:

- по признанию постановления следователя, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным, необоснованным и его отмены с правом прокурора одновременно возбудить уголовное дело (УПК Республики Армения², УПК Туркменистана³, УПК Республики Узбекистан⁴ и др.). В связи с исключением российским законодателем данного полномочия из УПК РФ необходимость его возвращения активно обсуждается в научной среде и практиками;

- к числу значимых различий УПК РФ от положений уголовно-процессуального законодательства государств – членов СНГ, например Азербайджанская Республика, Республика Армения и др., относится предоставление в них прокурору права на самостоятельное расследование уголовного дела⁵. Право взять на себя исполнение функции следователя предоставлено прокурору и в законодательстве, например, Франции и ряда других зарубежных государств;

- продления сроков предварительного расследования (Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Казахстан и др.⁶), что призвано обеспечить применительно к УПК РФ соблюдение требований ст. 6¹ УПК РФ о разумном сроке уголовного судопроизводства, поскольку ст. 162 УПК РФ не предусматривает ограничения продления

¹ См.: статью 84.5.1 УПК Азербайджанской Республики, статью 53 часть 2 пункт 1 УПК Республики Армения и др.

² См.: статью 53 часть 1 пункт 1 УПК Республики Армения.

³ См.: статью 221 часть 3 УПК Туркменистана.

⁴ См.: статью 337 пункт 2 УПК Республики Узбекистан.

⁵ См.: статьи 84.2.1, 84.5.16 УПК Азербайджанской Республики; статью 53 часть 1 пункты 2, 4, 5, часть 2 пункт 4, часть 3 пункт 1 УПК Республики Армения и др.

⁶ См.: статьи 218.6-218.9 УПК Азербайджанской Республики; статью 197 часть 5 УПК Республики Армения; статью 193 УПК Республики Казахстан и др.

руководителем следственного органа процессуальных сроков расследования, за исключением истечения срока давности привлечения лица к уголовной ответственности;

- истребовать уголовное дело для его изучения без ограничений этого права прокурора по УПК РФ¹; получения уголовного дела для его проверки²; иметь доступ к материалам дела³ или требовать материалы дела для ознакомления с ними⁴.

Кроме того, в отличие от полномочий прокурора в части осуществления надзорной деятельности по УПК РФ полномочия прокурора в зарубежных странах предоставляют ему право:

- прекращения уголовного дела или уголовного преследования независимо от формы расследования⁵;
- утверждать решение следователя о прекращении уголовного дела или давать следователю на это согласие⁶;
- возобновлять производство по прекращенному уголовному делу⁷, а также приостанавливать расследование⁸;
- составлять по результатам расследования итоговый обвинительный документ: обвинительный акт⁹; обвинительное заключение¹⁰.

¹ См.: статьи 84.5.2, 84.5.18 УПК Азербайджанской Республики; статью 53 часть 3 УПК Республики Армения и др.

² См.: статью 193 часть 1 пункт 9 УПК Республики Казахстан; статью 234 часть 1 пункт 8 УПК Туркменистана и др.

³ См.: статью 33 часть 2 пункт 1 УПК Кыргызской Республики.

⁴ См.: § 161 УПК Германии.

⁵ См.: статью 84.5.13 УПК Азербайджанской Республики; статью 35 часть 3, статью 53 часть 3 пункт 6 УПК Республики Армения; статью 291 пункт 2 УПК Республики Молдова и др.

⁶ См.: статью 193 часть 1 пункт 17, статью 290 УПК Республики Казахстан; статью 168 часть 1 УПК Республики Таджикистан и др.

⁷ См.: статью 283.1 УПК Азербайджанской Республики; статью 264 часть 1 УПК Республики Армения и др.

⁸ См.: статью 257 УПК Республики Армения; статью 45 часть 8 УПК Республики Казахстан и др.

⁹ См.: статью 302 часть 1 пункт 2 УПК Республики Казахстан.

¹⁰ См.: статью 248 часть 1 УПК Республики Таджикистан, статью 291 пункт 1 УПК Республики Молдова и др.

Анализ деятельности прокурора в УПК зарубежных стран позволяет выделить также ряд полномочий, существенно отличающихся по мнению соискателя, в положительную сторону, от положений российского уголовно-процессуального законодательства при расследовании уголовных дел в форме предварительного следствия. К их числу относятся:

- по даче письменных указаний о направлении расследования и о производстве следственных действий¹;
- по обращению в суд или дачи согласия органу предварительного расследования на обращение в суд с ходатайством об избрании, о продлении, об отмене или изменении меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога²;
- по санкционированию непосредственно заключения под стражу, домашнего ареста или залога³.

Исследуя вопросы различия российского уголовно-процессуального законодательства, соискатель считает необходимым выделить и имеющиеся совпадения. В частности, прокуроры вправе:

- требовать устранения должностными лицами органов предварительного расследования допущенных ими нарушений законодательства либо вносить представление об их устранении⁴;
- отменять незаконные или необоснованные решения должностных лиц органов предварительного расследования⁵;
- разрешать самоотводы и отводы указанных должностных лиц¹;

¹ См.: статью 84.5.7 УПК Азербайджанской Республики; статью 53 часть 2 пункт 6 УПК Республики Армения и др.

² См.: статью 84.5.11 УПК Азербайджанской Республики; статью 136 часть 2, статью 285 часть 1 УПК Республики Армения; статью 146 часть 1, статью 147 части 2, 3 УПК Республики Казахстан и др.

³ См.: статью 125 части 3, 4, статью 126 части 3, 4, статью 127 части 3, 4, 4.1 УПК Республики Беларусь и др.

⁴ См.: статью 34 часть 5 пункт 11 УПК Республики Беларусь; статью 52 часть 1 пункт 26 УПК Республики Молдова и др.

⁵ См.: статью 84.5.8 УПК Азербайджанской Республики; статью 53 часть 2 пункты 8, 13 УПК Республики Армения; статью 193 часть 1 пункт 10, часть 2 пункт 2 УПК Республики Казахстан и др.

- отстранять данных лиц от производства расследования при нарушении ими закона²;
- изымать у следователя уголовные дела с передачей его другому³, а также передавать дело в другой орган расследования независимо от подследственности.

Завершая изучение зарубежного опыта осуществления по законодательству ряда государств как бывшего СССР, так и стран дальнего зарубежья надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве, соискатель с учетом изложенного считает возможным обозначить перед российским законодателем вопрос о возможности имплементации в УПК РФ отдельных норм зарубежного законодательства с целью повышения эффективности надзорной деятельности должностных лиц органов прокуратуры в досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

С учетом изложенного, по мнению соискателя, ряда ученых и практикующих юристов в УПК РФ при производстве предварительного следствия могут быть имплементированы следующие положения из норм зарубежного уголовно-процессуального законодательства:

- обязательность возбуждения по требованию прокурора уголовного дела должностными лицами органов предварительного следствия и органов дознания, за исключением случаев, предусмотренных соответствующими положениями ст. 24, 27 УПК РФ;
- снятие ограничения по истребованию прокурором материалов уголовного дела и принятия мер по устранению выявленных им нарушений закона;

¹ См.: статьи 84.5.6, 113.4 УПК Азербайджанской Республики; статью 89 часть 3 УПК Республики Казахстан и др.

² См.: статью 53 часть 2 пункт 10 УПК Республики Армения; статью 193 часть 2 пункт 7 УПК Республики Казахстан и др.

³ См.: статью 84.5.3 УПК Азербайджанской Республики; статью 53 часть 2 пункт 3 УПК Республики Армения и др.

- наделение прокурора полномочиями по поступившему уголовному делу с обвинительным заключением по переквалификации преступления на менее тяжкое или исключению из обвинения отдельных эпизодов преступной деятельности¹.

Выводы по третьему параграфу:

1. Компаративистский анализ уголовно-процессуального законодательства позволяет констатировать наличие общей закономерности в определении процессуального статуса прокурора на постсоветском пространстве. Для большинства государств-участников СНГ, равно как и для России в период до реформы 2007 г., характерна дуалистическая модель участия прокурора в досудебном производстве, в рамках которой надзор за законностью деятельности органов расследования органично сочетается с осуществлением функции уголовного преследования. При этом, в отличие от российской модели, в ряде зарубежных стран данный дуализм не дифференцируется в зависимости от формы расследования (следствие или дознание), что обеспечивает единство подходов к осуществлению прокурорского надзора.

2. Современное российское уголовно-процессуальное регулирование, предусматривающее различные объемы надзорных полномочий прокурора в отношении следствия и дознания, представляет собой скорее исключение, нежели правило. Анализ законодательства Азербайджанской Республики, Республики Армения, Республики Молдова и Грузии свидетельствует о том, что в указанных государствах за прокурором сохранены универсальные полномочия по руководству процессуальной деятельностью органов расследования, независимо от их ведомственной принадлежности и формы производства. Данное обстоятельство актуализирует вопрос о целесообразности дальнейшей унификации надзорных полномочий прокурора в отечественном уголовном процессе.

¹ См.: Гасымов А.Н. К вопросу о надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве зарубежных стран. С. 95.

3. В уголовно-процессуальном законодательстве государств-участников СНГ, Грузии, Федеративной Республики Германия, Французской Республики и ряде других государств законодатель правовой статус прокурора по осуществлению им надзора за процессуальной деятельностью органов расследования не обуславливается их формой, что позволяет органам прокуратуры выявлять и своевременно устранять допущенные должностными лицами органов предварительного следствия и органов дознания нарушения федерального законодательства, допущенные их должностными лицами при расследовании уголовных дел.

4. На основании проведенного соискателем с учетом результатов исследований других авторов, мнения научного сообщества и позиции правоприменителя анализа уголовно-процессуального законодательства и его доктринального развития в ряде государств как постсоветского пространства, так и государств дальнего зарубежья в диссертации формулируется вывод о возможности имплементации в УПК РФ отдельных положений уголовно-процессуального законодательства обозначенных выше государств, с целью реализации которых разработаны предложения о внесении в российское уголовно-процессуальное законодательство соответствующих изменений.

ГЛАВА II. ПРИКЛАДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

§ 1. Эффективность надзорной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела

При рассмотрении соискателем¹ вопроса об эффективности прокурорского надзора за принятием решений о возбуждении уголовного дела или об отказе в этом отмечает, что дефектность указанных решений негативно влияет как на последующие результаты расследования, так и порождает правовые последствия, связанные с нарушением предусмотренных ст. 52 Конституции Российской Федерации прав граждан на их доступ к правосудию и возмещения причиненного им преступлением ущерба, а также может повлечь незаконное уголовное преследование.

В диссертации также обращается внимание на то, что необоснованный и незаконный отказ в расследовании уголовного дела способен повлечь нарушение разумного срока уголовного судопроизводства, право на соблюдение которого гарантировано ст. 6¹ УПК РФ. Данная правовая позиция находит подтверждение, в частности, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13.06.2019. № 23-П по делу Б.А. Сотникова.² Правовая значимость данного акта обусловлена тем, что между обращением Б.А. Сотникова в орган внутренних дел (5 июня 2009 г.) и итоговым возбуждением уголовного дела (26 ноября 2015 г.) истекло более шести лет, в течение которых потерпевшему систематически отказывалось в возбуждении уголовного дела.

О научной и прикладной значимости озвученной проблемы – незаконных, необоснованных отказов должностных лиц правоохранительных

¹ См.: Гасымов А.Н. О роли прокурора в обеспечении законности в стадии возбуждения уголовного дела // Публичное и частное право. 2024. № 2(46). С. 64-75.

² См.: «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 6¹ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Б.А. Сотникова»: Постановление Конституционного Суда РФ от 13.06.2019 № 23-П // Собрание законодательства РФ, 24.06.2019, № 25, ст. 3315.

органов в расследовании – свидетельствуют статистические данные ГИАЦ МВД России, отражающие соотношение количества зарегистрированных за последние два десятилетия сообщений о преступлениях и возбужденных по ним уголовных дел. Приведенные в Таблице 4 показатели достаточно объективно демонстрируют, что при увеличении числа зарегистрированных сообщений о преступлениях на 13,1 % количество возбужденных уголовных дел сократилось с 3,3 млн в 2006 г. до 1,5 млн в 2024 г. (т.е. на 1,8 млн), тогда как число процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела (далее – «отказных материалов») возросло на 1,9 млн (см. Таблицу № 4)¹.

Таблица № 4

Статистические данные ГИАЦ МВД России о результатах рассмотрения сообщений о преступлениях²

	2006	2017	2019	2022	2024
Всего зарегистрировано сообщений о преступлениях (млн.)	10,7	10,3	9,9	11,9	12,1
Возбуждено уголовных дел (млн.)	3,3	1,78	1,69	1,6	1,5
В т.ч. удельный вес к числу сообщений о преступлениях	30,8 %	17,2 %	17,1 %	13,4 %	12,3 %
Количество (без повторных) «отказных» материалов (млн.)	4,5	6,3	6,0	6,2	6,4

В этой связи соискатель отмечает, что государством и его правоохранительными органами в лице Генпрокуратуры и МВД России в течение последних более 50 лет неоднократно принимались властные решения по обеспечению законности в их деятельности в части регистрации, учета и принятия по обращениям граждан и обращений в связи с совершением противоправных деяний. Однако в правоприменительной деятельности органов предварительного следствия и органов дознания по-

¹ См.: Гасымов А.Н. К вопросу совершенствования законодательства о роли прокурора в реализации функции уголовного преследования. С. 137.

² См.: Статистические данные о результатах рассмотрения сообщений о преступлениях по форме 4-Е // Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 27.02.2015 № 89.

прежнему распространены факты укрытия преступлений от регистрации и учета, в том числе путем принятия незаконных, необоснованных процессуальных решений следователя, дознавателя, органа дознания в стадии возбуждения уголовного дела, что снижает уровень защищенности населения от преступных посягательств и негативно сказывается на авторитете правоохранительных органов.

О распространенности данного негативного явления, как отмечает соискатель, обращалось внимание правоохранительных органов еще в Постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 июля 1966 г. № 571 «О мерах по усилению борьбы с преступностью»¹, в п. 18 которого от Прокуратуры СССР потребовано усилить надзор *(соответственно повысить эффективность деятельности органов прокуратуры – выделено Г.А.)* «за своевременным и внимательным реагированием на сигналы от населения о нарушении законности и прав советских граждан»².

Следующий шаг по решению проблемы регистрации и учета преступлений был принят на основании Указа Президента Российской Федерации от 30.03.1998 №328³, предусматривающего разработку федерального закона, регламентирующего правовые правила, предназначенные обеспечить полноту регистрации и учета преступлений. Однако разработанный Генпрокуратурой России проект данного закона не был поддержан Администрацией Президента Российской Федерации⁴

¹ См.: О мерах по усилению борьбы с преступностью: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 июля 1966 г. № 571 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов URL:<https://docs.cntd.ru/dokument/765711497> (дата обращения: 05.03.2025).

² См.: Гасымов А. Н. О роли прокурора в обеспечении законности в стадии возбуждения уголовного дела // Публичное и частное право. 2024. № 2(46). С. 66.

³ См.: О разработке единой государственной системы регистрации и учета преступлений: Указ Президента Российской Федерации от 30.03.1998 № 328 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 14. Ст. 1544.

⁴ См.: Письмо Руководителя Администрации Президента Российской Федерации А.С. Волошина от 11.11.1999 № А 4-12702-П.

по причине, как указывает Б.Я. Гаврилов, отсутствия в нем разграничения понятия преступления в уголовно-правовом и статистическом значениях¹.

В связи с невозможностью законодательного разрешения проблемы регистрации и учета заявлений, сообщений о преступлениях, в последующие 20 лет был предпринят ряд мер административного регулирования, в том числе:

- по инициативе Генпрокуратуры России совместным приказом МВД и Госкомстата России от 07.10.2003 № 774/435 (не опубликовывался) в органах внутренних дел восьми МВД, ГУВД, УВД субъектах Российской Федерации был проведен эксперимент по передаче полномочий по учету преступлений органам статистики с оставлением за органами внутренних дел их регистрации, что не повлияло на полноту регистрации преступлений;

- не изменили негативную ситуацию с регистрацией и учетом преступлений и ряд совместных приказов Генпрокурора России и МВД России². Однако результаты их действия проблему законности в деятельности правоохранительных органов по рассмотрению заявлений, сообщений о преступлениях разрешить не смогли³.

¹ См.: Гаврилов Б.Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты: монография. М.: Проспект, 2008. С. 39.

² См.: Приказ Генпрокурора России и МВД России от 28.11.2001 № 72/1058 «О мерах по регистрации и учету преступлений», от 16.05.2005 № 18/350 «О мерах по укреплению законности при вынесении постановления об отказе в возбуждении уголовного дела» (не опубликованные), а также Приказ Генпрокурора России, МВД России, ФСБ России, СК России, ФСКН России, ФТС России, ФСИН России, Минобороны России, ФССП России, МЧС России от 26.03.2014 № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях» (зарегистрирован в Минюсте России 04.08.2014 г. № 33432) // Российская газета. 13.08.2014. № 181.

³ См.: Гаврилов Б.Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты. С. 37-39; Коноваленко Р.Д. Нормативная база учета преступлений как фактор укрепления учетно-регистрационной дисциплины // Вестник МВД России. 2006. № 1. С. 40-46; Скоморохов Р.В., Шиханов В.Н. Уголовная статистика: обеспечение достоверности. М.: Волтерс Клувер, 2006. С. 54-55; и др.

Изложенное выше подтверждается и приведенными за период 2015-2024 гг. в Таблице № 5 данными о количестве нарушений (ежегодно около 3,5 млн.) учетно-регистрационной дисциплины¹.

Таблица № 5

Статистические данные о количестве нарушений законности на стадии возбуждения уголовного дела²

Период	При приеме и регистрации сообщения о преступлении
2015	3 732 360
2016	3 778 553
2017	3 793 667
2018	3 730 794
2019	3 627 927
2020	3 491 902
2021	3 464 543
2022	3 111 128
2023	3 446 813
2024	3 477 520

Достаточно наглядно, по мнению соискателя о приведенной выше ситуации о значительном количестве нарушений должностными лицами правоохранительных органов законности в исследуемой соискателем сфере их деятельности свидетельствуют и приведенные в Таблице 6 статистические данные Генпрокуратуры России, о количестве ежегодно отменяемых прокурором постановлений следователей, дознавателей и органов дознания об отказе в возбуждении уголовного дела – в связи с их незаконностью или необоснованностью – причем число таких отмененных решений превышает показатель зарегистрированных преступлений (см. Таблицу № 6).

¹ См.: Гасымов А.Н. К вопросу о роли и оценке Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ в повышении эффективности надзорной деятельности прокурора на стадии предварительного следствия: некоторые итоги. С. 108-109.

² Здесь и далее см.: Статистические отчеты «Сведения о результатах надзора за исполнением законов на досудебных стадиях уголовного судопроизводства» по форме НСид за 2015-2024 гг. [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 30.03.2025).

Статистические данные о соотношении количества зарегистрированных преступлений и отмененных прокурором постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела¹

Период	Всего зарегистрировано преступлений	Отменено постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела (с повторными)	Без повторных
2017	2 058 476	2 381 432	1 347 307
2018	1 991 532	2 225 641	1 266 999
2019	2 024 337	2 035 927	1 242 559
2020	2 044 021	1 954 275	1 109 994
2021	2 004 404	1 586 962	1 013 703
2022	1 954 795	1 633 297	948 123
2023	1 947 896	1 688 314	1 308 206
2024	1 911 386	1 841 349	1 217 273

Приведенные в Таблице 6 статистические данные о количестве отмененных прокурорами незаконных и необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела (без учета повторных отмен) позволяют соискателю констатировать возможность неоднократного вынесения таких решений. В связи с этим Генеральный прокурор Российской Федерации (на тот период) Ю.Я. Чайка отмечал: «прокурорами многократно отменяются незаконные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, однако они с легкостью выносятся вновь»². Реагируя на данную ситуацию, законодателю надлежит установить правило, в силу которого отмена прокурором постановления об отказе в возбуждении уголовного дела с признанием его незаконным должна являться для следователя, дознавателя или органа дознания обязательным поводом к возбуждению уголовного дела, за исключением случаев наличия оснований, предусмотренных ст. ст. 24 и 27

¹ См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2017-2024 гг. // http://genproc.gov.ru/upload/iblock/be9/sbornik_12_2024.pdf.

² См.: Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Чайки Ю.Я. на парламентских слушаниях на тему «Уголовная политика в Российской Федерации: проблемы и решения» [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. 18.11.2013 г. URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/85492/ (дата обращения: 30.03.2025).

УПК РФ и влекущих отказ в возбуждении уголовного дела либо прекращение уголовного преследования¹.

От решения данного вопроса непосредственно зависит эффективность прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела, которая в настоящее время остается недостаточной, причины чего и предлагаемые соискателем меры излагаются далее по тексту диссертационного исследования.

Переходя к анализу эффективности прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела, представляется необходимым определить и раскрыть содержание факторов, влияющих на реализацию надзорной функции прокурора при проверке заявлений и сообщений граждан и организаций о совершенных в отношении них противоправных деяниях. Проведенное исследование позволяет отнести к числу таких факторов состояние законодательной базы, регламентирующей надзорные полномочия прокурора. В этой связи особого внимания заслуживают изменения, внесенные в УПК РФ указанным выше Федеральным законом № 404-ФЗ, который восстановил право прокурора на отмену незаконных и необоснованных постановлений о возбуждении уголовного дела или об отказе в этом, вынесенных следователем или руководителем следственного органа.

Наряду с изложенными в Таблицах №№ 4-6 статистическими данными, отражающими результаты рассмотрения сообщений о преступлениях, количество нарушений законности в стадии возбуждения уголовного дела, в частности число отмененных прокурором постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, а также приведенными в работе Б.Я. Гаврилова² сведениями, характеризующими состояние законности

¹ Гасымов А.Н. Эффективность прокурорского надзора за процессуальной деятельностью в стадии возбуждения уголовного дела: проблемы законодательного регулирования // Публичное и частное право. 2021. № 1. С. 94.

² См.: Гаврилов Б.Я. О некоторых проблемах повышения роли прокурора в уголовном судопроизводстве: видение ученого и практика // Вестник экономической безопасности. 2019. № 1. С.11-13.

и, в известной мере, эффективность реализации прокурором надзорной функции за процессуальной деятельностью уполномоченных должностных лиц на этапе проверки сообщения о преступлении, соискатель обращается к позициям законодателя и ряда российских ученых, исследовавших данную проблематику.

Так, профессор Л.Н. Масленникова обоснованно указывает, что целевая направленность стадии возбуждения уголовного дела – «установление процессуальных условий, необходимых для возбуждения уголовного дела и производства досудебного расследования»¹.

Однако если УПК РСФСР 1960 г. на этапе проверки сообщения о преступлении предусматривал возможность производства лишь одного следственного действия – осмотра места происшествия, что фактически служило поводом и законным основанием для начала расследования, то с принятием УПК РФ и последующей реформой 2013 г. следователю, дознавателю и органу дознания предоставлена возможность проводить в ходе данной проверки порядка десяти следственных и иных процессуальных действий, включая получение объяснений, назначение и производство судебной экспертизы, освидетельствование, изъятие предметов и документов и др. Этот вид процессуальной деятельности подвергся существенным изменениям, эффективность которой требует анализа положений внесенных в УПК РФ изменений с учетом опыта реформ при подготовке проекта УПК РФ ко второму чтению.

В этой связи соискатель отмечает, что законодатель с учетом мнения правоприменителя включил в УПК РФ положения о возможности на этапе проверки сообщения о преступлении, кроме осмотра места происшествия, назначения судебной экспертизы, что являлось актуальным при расследовании преступлений о незаконном обороте наркотических средств, боеприпасов, взрывных устройств и взрывчатых веществ, фактов

¹ См.: Масленникова Л.Н. Досудебное производство в уголовном процессе России. М., 1993. С. 8.

причинения гражданам телесных повреждений различной тяжести, а также проведения освидетельствования, что законодателем было реализовано в ч. 4 ст. 146 УПК РФ.

Однако в силу допущенной законодательной ошибки вновь введенные в уголовно-процессуальное законодательство указанные выше положения о возможности их реализации должностными лицами органов предварительного расследования и органов дознания в правоприменительной деятельности по расследованию преступлений не могли быть реализованы, поскольку нормы УПК РФ, регламентирующие правила назначения и производства судебной экспертизы (ст. 195) и освидетельствования (ст. 179), не предусматривали их осуществления в стадии возбуждения уголовного дела, что обусловило в последующем их исключения законодателем из УПК РФ.

Однако востребованность правоприменителя в производстве отдельных следственных действий до возбуждения уголовного дела не только сохранялась, но и в условиях роста преступности в сфере экономической деятельности, о финансовых мошенничествах, их организованных форм и тяжести последствий от их совершения – значительно возросла. Этому способствовало также и вполне обоснованное возрастание требований органов прокуратуры к соблюдению законности при принятии процессуальных решений о возбуждении уголовного дела или об отказе в начале производства расследования, что подтверждается значительным числом выявленных прокуратурой нарушений учетно-регистрационной дисциплины – их число в 2017-2024 гг. ежегодно превышало 3 млн. (см. приведенную выше Таблицу 5).

Изложенное свидетельствует о том, что востребованность расширения перечня следственных и иных процессуальных действий в стадии возбуждения уголовного дела была детерминирована, помимо прочего, потребностью правоприменителей, реагируя на обращения которых

Федеральным законом от 04.03.2013 № 23-ФЗ¹ были внесены в УПК РФ соответствующие изменения, предоставляющие право следователю, дознавателю на производство на этапе проверки сообщения о преступлении целого комплекса следственных и иных процессуальных действий, что нашло отражение в ч.ч. 1 и 1¹ ст. 144 УПК РФ, с возможностью использования их результатов в качестве доказательств по уголовному делу (ч. 1² ст. 144 УПК РФ).

Столь существенные изменения в процессуальном порядке доказывания в стадии возбуждения уголовного дела, обуславливают необходимость повышения эффективности осуществления прокурором надзорной деятельности за законностью и обоснованностью принятия уполномоченными уголовно-процессуальным законом должностными лицами соответствующих процессуальных решений, призванных гарантировать соблюдение законности в деятельности правоохранительных органов государства.

Как отмечено выше, произошедшие в ходе реформы 2007 г. весьма существенные изменения в уголовном досудебном производстве обусловили определенное сокращение объема надзорных полномочий прокурора за процессуальной деятельностью должностных лиц органов предварительного расследования и дознания, в стадии возбуждения уголовного дела, которое К.А. Таболина рассматривает как «дефицит» полномочий прокурора в данной стадии уголовного процесса, понимая под ним отсутствие у прокурора полномочий как по своевременному и эффективному предупреждению нарушений законности, так и по устранению выявленных им нарушений законов, приводя в подтверждение результаты анкетирования. Так, по итогам проведенных ею опросов 71,6 % работников прокуратуры полагают, что прокурору

¹ См.: О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 04.03.2013 г. № 23-ФЗ // Российская газета. 06.03.2013. № 48.

недостаточно установленных УПК РФ полномочий по надзору за возбуждением уголовных дел¹.

На недостаточность полномочий прокурора при осуществлении надзора в рассматриваемой стадии уголовного судопроизводства указывают также результаты проведенного соискателем анкетирования работников прокуратуры. Так, 56,7 % опрошенных прокуроров отметили дефицит полномочий при надзоре за процессуальной деятельностью следователей², а 52,7 % – при надзоре за деятельностью дознавателей³. Прослеживаемая разница в результатах опроса, проведенного соискателем, и анкетирования К.А. Таболиной обусловлена изменением позиции Генеральной прокуратуры Российской Федерации в части достаточности данных полномочий прокурора, о чем указано выше в тексте диссертации.

Не менее актуальным с позиции эффективности прокурорского надзора в досудебном производстве представляется осуществление прокурором полномочий в стадии возбуждения уголовного дела. Как отмечалось выше, Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ из компетенции прокурора исключены: обязательное согласование постановления следователя, дознавателя, органа дознания о возбуждении уголовного дела, а также право самостоятельно возбуждать уголовное дело при наличии к тому повода и основания.

В этой связи представляется необходимым отметить то обстоятельство, что принятый в 2001 г. УПК РФ с целью повышения эффективности надзорной функции прокуратуры за обеспечением законности на стадии возбуждения уголовного дела не только сохранил предусмотренное УПК РСФСР право прокурора на возбуждение уголовного дела, но и предоставил ему дополнительно полномочия в части обязательного получения следователем, дознавателем, органом дознания его согласия на принятие ими

¹ См.: Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел. С. 308.

² См.: Приложение № 2. Вопрос 2.

³ См.: Приложение № 3. Вопрос 2.

решения о возбуждении уголовного дела. Подобные полномочия ранее предоставлялись указанному должностному лицу в соответствии с Циркуляром Генерального прокурора СССР от 5 июня 1937 г. № 41/26¹.

В связи со сложившимся положением, соискатель уточняет, что среди представителей научного сообщества существует точка зрения о необходимости возвращения прокурору полномочий по возбуждению уголовного дела. Так, А.С. Стройкова отмечает, что «лишение прокурора права на возбуждение уголовного дела не позволяет ему своевременно устранять выявленные нарушения»². Данную точку зрения выражают известные российские ученые-процессуалисты, представляющие как практические органы прокуратуры, так и научное сообщество. На это же обстоятельство указывает и Б.Я. Гаврилов³.

В частности, профессор В.Б. Ястребов, утверждает, что решение законодателя о лишении прокурора полномочий по возбуждению уголовного дела явилось неожиданностью не только для прокуроров, но и для всего юридического сообщества, настаивая на возвращении прокурору права на возбуждение уголовного дела⁴. Аналогичную позицию занимает

¹ См.: «О повышении качества расследования»: Циркуляр Прокуратуры СССР от 5 июня 1937 г. № 41/26 // Социалистическая законность. 1937. № 7.

² См.: Стройкова А.С. Анализ теории и практики реализации изменений российского уголовно-процессуального законодательства относительно полномочий прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения): сб. тезисов докладов Всероссийской науч.-практ. конф. (г. Саратов, 1-2 июня 2012 г.). Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Сарат. гос. юр. акад.», 2012. С. 184.

³ См.: Гаврилов Б.Я. О некоторых проблемах повышения роли прокурора в уголовном судопроизводстве: видение ученого и практика // Вестник экономической безопасности. 2019. №1. С.8.

⁴ См.: Ястребов В.Б. Процессуальный статус прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства (нормативное правовое регулирование и перспективы развития) // Российский следователь. 2012. № 6. С. 11.

и профессор А.Г. Халиулин¹. На это же обращает внимание и К.А. Таболина в своем диссертационном исследовании².

При рассмотрении вопроса о полномочиях прокурора по возбуждению уголовного дела соискатель обращается к Рекомендации № R (2000) 19 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия»³; к Модельному закону о прокуратуре⁴, предусматривающими право прокурора на возбуждение уголовного дела.

Правом на возбуждение уголовного дела, как указывается в третьем параграфе первой главы диссертации, обладают прокуроры и в большинстве государств-участников СНГ, в том числе в Азербайджанской Республике, Республике Армения, Республике Беларусь, Республике Молдова, Республике Таджикистан и др.

Изъятие у прокурора полномочий по самостоятельному возбуждению им уголовного дела при наличии в соответствии со ст. 140 УПК РФ повода и основания законодатель пытался компенсировать внесением в Кодекс Федеральным законом от 28.12.2010 № 404-ФЗ⁵ изменений, предусматривающих самостоятельный повод для возбуждения уголовного дела в качестве которого выступает постановление прокурора о направлении им материалов в орган предварительного расследования для решения

¹ См.: Халиулин А.Г., Рябцев В.П. Полномочия прокурора и руководителя следственного органа // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2008. № 6 (8). С. 23-24; и др.

² См.: Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: дис. ... канд. юрид. наук. С. 137.

³ См.: Рекомендация № R (2000) 19 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» // Журнал российского права. 2001. № 8.

⁴ См.: Модельный закон о прокуратуре // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников СНГ. 2007. № 39. Ч. 1.

⁵ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 16

вопроса об уголовном преследовании (п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ), о чем изложено в п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Однако в первые годы действия данного закона эти изменения сегодня не компенсировали в полной мере отсутствие у прокурора полномочия по возбуждению уголовного дела, в силу того, что положения п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ не обязывали следователя и дознавателя возбудить уголовное дело по указанному поводу.

Как следствие, в 2011 г. следователями, дознавателями из 61,6 тыс. направленных прокурором материалов для решения вопроса об уголовном преследовании отказано в возбуждении уголовного дела по каждому третьему постановлению прокурора.

Однако в последующие годы ситуация принципиально изменилась. Так, согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры России за 2017-2024 гг.¹, во-первых, многократно сократилось количество направляемых прокурорами в органы предварительного следствия и специализированного дознания материалов в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ и, во-вторых, последовательно увеличивается удельный вес возбужденных по ним уголовных дел, что наглядно отражено в Таблице № 7².

Таблица № 7

Статистические данные о реализации органами предварительного следствия и дознания положений п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ

Период	Всего направлено материалов для осуществления уголовного преследования	По ним возбуждено уголовных дел
2010	61 600	41251 или 67,0%
2017	5928	4849 или 81,8%
2018	5392	4778 или 88,6%
2019	6055	5361 или 88,5%
2020	5468	5051 или 92,4%

¹ См.: Статистические отчеты «Сведения о результатах надзора за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСД за 2010, 2017-2023 гг. [Электронный ресурс].

² См.: Гасымов А.Н. Эффективность прокурорского надзора за процессуальной деятельностью в стадии возбуждения уголовного дела: проблемы законодательного регулирования. С. 97.

2021	5006	4529 или 90,5%
2022	3983	3808 или 95,6%
2023	3312	3149 или 95,1%
2024	1253	1137 или 90,7%

О разумном использовании прокурором представленного ему законом указанного полномочия и одновременно о должном реагировании органов предварительного следствия по направленным им прокурором материалов для решения вопроса об уголовном преследовании свидетельствуют и приведенные в Таблице 8 статистические данные за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства, согласно которым в 2023-2024 гг. количество направленных прокурором в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ постановлений о направлении в орган расследования материалов для решения вопроса об уголовном преследовании сократилось в два раза, а удельный вес их исполнения следователями органов внутренних дел составил порядка 95% и следователями Следственного комитета РФ – в пределах 74-84% (см. Таблицу № 8)¹.

Таблица № 8

Статистические данные о реализации следователями положений п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ

Период	Следователи органов внутренних дел РФ		Следователи Следственного комитета РФ	
	2023	2024	2023	2024
Всего поступивших материалов для осуществления уголовного преследования	1096	577	597	284
По ним возбуждено уголовных дел	1048	538	501	211
То же в %	95,6%	93,2%	83,9%	74,3%

¹ См.: Гасымов А.Н. К вопросу о роли и оценке Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ в повышении эффективности надзорной деятельности прокурора на стадии предварительного следствия: некоторые итоги. С. 109; Гасымов А.Н. Об эффективности роли прокурора в досудебном производстве: позиция законодателя и мнение правоприменителя. С. 13.

Тем не менее, по результатам проведенного соискателем анкетирования высказанного прокурорами мнения – 68,1 % из них за возвращение прокурору данного полномочия и 71,3 % – за внесение изменений в редакцию п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ¹ об обязанности исполнения следователями, дознавателями предусмотренного в данной норме повода для возбуждения уголовного дела.

По мнению соискателя, для обеспечения реальной действенности прокурорского надзора не требуется кардинального пересмотра всей процедуры начала расследования – достаточно точечной, но принципиальной корректировки п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ. Полагаем необходимым законодательно закрепить, что постановление прокурора о направлении материалов в орган расследования является для следователя (дознавателя) обязательным для незамедлительного возбуждения уголовного дела. Единственным изъятием из указанного правила должны стать обстоятельства, прямо предусмотренные п.п. 3, 5, 6 ч. 1 ст. 24 и п.п. 3-6 ч. 1 ст. 27 УПК РФ, исключаящие производство по делу – в таких ситуациях закон должен допускать проведение дополнительной проверки сообщения о преступлении в общем порядке до принятия окончательного решения.

Кроме изложенной выше проблемы о полномочиях прокурора и, соответственно, об эффективности реализации им надзорной функции в стадии возбуждения уголовного дела, соискатель обращается к рассмотрению еще двух основных вопросов о юридико-правовой природе и статистической оценке эффективности его надзорной деятельности, сущность которых состоит в правовой оценке и количественном соотношении принятых по результатам проверки сообщения о преступлении процессуальных решений о соотношении количества:

- возбужденных следователями, дознавателями уголовных дел и признанных из них прокурором незаконными, необоснованными с последующей их отменой;

¹ См.: Приложение № 2. Вопросы 4 и 5 соответственно.

- решений об отказе в возбуждении уголовного дела и признанных из них прокурором незаконными или необоснованными, в том числе с возбуждением в установленном уголовно-процессуальным законом порядке уголовного дела.

При анализе эффективности деятельности прокурора по осуществлению надзора за следствием и дознанием на этапе проверки сообщения о преступлении соискатель, как отмечено выше, исходит из того, что согласно приведенным выше по тексту диссертации в Таблице № 5 статистическим данным ежегодно выявляется более 3 млн. нарушений учетно-регистрационной дисциплины.

По результатам анкетирования о необходимости наделяния прокурора дополнительными полномочиями высказались 94,7 %, 4,5 % - не согласились с данным предложением и 1,2 % – затруднились ответить¹.

Переходя непосредственно к рассмотрению вопроса об эффективности надзорной деятельности прокурора в части оценки и законности возбуждения уголовного дела, соискатель обращает внимание на то обстоятельство, что еще в советский период имела место точка зрения о коллизионной положений УПК РФ по вопросу обоснованности возбуждения уголовных дел в случае их прекращения»². При этом на протяжении ряда лет позиция Генеральной прокуратуры РФ заключалась в том, что усиление надзора со стороны прокурора за возбуждением уголовного дела должно сопровождаться сокращением количества дел, прекращаемых в стадии предварительного расследования³.

Наглядно подтверждают изложенное нормативно-правовая позиция Генпрокуратуры России и приведенные ниже статистические данные

¹ См.: Приложение № 2. Вопрос 6.

² См.: Комментарий к Положению о прокурорском надзоре в СССР / под ред. Н.В. Жогина. М.: Юридическая литература, 1968. С. 92.

³ См.: Выступление Генерального прокурора Российской Федерации на коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 3 февраля 2006 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/23413/videos> (дата обращения: 25.04.2025).

о соотношении количества прекращенных уголовных дел в стадии предварительного расследования и в ходе судебного разбирательства.

Так, непосредственно после вступления в действие УПК РФ указанием заместителя Генерального прокурора РФ А.Г. Звягинцева от 2 сентября 2003 г. № 2/2-11-03 было приостановлено прекращение следователями, дознавателями уголовных дел в связи с примирением сторон (ст. 25 УПК РФ) и по основанию деятельного раскаяния (ст. 28 УПК РФ). Это привело к тому, что если следователями и дознавателями в последующие годы прекращалось ежегодно порядка 56 тыс. уголовных дел по нереабилитирующим основаниям, то по результатам судебного разбирательства ежегодно по этим же основаниям прекращалось по 250-300 тыс. уголовных дел о преступлениях небольшой и средней тяжести.

Вместе с тем, как отмечает профессор Л.А. Воскобитова, оснований для такого правоприменения ст.ст. 25, 28 УПК РФ в законе не содержится¹. В свою очередь, по мнению Л.Н. Масленниковой, также критически оценивающей данную ситуацию, подобное правоприменение придает производству проверочных действий по рассмотрению сообщения о преступлении особое значение², что вряд ли является обоснованным как с позиции закона, так и правоприменителя.

Одновременно следует отметить, что и сегодня количество прекращенных следователями органов внутренних дел весьма незначительно (порядка 7-8 тыс. уголовных дел или от 2,5 % до 3,0 % от общего количества оконченных уголовных дел), что объясняется внутриведомственными требованиями, согласно которым прекращение уголовного дела считается отрицательным показателем в работе органов предварительного следствия.

При этом, по мнению соискателя, не учитываются положения Концепции судебной реформы в РСФСР о том, что прекращение уголовного

¹ См.: Воскобитова Л.А. Возбуждение и прекращение уголовного дела: анализ следственной практики // Уголовное судопроизводство: теория и практика. М.: Юрайт, 2011. С. 462.

² См.: Масленникова Л.Н. Процессуальное значение результатов проверочных действий в доказывании по уголовному делу. М.: Академия МВД России, 1993. С. 23.

дела должно рассматриваться как один из возможных результатов расследования, соответствующих задаче установления истины по делу¹. Реализация правоприменителем данного положения призвана как справедливо замечает К.А. Таболина, в значительной мере нейтрализовать необходимость каждый раз выяснять, имеет ли уголовное дело «судебную перспективу» и стремление любой ценой добиваться передачи его в суд»².

В этой связи соискатель обращается непосредственно к статистическим данным о соотношении количества принятых следователем, дознавателем, органом дознания процессуальных решений о возбуждении уголовного дела и признанных из них прокурором незаконными, необоснованными с их последующей отменой (см. Таблицу № 9).

Таблица № 9

Сведения о количестве возбужденных уголовных дел и отмененных прокурором постановлений о возбуждении уголовного дела

Период	Всего возбуждено уголовных дел	Из них отменено постановлений о возбуждении уголовных дел
2017	1.714.843	17.205 или 1,0 %
2018	1.650.280	14.868 или 0,9 %
2019	1.685.844	16.376 или 1,0 %
2020	1.554.775	14.207 или 0,9 %
2021	1.678.646	12.891 или 0,77 %
2022	1.615.319	9.743 или 0,6 %
2023	1.623 189	9.646 или 0,6%
2024	1.607.324	10.381 или 0,65%

Анализ приведенных данных свидетельствует о наличии устойчивой тенденции к сокращению количества отмененных прокурорами постановлений о возбуждении уголовного дела: за пятилетний период (2017-2024 гг.) данный показатель снизился с 17,2 тыс. до 10,3 тыс. Такая динамика, по мнению соискателя, отражает не столько снижение

¹ См.: «О Концепции судебной реформы в РСФСР»: Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

² См.: Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. / Москва, 2016. С. 137.

требовательности надзора, сколько формирование единообразной и взвешенной правоприменительной практики. Прокуроры, как представляется, выработали устойчивые критерии оценки законности и обоснованности возбуждения уголовных дел, что минимизирует необходимость последующей отмены данных решений.

Ведя речь о необходимости повышения эффективности надзорной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, соискатель особо выделяет законодательные установления, сформулированные в ч. 2 ст. 140 и ч. 1 ст. 146 УПК РФ, в части фактической обязанности указанных должностных лиц возбудить уголовное дело при наличии повода и основания, что необходимо учитывать прокурору в ходе проверки законности или обоснованности указанных решений.

Одновременно следует отметить, что указанные требования о возбуждении уголовного дела законодатель распространяет на признаки преступления, а не на признаки состава преступления. При этом вывод о наличии факта совершения уголовно-наказуемого деяния и предварительной квалификации преступления в постановлении о возбуждении уголовного дела является одной из версий имевшего место противоправного деяния, которая подлежит проверке путем выдвижения в процессе расследования и иных версий¹. В этой связи Л.Н. Масленникова отмечает, и с ее мнением соискатель согласен, что «в стадии возбуждения уголовного дела следователь делает обоснованное предположение о том, что признаки преступления существуют, но к доказыванию приступает уже в процессе расследования»².

Проблемой, требующей своего разрешения, в части повышения эффективности надзорной деятельности прокурора за принятием решения об отмене незаконного, необоснованного постановления о возбуждении

¹ См.: Уголовно-процессуальное право Российской Федерации / отв. ред. П.А. Лупинская. М., 2010. С. 457.

² См.: Масленникова Л.Н. Процессуальное значение результатов проверочных действий в доказывании по уголовному делу: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1990. С. 124.

уголовного дела является и правовое содержание ч. 4 ст. 146 УПК РФ о праве прокурора принять данное решение в течение всего 24 часов с момента получения материалов, что соискатель считает ошибкой законодателя, поскольку по истечении данного срока указанное решение органа предварительного расследования не перестанет быть незаконным, необоснованным, исходя из чего данное решение законодателя должно быть отменено. Аргументом здесь может выступить и законодательное установление об отсутствии аналогичного срока для принятия аналогичного решения руководителем следственного органа.

Вместе с тем установленная законодателем краткосрочность для принятия данного решения обусловлена тем, что указанные властные участники уголовного процесса в течение весьма короткого времени после возбуждения уголовного дела осуществляют значительный объем следственных и иных процессуальных действий, но и применяют зачастую меру пресечения, исходя из чего, решение об отмене прокурором постановления о возбуждении дела, даже если оно вынесено незаконно, необоснованно, по истечении более длительного времени, чем установлено законом, с правоприменительной точки зрения представляется весьма затруднительным.

Исследуя эффективность осуществления прокурором деятельности по надзору за законностью, обоснованностью принятия на этапе осуществления процессуальной проверки решений должностных лиц органов предварительного расследования и дознания об отказе в возбуждении уголовного дела соискатель анализирует позицию законодателя и статистические данные, на основе которых делает вывод о состоянии законности в деятельности правоохранительных органов в части обеспечения конституционного права граждан на доступ к правосудию.

В этой связи соискатель отмечает сложившуюся практику в деятельности правоохранительных органов, направленную, с одной стороны, на усиление надзора органов прокуратуры за законностью,

обоснованностью возбуждения уголовных дел, о чем было отмечено в первом параграфе первой главы, а, с другой стороны, как указывает профессор Л.А. Воскобитова, позиция должностных лиц органов прокуратуры состоит в том, что, во-первых, ««безопаснее» необоснованно отказать в возбуждении уголовного дела, чем потом прекращать уголовное дело в ходе расследования», а во-вторых, «безопаснее» отменить постановление о возбуждении уголовного дела, чем в случае прекращения уголовного дела недостатки надзорной деятельности за законностью возбуждения дела¹.

Одновременно необходимость принятия дополнительных мер, направленных на повышение эффективности прокурорского надзора за законностью и обоснованностью решений об отказе в возбуждении уголовного дела (включая меры, рассмотренные в первом параграфе первой главы), была обусловлена устойчиво негативной, по мнению соискателя, правоприменительной практикой. Согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры России, ежегодное количество отменяемых прокурорами постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела на протяжении ряда лет стабильно превышало 1 млн (см. Таблицу № 10). Столь масштабные показатели, свидетельствующие о системных нарушениях на стадии возбуждения уголовного дела, объективно требовали как законодательного реагирования, так и корректировки надзорной тактики.

Таблица № 10

Статистические данные о количестве отмененных прокурором постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела и возбужденных по ним уголовных дел

Период	Всего отменено прокурорами постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела (без повторных)	Из них возбуждено уголовных дел, в т.ч. их удельный вес
2017	1.347.307	158.323 или 11,7 %
2018	1.266.999	148.396 или 11,7 %

¹ См.: Воскобитова Л.А. Возбуждение и прекращение уголовного дела: анализ следственной практики. С. 463-464.

2019	1.242.559	142.805 или 11,5 %
2020	1.109.994	123.811 или 11,2 %
2021	1.013.703	141.274 или 13,9 %
2022	948.123	145.047 или 15,3 %
2023	1.308 206	160 187 или 12,2 %
2024	1.217.273	170 742 или 14,0%

Приведенные в Таблице 9 статистические данные о количестве отмененных прокурорами постановлений следователя, дознавателя, органа дознания об отказе в возбуждении уголовного дела, в том числе с последующим возбуждением следователем, дознавателем уголовного дела свидетельствует о их значительном (на 21,4 %) сокращении на 2020 г. по сравнению с 2017 г., обусловленном, по мнению соискателя, повышением уровня надзорной требовательности прокуроров, однако в последующие годы отмечается рост данных показателей, в том числе возбужденных из «отказных» материалов уголовных дел.

Тем самым, по мнению В.А. Лазаревой, что «массовость такого явления, как необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела, требует более эффективного средства прокурорского реагирования, чем бесконечная переписка прокурора с руководителем следственного органа¹.

Отмеченные статистические тенденции закономерно актуализировали в научной среде и среди практиков вопрос о недостатках действующего правового регулирования. Представители доктрины и правоприменители все чаще обращают внимание на несовершенство процессуальных правил, регламентирующих надзор прокурора за законностью и обоснованностью решений об отказе в возбуждении уголовного дела

При исследовании данного вопроса соискатель обращает внимание на то, что в названии ч. 2 ст. 37 УПК РФ речь идет о досудебном производстве по уголовному делу, что означает право прокурору требовать устранения нарушений закона лишь на стадии предварительного расследования. В этой связи И.В. Овсянников задает резонный вопрос: это

¹ См.: Лазарева В.А. Долгожданное изменение в статусе прокурора (Закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ) // Уголовное судопроизводство. 2011. № 3. С. 3.

ошибка законодателя? Данная формулировка закона породила широкую научную дискуссию¹ и обуславливает неоднозначность правоприменительной практики, на что указывают и другие авторы².

В частности К.А. Таболина приводит прецедент, суть которого заключалась в отказе Председателя Следственного комитета при Прокуратуре РФ удовлетворить требование заместителя Генерального прокурора РФ об устранении нарушений закона при регистрации сообщения о преступлении, поскольку эти требования могут быть предъявлены по возбужденному уголовному делу, на что Генеральный прокурор РФ пояснил, что прокурор, исходя из содержания п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в единстве с положениями п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ уполномочен проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях³. Реализуя данное право, и.о. прокурора Московской области в своих требованиях неоднократно⁴ указывал руководителю Главного следственного управления Следственного комитета РФ по Московской области на необходимость устранения следователями нарушений положений ч. 4 ст. 148 УПК РФ, допущенных при разрешении сообщений о преступлениях.

¹ См.: Овсянников И.В. Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2012. № 4 (30). С. 10.

² См.: Петров А. Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2011. № 11. С. 33; Ряполова Я.П. Процессуальные действия прокурора по надзору за законностью и обоснованностью действий и решений на стадии возбуждения уголовного дела. С. 11; Чубыкин А.В. Проблемы обеспечения прокурором законности при приеме, регистрации и рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях (на примере работы Северо-Западной транспортной прокуратуры) // Криминалистика. 2012. № 1 (10). С. 64; и др.

³ См.: Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: дис. ... канд. юрид. наук. С. 143-144.

⁴ См.: Требование и.о. прокурора Московской области об устранении нарушений федерального закона, допущенных при разрешении сообщений о преступлениях, от 17.05.2012 г. № 15/3-20-2012 // Архив прокуратуры Московской области; Требование и.о. прокурора Московской области об устранении нарушений федерального закона, допущенных при разрешении сообщений о преступлениях, от 26.09.2012 г. № 15/3-20-2012 // Архив прокуратуры Московской области.

В целях реализации указанных полномочий прокурора п. 1.1 Приказа Генерального прокурора РФ от 23.10.2023 № 730¹ возлагает на прокурора обязанность проверять исполнение требований УПК непосредственно на этом этапе проверки сообщения о преступлении. Данный приказ предусматривает проведение таких проверок систематически, но не реже одного раза в месяц, а при наличии у прокурора сведений о нарушениях законов такая проверка должна проводиться безотлагательно.

Данная ситуация нашла свое разрешение в п. 1.5 данного приказа, согласно которому прокурор обязан требовать устранения нарушений законов уже в стадии возбуждения уголовного дела, используя акты прокурорского реагирования. Однако УПК РФ не содержит прямого указания на данное полномочие прокурора, в связи с чем соискатель предлагает слова «по уголовному делу» из ч. 2 ст. 37 УПК РФ исключить.

Обозначенная проблема наглядно подтверждается материалами надзорной деятельности органов прокуратуры. Так, 4 марта 2021 г. в Управление МВД России по г. Одинцово Московской области поступило сообщение о совершении С. дорожно-транспортного происшествия со смертельным исходом. По данному факту следователем 15 апреля 2022 г. в возбуждении уголовного дела было отказано по п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ. При изучении материалов проверки № 1325/22 надзирающим прокурором было установлено, что следователем были собраны достаточные данные, указывающие на наличие признаков преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 264 УК РФ, в связи с чем было предложено решить вопрос о возбуждении уголовного дела². Однако с момента наезда С. на пешехода и до возбуждения уголовного дела прошло более года, что затруднило ход его расследования.

¹ См.: «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и органах предварительного следствия»: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 23.10.2023 № 730 // Законность. № 12. 2023.

² См.: Постановление об отмене постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела от 29 марта 2021 г. по материалам доследственной проверки № 1325/22 // Архив Одинцовской городской прокуратуры Московской области.

Изложенное выше позволяет соискателю высказать предложение о том, что законодатель должен предоставить прокурору право одновременно с отменой решения об отказе в возбуждении уголовного дела возбудить при наличии повода и основания для этого решения уголовное дело. О необходимости такого законодательного установления в своей монографии говорит и Н.В. Буланова¹.

Изложенное выше позволяет соискателю утверждать, что эффективность надзорной деятельности прокурора по ее осуществлению на стадии возбуждения уголовного дела обуславливается, главным образом, содержанием уголовно-процессуального законодательства, нормы которого регламентируют указанные полномочия прокурора, правовое содержание которых не в полной мере соответствует современным требованиям и, соответственно, снижает эффективность надзорной деятельности прокурора за соблюдением в стадии возбуждения уголовного дела прав и законных интересов участников уголовного процесса.

О частичной реализации указанных требований ученых и правоприменителей свидетельствуют внесенные в 2010 г. в УПК РФ² изменения в части возвращения прокурору ряда его надзорных полномочий, однако реализовать их в полной мере не представляется возможным.

В этой связи, как отмечают в ряде своих научных исследований О.А. Зайцев, И.И. Кучеров, С.Л. Нудель, «прогнозируется дальнейшая разработка правового регулирования рассматриваемых отношений в части формирования новых процедур, касающихся порядка рассмотрения сообщений о преступлениях и возбуждения уголовного дела»³.

¹ См.: Буланова Н.В. Прокурор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства Российской Федерации. С. 98.

² См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: Федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ // Собрание законодательства РФ.

³ См.: Уголовно-правовая охрана финансово-бюджетной сферы / отв. ред. И.И. Кучеров, О.А. Зайцев, С.Л. Нудель. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТАКТ», 2021. 284 с.

Своего разрешения, требует проблема установления срока исполнения следователем, руководителем следственного органа указаний прокурора о дополнительной проверке, не допуская нарушения разумного срока¹, на что указано в определении Конституционного Суда РФ от 17.10.2006 № 425-О по жалобе Л.М. Запорожец. На данное обстоятельство указывает и Я.П. Ряполова².

Учитывая, что законодатель предусмотрел возможность получения в ходе проверки сообщения о преступлении сведений, которые, в соответствии с ч. 1² ст. 144 УПК РФ, могут быть использованы в качестве доказательств по уголовному делу, соискатель предлагает правовое регулирование надзорной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела изложить в виде самостоятельной процессуальной нормы, дополнив УПК РФ статьей 146¹.

Выводы по первому параграфу:

1. Приведенные в тексте диссертации статистические данные Генеральной прокуратуры и ГИАЦ МВД России свидетельствуют:

- о сохраняющейся отрицательной тенденции ежегодно выявляемых прокурорами по результатам их надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела более 3 млн. нарушений учетно-регистрационной дисциплины, отмены по причине признания незаконными, необоснованными более одного миллиона процессуальных решений следователя, дознавателя, иного должностного лица органа дознания об отказе в возбуждении уголовного дела, что требует принятия со стороны законодателя, Генеральной прокуратуры РФ и федеральных органов исполнительной власти дополнительных мер, направленных на повышение эффективности осуществления прокурорами надзора за принятием

¹ См.: «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Запорожец Ларисы Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью шестой статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»: Определение Конституционного Суда РФ от 17.10.2006 г. № 425-О // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Ряполова Я.П. Процессуальные действия прокурора по надзору за законностью и обоснованностью действий и решений на стадии возбуждения уголовного дела. С. 11.

указанными должностными лицами процессуальных решений по результатам проведенной ими процессуальной проверки по поступающим в правоохранительные органы заявлениям, сообщениям о преступлениях;

- одновременно о сокращении количества и удельного веса отмененных прокурорами постановлений должностных лиц органов предварительного расследования и дознания о возбуждении уголовного дела с признанием их незаконными или необоснованными, что свидетельствуют в целом о их более взвешенном подходе к возбуждению уголовного дела.

2. Эффективность надзорной деятельности прокурора непосредственно зависит от законодательных мер по объему надзорных полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, для реализации которых предлагается:

- надзор прокурора за законностью возбуждения уголовного дела выделить в самостоятельную норму – ст. 146¹ УПК РФ;

- внести изменения в пункт 4 части 1 статьи 140 УПК РФ, предусматривающие обязанность следователя, дознавателя незамедлительно (в течение 24 часов) возбудить на основании постановления прокурора о направлении материалов в орган расследования для решения вопроса об уголовном преследовании уголовное дело за исключением случаев, препятствующих началу его производства»;

- внести изменения в п. 5.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, ч. 4 ст. 146 УПК РФ и ряд других уголовно-процессуальных норм.

§ 2. Эффективность надзорной деятельности прокурора за процессуальной деятельностью следователя на стадии предварительного расследования

Повышение эффективности прокурорского надзора в досудебном производстве относится к числу приоритетных направлений развития российского уголовно-процессуального законодательства, поскольку результаты судебного разбирательства во многом предопределяются качеством проведенного предварительного следствия, что по мнению соискателя¹, обуславливает необходимость проведения исследования в части актуальности и значимости категории эффективности деятельности прокурора.

В рамках указанного направления законодателем были осуществлены структурные преобразования органов предварительного следствия. Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ следователи выведены из системы прокуратуры, что впоследствии привело к созданию самостоятельного Следственного комитета Российской Федерации².

Реформа 2007 г. разрешила также задачу разграничения процессуальной компетенции прокурора и руководителя следственного органа, ранее обозначенную в Концепции судебной реформы в РСФСР. Полномочия по процессуальному руководству следствием были переданы руководителю следственного органа, тогда как за прокурором в полном объеме сохранена надзорная функция в досудебном производстве. В рамках проводимой реформы законодатель подверг корректировке ряд процессуальных институтов, регламентирующих стадию возбуждения уголовного дела (детальный анализ приведен автором в предыдущем

¹ См.: Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия: Университет прокуратуры Российской Федерации. М., 2019. 222 с.; Гасымов А.Н. О роли уголовно-процессуального законодательства в повышении эффективности надзорной деятельности прокурора на стадии предварительного следствия // Искусство правоведения. 2024. № 4(12). С. 83; и др.

² См.: О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 15.

параграфе). Признавая определенную противоречивость отдельных новелл, соискатель полагает, что реформа уголовно-процессуального законодательства 2007 года в целом представляла собой важный этап эволюции УПК РФ – ее стратегическая цель заключалась в интенсификации прокурорского надзора как ключевого условия укрепления гарантий прав и законных интересов участников процесса в досудебном производстве, что, в свою очередь, направлено на обеспечение выполнения назначения уголовного судопроизводства¹, закрепленного в ст. 6 УПК РФ.

Несмотря на положительные в целом, по мнению соискателя и значительной группы российских ученых-процессуалистов и правоприменителей, результаты поэтапной (2007-2010 гг.) реализации данного федерального закона, которые изложены далее в тексте диссертационного исследования, следует отметить, что за прошедшие 18 лет среди представителей научной общественности и правоприменителей накопилось ряд вопросов, требующих их научного осмысления и разработке предложений по их разрешению законодательным путем. При этом соискатель учитывает приведенную выше в диссертации позицию Генерального прокурора Российской Федерации И.В. Краснова² о неизменности курса по реализации Федерального закона № 87-ФЗ.

Повышение эффективности надзорной деятельности прокурора за законностью, качеством и сроками расследования уголовных дел при производстве предварительного следствия как отмечает соискатель и наряду с изложенными выше причинами обуславливается и необходимостью преодоления сложившихся за последние два десятилетия действия УПК РФ ряда негативных последствий как результат радикально-либеральных тенденций в развитии науки уголовно-процессуального права и ряда изменений непосредственно действующего уголовно –

¹ См.: Гаврилов Б.Я. О некоторых проблемах повышения роли прокурора в уголовном судопроизводстве: видение ученого и практика // Вестник экономической безопасности. 2019. № 1. С. 10.

² См.: Главное дело прокурора // Российская газета. 21.01.2020. № 12 (8066).

процессуального закона, что было обусловлено, как позицией законодателя, решениями Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации¹, так и результатами правоприменительной практики деятельности органов предварительного следствия, дознания и органов прокуратуры, отражающими состояние законности и правопорядка в обществе, конечной целью которых является обеспечение защиты в соответствии со ст. 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прав и законных интересов российских граждан.

Несмотря на то, что реформа уголовно-процессуального законодательства 2007 года состоялась почти два десятилетия назад, поднятая в диссертации проблема эффективности прокурорского надзора за предварительным следствием не утратила своей актуальности. Как уже отмечалось, данная тема сохраняет высокую дискуссионность как в научной среде, так и в правоприменительной практике – сотрудники органов предварительного следствия, дознания и прокуратуры, а также ученые-процессуалисты продолжают поиск теоретико-правовых и прикладных решений, направленных на оптимизацию надзорной деятельности прокурора и формирование концептуальных основ развития уголовно-процессуального законодательства.

Необходимость в разработке концепции совершенствования уголовно – процессуального законодательства определилась по истечении 10 лет действия УПК РФ, что нашло свое отражение в ходе состоявшихся 18 ноября 2013 года парламентских слушаний в Совете Федерации РФ, в ходе которых Генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка² в качестве одной из ключевых проблем обозначил повышение эффективности надзорной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве. Продолжение обсуждения данной

¹ См.: Гасымов А.Н. Об эффективности роли прокурора в досудебном производстве: позиция законодателя и мнение правоприменителя. С. 7-16.

² См.: Выступление Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки на парламентских слушаниях в Совете Федерации РФ от 18 ноября 2013 г. на тему: «Уголовная политика в Российской Федерации: проблемы и решения» // [Электронный ресурс]: URL: <http://www.genproc.gov.ru> (дата обращения: 24.04.2025).

проблемы имело место в Совете Федерации РФ 20 декабря 2016 года¹ и 29 июня 2017 года², а также на заседании круглого стола 13 декабря 2018 года³ при участии широкого круга научной общественности, правоприменителей, адвокатуры и правозащитников⁴. Результаты обсуждений роли прокурора в уголовном судопроизводстве подтвердили наличие различающихся друг от друга точек зрения о внесенных в УПК РФ в 2007 и 2010 гг. изменений, затрагивающих непосредственно полномочия прокурора на стадии возбуждения уголовного дела, разграничение полномочий между прокурором и руководителем следственного органа, введения в числе участников уголовного судопроизводства на стороне обвинения начальника подразделения дознания (ст. 40¹ УПК РФ) и начальника органа дознания (о последних в диссертации изложено в третьем параграфе главы второй), являющихся предметом их рассмотрения в настоящем диссертационном исследовании.

Исследуя вопрос оценки эффективности надзорной деятельности прокурора за следственными органами, соискатель считает необходимым изложить некоторые причины принятия законодателем Федерального закона №87-ФЗ, а также внесения в УПК РФ с момента его принятия изменений еще более, чем 340 федеральными законами, которыми в числе других введены законодательные установления, регламентирующие стадию предварительного расследования. Многие из них были обусловлены необходимостью реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации, например, в части исчисления разумного срока уголовного

¹ См.: Парламентские слушания в Совете Федерации 20 декабря 2016 г. // [Электронный ресурс]: URL: <http://www.gosduma.net/legislative/parliament-hearings/> (дата обращения: 24.01.2025).

² См.: Парламентские слушания в Совете Федерации 29 июня 2017 г. // [Электронный ресурс]: URL: <http://www.gosduma.net/legislative/parliament-hearings/> (дата обращения: 24.01.2025).

³ См.: Проблемы законодательного обеспечения проекта Концепции уголовной политики обсудили в Совете Федерации // [Электронный ресурс]: URL: <http://www.igpran.ru/nlive/4461/> (дата обращения: 28.01.2025).

⁴ См.: Гасымов А.Н. О роли уголовно-процессуального законодательства в повышении эффективности надзорной деятельности прокурора на стадии предварительного следствия. С. 84.

судопроизводства, путем внесения в принятую Федеральным законом от 30.04.2010 № 69-ФЗ¹ ст. 6¹ УПК РФ в последующие годы пятью федеральными законами ряд принципиальных изменений, касающихся главным образом порядка начала исчисления разумного срока предварительного расследования, позицией Верховного Суда Российской Федерации, обладающего правом законодательной инициативы, например, по вопросу расширения оснований возвращения судом уголовного дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ, а также востребованностью правоприменителя о совершенствовании отдельных уголовно-процессуальных институтов, что призвано обеспечить повышение эффективности надзорной деятельности прокурора в сфере уголовного досудебного производства.

Стратегической целью рассмотренных выше (и иных) изменений являлось улучшение качества расследования уголовных дел вне зависимости от его формы. Очевидно, что реализация данной задачи была неразрывно связана с необходимостью интенсификации надзорной деятельности прокурора, выступающей ключевым условием поступательного развития досудебного производства. При этом, как отмечает Б.Я. Гаврилов, часть этих изменений обсуждалась в рабочей группе при Комитете по законодательству Государственной Думы РФ и в самом Комитете при обсуждении в мае 2001 г. готовности УПК РФ ко второму чтению², однако законодателем в тот период времени эти предложения не были поддержаны.

При рассмотрении вопросов повышения эффективности надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве соискатель прежде, чем перейти к изложению результатов прокурорского надзора

¹ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»: Федеральный закон от 30.04.2010 № 69-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 18. Ст. 2145.

² См.: Гаврилов Б.Я. XX лет российскому уголовно-процессуальному закону: соответствует ли он научным воззрениям и требованиям правоприменителя // Законы России. Опыт. Анализ. Практика. 2021. № 6. С. 7-14.

за процессуальной деятельностью следователей, на основании изученных им материалов указанной рабочей группы считает необходимым изложить собственное видение первопричины этих изменений, которые достаточно редко рассматриваются представителями научного сообщества и тем более практикующими юристами.

При этом соискатель отмечает, что наиболее значительные изменения современного уголовно-процессуального законодательства в части процессуального положения прокурора были обусловлены передачей Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ от прокурора полномочий руководителю следственного органа по осуществлению процессуального руководства следователями по расследуемым уголовным делам, что вызвало разнополярные от положительных¹, до отрицательных оценок результатов данной реформы².

Неоднозначная оценка положений Федерального закона № 87-ФЗ в определенной степени продолжает сохраняться и сегодня, несмотря на однозначно высказанную (*приведена выше по тексту диссертации – выделено Г.А.*) Генеральным прокурором Российской Федерации позицию об отсутствии оснований для изменения указанного Закона. В этой связи ряд ученых процессуалистов, с позицией которых соискатель безусловно согласен, считает необходимым отметить, что авторы негативных оценок данного закона не учитывают положительную тенденцию основных

¹ См.: Гаврилов Б.Я. Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа: объективная необходимость или волюнтаризм в праве // Уголовное судопроизводство. 2009. № 4. С. 35-44.; Ковтун Н.Н. К вопросу об «утраченных» полномочиях прокурора. Есть ли предмет для дискуссии? // Российская юстиция. 2010. № 5. С. 29-34; и др.

² См.: Александров А.С., Белов С.Д., Кухта А.А. Реформа предварительного расследования // Уголовное право. 2007. № 5. С. 66-70; Соловьев А.Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора // Уголовное судопроизводство. 2007. № 3. С. 10-16; Халиулин А.Г. Правовое регулирование досудебного производства по уголовным делам нуждается в исправлении системных ошибок // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 11. С. 3-8; Татьяна Л.Г. Уголовно-процессуальные правоотношения прокурора и руководителя следственного органа: проблемы и пути их решения // Уголовное судопроизводство: теория и практика: монография / под ред. Н.А. Колоколова. М.: Юрайт, 2011. С. 431-435; и др.

показателей следственной работы, которая отмечается на протяжении всех лет действия этого закона. Как следствие этого ряд представителей научного сообщества и отдельные правоприменители на протяжении целого ряда лет продолжали высказываться за возвращение прокурору полномочий по контролю за процессуальной деятельностью следователей¹.

Излагая в диссертационном исследовании свою позицию о влиянии Федерального закона № 87-ФЗ, во-первых, на количественно-качественные показатели, характеризующие состояние законности и качества расследования уголовных дел, а, во-вторых, на зависимость этих показателей от эффективности надзорной деятельности прокурора за предварительным следствием, соискатель считает возможным привести позицию профессора Б.Я. Гаврилова, раскрывающего в своих работах причины и некоторые обстоятельства, обусловившие необходимость столь существенных изменений в части реализации в уголовном судопроизводстве надзорных полномочий прокурора за деятельностью следователей в том числе:

- одной из причин реформы уголовного судопроизводства 2007 г. являлось осуществление прокурором не только функции надзора за предварительным следствием, но и наряду с руководителем следственного органа – функции процессуального руководства, что, как отмечено в Концепции судебной реформы РСФСР 1991 года, является недопустимым. Следует также учитывать, что данную точку зрения высказывали ученые-процессуалисты, представляющие как органы внутренних дел², так и органы прокуратуры³. Существенным аргументом в реализации данного положения Концепции являлась и точка зрения на проблему разграничения функции

¹ См.: Результаты Парламентских слушаний в Совете Федерации Федерального Собрания РФ 18 ноября 2013 года, 20 декабря 2016 года, материала «круглого» стола, там же 13 декабря 2017 года, 30 марта 2018 года, 18 июля 2019 года // [Электронный ресурс]: URL: <http://www.council.gov.ru> (дата обращения: 28.04.2025).

² См.: Гаврилов Б.Я. О процессуальных и надзорных полномочиях прокурора в досудебном производстве: возможен ли возврат к старому // Информационный бюллетень СК при МВД России. 2008. № 4. С. 102-111; и др.

³ См.: Соловьев А.Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора // Уголовное судопроизводство. 2007. № 3. С. 14.

процессуального руководства следователями руководителей прокуратуры, озвученная заместителем Генеральной прокуратуры Российской Федерации С.Г. Кехлеровым о разграничении функций надзора и процессуального контроля за следствием путем их возложения на двух заместителей Генерального прокурора РФ¹, предложение о чем немного ранее было изложено Генеральным прокурором Российской Федерации² на заседании Совета Федерации Российской Федерации затрагивало данную проблему лишь в рамках данного правоохранительного органа в лице прокуратуры. Однако в силу несостоятельности этих предложений, в первую очередь, с научной точки зрения и значительными трудностями в их реализации на уровне городских, районных прокуратур данное предложение так и не было реализовано даже на уровне проведения эксперимента по приказу Генпрокурора России;

- оценка сложившейся правоприменительной практики, а также личный опыт работы в органах прокуратуры позволяют соискателю сделать вывод о том, что одновременное осуществление прокурором надзорных и процессуально-распорядительных полномочий объективно затруднялось высокой служебной нагрузкой. Указанное обусловлено, в частности, необходимостью реализации прокурором иных направлений надзорной деятельности. Наиболее остро указанная проблема проявляется на районном уровне, где осуществляется расследование свыше 90 % уголовных дел.

Фактором также подтверждающим необходимость указанных выше изменений в части передачи от прокурора руководителю следственного органа полномочий по руководству процессуальной деятельностью следователя явилось наличие элементов субъективизма при оценке качества расследования уголовных дел соответственно следователями прокуратуры и органов внутренних дел (далее – ОВД), что отражено в статистических

¹ См.: Интервью заместителя Генерального прокурора Российской Федерации С.Г. Кехлерова // Российская газета. 2007. 24 мая.

² См.: Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 13 апреля 2007 г. // [Электронный ресурс]: URL: <https://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-475/> (дата обращения: 20.05.2025).

данных о значительных отклонениях в показателях удельного веса уголовных дел, возвращенных прокурором и судом для дополнительного расследования.

Таблица № 11

Статистические данные о соотношении количества уголовных дел, возвращенных прокурором и судом в 1999-2001 гг.¹

Период	Из них							
	Возвращено уголовных дел прокурором				Возвращено уголовных дел судом			
	Следователям МВД	Удельный вес к числу направленных в суд (в %)	Следователям прокуратуры	Удельный вес к числу направленных в суд (в %)	Следователям МВД	Удельный вес к числу направленных в суд (в %)	Следователям прокуратуры	Удельный вес к числу направленных в суд (в %)
1999	21249	2,7	1102	1,4	28477	3,7	5752	7,1
2000	19502	2,6	883	1,1	25947	3,4	5434	6,6
2001	22466	3,0	933	1,1	28948	3,8	6475	7,4

Приведенные выше статистические сведения подтверждают сформулированный ранее вывод соискателя о том, что доля уголовных дел, возвращенных прокурором следователям органов внутренних дел, в 2-3 раза превышала аналогичный показатель в отношении следователей прокуратуры. Приведенные данные отражают проявление субъективного подхода в оценке деятельности поднадзорных следственных органов. В то же время объективным критерием, как указывается в работах Б.Я. Гаврилова², является то обстоятельство, что удельный вес дел, возвращенных судом следователям прокуратуры, в два раза выше, чем по уголовным делам следователей ОВД.

В этой связи, обращаясь к выше указанной публикации Б.Я. Гаврилова и опираясь как на приведенные в ней статистические данные (см. Таблицу

¹ Здесь и далее см.: статистические данные о результатах следственной работы по форме I-Е за 1997-2001, 2005-2007, 2017-2024 гг. М.: Следственный департамент МВД России.

² См.: Гаврилов Б.Я. 20 лет российскому уголовно-процессуальному закону: соответствует ли он научным воззрениям и требованиям правоприменителя // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 6. С. 7-14.

№ 11), так и на собственный практический опыт работы в органах прокуратуры, соискатель констатирует, что до принятия Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ количество уголовных дел, возвращаемых прокурорами для дополнительного расследования следователям органов внутренних дел, в 4-5 раз превышало аналогичный показатель в отношении следователей прокуратуры. Вместе с тем удельный вес уголовных дел, возвращенных судами следователям прокуратуры, был существенно выше, чем по делам, расследованным следователями органов внутренних дел. Данное обстоятельство свидетельствует о наличии субъективного фактора в оценке качества следственной работы и подтверждает обоснованность последующего разграничения надзорных и процессуально-распорядительных полномочий¹.

Таблица № 12

Статистические данные о количестве возвращенных по УПК РФ для дополнительного расследования дел за период 2005-2006 гг.²

Период	Всего возвращено прокурором уголовных дел для дополнительного расследования	
	Удельный вес к числу возвращенных следователям МВД уголовных дел (в %)	Удельный вес к числу возвращенных следователям прокуратуры дел (в %)
2005	3,6	0,7
2006	3,3	0,8

Существенно (в 6-8 раз не в пользу следователей прокуратуры) различались показатели соблюдения законности в деятельности следователей, и в 2-3 раза – по срокам следствия (см. Таблицу 13), что подтверждает точку зрения как соискателя, так и приведенных позиций других ученых-процессуалистов об обоснованности процессуальной

¹ См.: Гасымов А.Н. О роли уголовно-процессуального законодательства в повышении эффективности надзорной деятельности прокурора на стадии предварительного следствия // Искусство правоождения. 2024. № 4 (12). С. 86.

² См.: Гаврилов Б.Я. Роль уголовно-процессуального закона в повышении эффективности роли прокурора в уголовном судопроизводстве: мифы и реалии. С. 75-91.

реформы 2007 г. по причине, в первую очередь, загруженности прокурора за осуществлением им иных видов надзорной деятельности.

Таблица № 13

Статистические данные о процессуальных сроках расследования и числе оправданных и реабилитированных судами за 1997-2001 гг.¹.

Период	Удельный вес уголовных дел, оконченных в срок свыше 2-х месяцев (в % к оконченным)		Число оправданных судом и реабилитированных следствием лиц (на 1 тыс. привлеченных к уголовной ответственности), в т.ч. незаконно, необоснованно содержащихся под стражей			
	Следов. МВД	Следов. прокуратуры	Следов. МВД	Из них содержалось под стражей	Следователями прокуратуры	Из них содержалось под стражей
1997	16,7	42,8	4,4	1,4	34,4	17,2
1998	16,3	42,8	3,9	1,4	29,2	15,4
1999	15,5	41,0	3,2	1,1	25,6	13,2
2000	14,2	39,0	2,9	1,0	25,3	12,8
2001	15,2	39,7	3,3	1,0	25,8	12,7

На основе изложенного соискатель приходит к выводу, что перераспределение процессуальных полномочий по руководству предварительным следствием, заключавшееся в изъятии соответствующих полномочий у прокурора и их закреплении за руководителем следственного органа, оказало положительное влияние. Более того, данная реформа позволила обеспечить:

- приведение процессуального статуса прокурора в части его полномочий по процессуальному руководству следователями в соответствие с требованием о системности уголовного процесса²;
- повышение на этой основе качества предварительного следствия и уровня обеспечения законности, что способствовало значительному сокращению нарушений законности, в первую очередь, со стороны следователей следственных органов Следственного комитета РФ, а также

¹ См.: Гаврилов Б.Я. Роль уголовно-процессуального закона в повышении эффективности роли прокурора в уголовном судопроизводстве: мифы и реалии. С. 75-91.

² См.: Ковтун Н.Н. К дискуссии об «утраченных» полномочиях прокурора. Есть ли предмет для дискуссий? // Российская юстиция. 2010. № 5. С. 29-34.

и следователей органов внутренних дел в отношении лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства.

В целях оценки эффективности осуществления прокурором надзора в условиях реформы 2007 г. в диссертационном исследовании приведены основные показатели следственной деятельности по качеству расследования, соблюдению законности и срокам расследования уголовных дел до указанной реформы и этих же показателей по результатам реформы с ее научной и критической оценкой¹.

Приведенные в Таблице № 14 статистические данные, позволяют соискателю утверждать, что уже в первые 6 месяцев действия данного Закона существенно сократилось число оправданных судами и реабилитированных органами предварительного следствия граждан по уголовным делам, расследованным как следователями органов внутренних дел, так и следователями при прокуратуре, что позволило предположить о повышении эффективности надзорной деятельности прокурора и процессуального руководства со стороны руководителя следственного органа в следственных подразделениях указанных федеральных органов за расследованием уголовных дел.

Таблица № 14

Сведения о числе оправданных по уголовным делам, расследованным следователями органов внутренних дел, органов прокуратуры и Следственного комитета в 2006-2007 гг.

Период	Число оправданных судом и реабилитированных следствием лиц, в т.ч. незаконно, необоснованно содержащихся под стражей			
	Следователи МВД	Из них содержалось под стражей	Следователи прокуратуры и СК при прокуратуре	Из них содержалось под стражей
2006	2357	524	3070	954
2007	1864	364	2577	742

¹ См.: Буланова Н.В. Эволюция института прокуратуры с 2003 по 2008 г. и его взаимодействие с органами судебной власти // [Электронный ресурс]: URL: <http://www.dbs100.indem.ru/Proj/SudRef/prav/EvolProkur.htm/> (дата обращения: 15.05.2025); Кастанов Ю.А., Паничева А., Похмелкин А. и др. Верните прокурора // Российская газета от 20.05.2008. № 4663; Бойков А.Д. Третья власть в России. Книга вторая - продолжение реформ. М., 2002. 273 с.; и др.

Отмеченная динамика получила развитие и в последующий после реформы период. Прежде всего это выразилось в кратном сокращении числа лиц, оправданных судом, а также реабилитированных на стадии предварительного следствия. Указанная тенденция в равной мере характерна для органов предварительного следствия системы МВД России и Следственного комитета Российской Федерации. Особую значимость в данном контексте имеет многократное снижение количества граждан, незаконно или необоснованно подвергнутых содержанию под стражей, что нашло отражение в Таблице № 15¹.

Таблица № 15

Статистические данные о числе оправданных судом лиц, в т.ч. незаконно, необоснованно содержащихся под стражей за период 2006, 2021-2024 гг.

Период	Число оправданных судом лиц, в т.ч. на 1000 обвиняемых по направленным в суд делам, из них незаконно, необоснованно содержащихся под стражей			
	След. МВД	Из них содержалось под стражей	Следователи прокуратуры и СК РФ (число лиц и их доля на 1 тыс. обвиняемых)	Из них содержалось под стражей
2006	1372 – 2,0	524	1885 – 9,9	954
2021	376 – 1,3	101	630 – 6,5	241
2022	372 – 1,3	71	665 – 6,6	290
2023	308 – 1,1	46	550 – 5,6	240
2024	327 – 1,3	58	577 – 5,6	222

О повышении эффективности прокурорского надзора как результат уголовно-процессуальной реформы 2007 года, свидетельствует положительная динамика сокращения количества возвращенных судом уголовных дел, прокурору при одновременном увлечении удельного веса дел, возвращенных прокурору следователям для дополнительного расследования. При этом данная тенденция имеет место в деятельности как

¹ См.: Гасымов А.Н. К вопросу о роли и оценке Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ в повышении эффективности надзорной деятельности прокурора на стадии предварительного следствия: некоторые итоги. С. 107; Гаврилов Б.Я. Роль уголовно-процессуального закона в повышении эффективности роли прокурора в уголовном судопроизводстве: мифы и реалии. С. 75-91.

следователей ОВД, так и следователей Следственного комитета Российской Федерации. (см. Таблицу № 16).

Таблица № 16

Статистические данные о качестве расследования уголовных дел за период 1999, 2006, 2017, 2021-2024 гг.¹

Период	Возвращено прокурором уголовных дел для дополнительного расследования				Возвращено дел судом прокурору в порядке ст. 237 УПК (судом для доследования)	
	След. МВД	Удельный вес (в %)	След. прокурат. и СК РФ	Удел. вес (в %)	Всем органам расследования	В том числе следователям / удельный вес (в %)
1999	21249	2,7	1102	1,4	41848	34504 – 4,0
2006	18373	3,3	1286	0,8	35930	29300 – 3,8
2017	16753	5,0	3420	3,3	6448	4655 – 1,1
2021	17507	6,0	1847	2,1	6315	4518 – 1,1
2022	15709	6,0	1769	2,1	5846	4216 – 1,2
2023	13887	5,1	1959	2,1	5007	3678 – 1,0
2024	11806	5,3	2333	3,4	4708	3547 – 1,0

Обобщение приведенных статистических данных, отражающих результаты расследования уголовных дел в период после реформы 2007 г., позволяет сформулировать ряд ключевых выводов, подтверждающих обоснованность позиции соискателя о реальном повышении уровня эффективности надзорной деятельности прокурора за предварительным следствием, что выразилось в следующем:

- кратном сокращении численности лиц, оправданных судом, – с 3 257 подсудимых в 2006 г. до 1 338 лиц в 2024 г., в том числе граждан, содержащихся под стражей, – с 1 478 до 290 лиц за тот же период;
- существенном повышении результативности прокурорского надзора за качеством предварительного следствия, благодаря которому количество уголовных дел, возвращенных судом прокурору в порядке ст. 237

¹ См.: Гаврилов Б.Я. Роль уголовно-процессуального закона в повышении эффективности роли прокурора в уголовном судопроизводстве: мифы и реалии. С. 75-91.

УПК РФ, сократилось почти в 4 раза (с 29 300 дел в 2006 г. до 3 547 дел в 2024 г.), а их удельный вес уменьшился с 3,8 % до 1 %¹.

Таким образом, на основании приведенных выше статистические данные о результатах реформы 2007 года соискатель, конкретизируя приведенные ранее в тексте диссертации статистические данные о состоянии законности, качестве и процессуальных сроках расследования, утверждает, что не только повысилась эффективность надзорной деятельности прокурора за предварительным следствием, но и со стороны руководителя следственных органов возрос уровень осуществления ими процессуального контроля за деятельностью следователей, что нашло свое отражение в значительном улучшении всех показателей деятельности следователей всех правоохранительных органов по расследованию ими уголовных дел.

В течение длительного времени в числе дискуссионных вопросов предварительного следствия сохраняется проблема, связанная с возможностью возвращения прокурору полномочий по согласованию ходатайств следователя (по аналогии – с дознавателем) об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу. Указанная тема получила обсуждение, в частности, на парламентских слушаниях в Совете Федерации Российской Федерации 13 декабря 2018 г.

Отдельные представители научного сообщества, связывающие свою профессиональную деятельность с органами прокуратуры, высказывают мнение о том, что передача названных полномочий руководителю следственного органа повлекла увеличение числа нарушений законности. Вместе с тем объективность подобных утверждений опровергается статистическими данными, приведенными соискателем в Таблице № 17, которые демонстрируют динамику избрания меры пресечения в виде заключения под стражу в периоды до и после реформы 2007 г.

¹ См.: Гасымов А.Н. К вопросу о роли и оценке Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ в повышении эффективности надзорной деятельности прокурора на стадии предварительного следствия: некоторые итоги. С. 107.

Статистические сведения о числе заключенных под стражу подозреваемых, обвиняемых по ходатайствам следователя за 2005-2008 гг., 2016-2024 гг.¹

	2005	2006	2007	2008	2017	2022	2023	2024
Следователи прокуратуры	52026	47232	–	–	–	–	–	–
Следователи СК при прокуратуре РФ	–	–	39586	36112	–	–	–	–
Следователи СК РФ	–	–	–	–	21213	19991	20520	21430
Следователи ОВД	141174	139021	128709	122671	73938	53709	48382	42459
Всего (в тыс.)	193200	186253	168295	158783	95151	73700	68902	63889

Приведенные в Таблице 17 статистические данные свидетельствуют, что реализация Федерального закона № 87-ФЗ наряду с другими причинами (в первую очередь, принятые законодателем меры по гуманизации уголовно-правовых санкций и ограничению применения меры пресечения в виде содержания под стражей) обеспечила также и значительное сокращение (со 186 253 в 2006 г. до 63 889 в 2024 г.) числа заключаемых под стражу граждан, что позволяет соискателю констатировать о формировании взвешенного подхода следователей и их руководителей к избранию данной меры пресечения.

Среди наиболее обсуждаемых вопросов повышения эффективности надзорной деятельности прокурора – это реагирование следователей и их руководителей на поступающие в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ требования прокурора об устранении допускаемых следователями в процессе расследования уголовных дел нарушений федерального законодательства, поскольку в силу ч. 3 ст. 38 УПК РФ следователь, действуя с согласия руководителя следственного органа, вправе не согласиться с требованием прокурора и представить письменные возражения. В данном случае именно

¹ См.: Гаврилов Б.Я. Роль уголовно-процессуального закона в повышении эффективности роли прокурора в уголовном судопроизводстве: мифы и реалии. С. 75-91.

руководитель следственного органа наделен полномочием дать окончательную оценку как обоснованности возражений следователя, так и наличию (либо отсутствию) нарушений закона в его действиях¹.

Одновременно следует учитывать, что прокуроры, в ряде случаев, под видом таких требований давали следователю указания о производстве следственных действий. Данная проблема отражена в диссертационном исследовании С.А. Табакова, которым по результатам изучения уголовных дел констатируется, что только в 75% требований прокурора содержались требования об устранении нарушений федерального законодательства².

Статистические данные Генпрокуратуры России по форме НСИД № 514 свидетельствуют о повышении уровня прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, что призвано обеспечить повышение эффективности данного вида прокурорской деятельности. Так, из направленных прокурорами в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ по уголовным делам требований об устранении нарушений законодательства в 2023-2024 гг. по уголовным делам, расследованным как следователями Следственного комитета Российской Федерации, так и следователями в системе МВД России, удовлетворено свыше 95% данных требований (см. Таблицу 1).

Выводы по второму параграфу:

1. Осуществленная законодателем в 2007 году реформа досудебного производства в части разграничения полномочий по руководству процессуальной деятельностью следователей путем их передачи от прокурора руководителю следственного органа позволила повысить эффективность надзорной деятельности прокурора по уголовным делам, расследованным в форме предварительного следствия. В этой связи соискателем отмечается, что:

¹ См.: Гаврилов Б.Я. Прокурор в современном уголовном судопроизводстве: позиция ученого и мнение правоприменителя // Российская юстиция. 2020. № 3. С. 33-39.

² См.: Табаков С.А. Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей и дознавателей органов внутренних дел: автореф...канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 16.

- значительно (более, чем в два раза) сократилось количество нарушений законности, о чем свидетельствует уменьшение числа подозреваемых, обвиняемых незаконно, необоснованно привлеченных к уголовной ответственности, в том числе в три раза – число содержащихся под стражей граждан;

- повысилось качество предварительного следствия, результатом чего выступило многократное снижение доли уголовных дел, возвращенных судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ, – с 3,8 % в 2006 г. до 1,0 % в 2024 г.;

- возросла роль прокурора при оценке качества расследования в форме предварительного следствия, что подтверждается статистическими показателями увеличения удельного веса дел, возвращенных прокурором следователям органов внутренних дел (с 3,3 % в 2006 г. до 5,3 % в 2024 г.) и следователям Следственного комитета Российской Федерации (с 0,8 % в 2006 г. до 3,4 % в 2024 г.);

- в правоприменительной практике сформировался более взвешенный подход как следователей (и их руководителей) к инициированию вопроса о заключении под стражу, так и прокуроров – к обоснованию данной меры в судебном заседании. Объективным подтверждением обозначенной тенденции служит последовательное сокращение числа лиц, к которым судом применено заключение под стражу: по уголовным делам, расследованным следователями органов внутренних дел, – со 139 тыс. в 2006 г. до 42,5 тыс. в 2024 г.; по делам, находившимся в производстве следователей прокуратуры (впоследствии – Следственного комитета), – с 47,2 тыс. в 2006 г. до 21,4 тыс. в 2024 г. (Таблица № 17).

2. Приведенные статистические данные, по мнению соискателя, убедительно свидетельствуют о том, что руководители следственных органов в полном объеме реализуют возложенную на них в ходе реформы 2007 г. функцию процессуального руководства предварительным следствием. Одновременно указанные результаты подтверждают возрастание

эффективности прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия – как в системе МВД России, так и в Следственном комитете Российской Федерации.

§ 3. Эффективность надзорной деятельности прокурора за процессуальной деятельностью дознавателя на стадии предварительного расследования

В рамках исследования эффективности прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания соискатель анализирует труды российских ученых, представляющих как органы прокуратуры, так и систему Министерства внутренних дел (включая образовательные и научные учреждения), иные правоохранительные структуры, а также правозащитные организации.

Так, профессор А.Г. Халиулин¹ в работе, посвященной реформе уголовно-процессуального законодательства 2007 г., рассматривает положения Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ применительно к деятельности органов предварительного следствия. Одновременно автор анализирует изменения, внесенные Федеральным законом от 06.06.2007 № 90-ФЗ № 90-ФЗ, в части осуществления прокурором надзора за производством дознания в общем порядке. Обозначенные новеллы оцениваются ученым в целом положительно, в особенности расширение надзорных полномочий прокурора в ходе реформы.

Анализ современного состояния дознания как формы предварительного расследования позволяет выявить его существенную роль в системе уголовного судопроизводства. Ежегодно дознавателями оканчивается производством около одного миллиона уголовных дел, что составляет более трети (35,6 %) от общего массива дел, расследуемых всеми органами предварительного расследования. При этом доля дел, направляемых в суд, достигает 47,9 %, что свидетельствует о значительной нагрузке на данную форму производства и обуславливает необходимость повышенного внимания

¹ См.: Халиулин А.Г. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Законность. 2007. № 9. С. 15-20; Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве дознания: сборник материалов / рук. авт. кол. А.Г. Халиулин. М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2011. 346 с.

к эффективности прокурорского надзора на этом участке работы (Таблица № 18).

Таблица № 18

Статистические сведения о количестве и результатах расследования уголовных дел органами дознания за 2006, 2019-2024 гг.¹

	2006	2019	2020	2021	2023	2024
Всего уголовных дел находилось в производстве	1 264 405	1 029 896	990 681	1 042 614	937 688	851 378
Отменено постановления о возбуждении уголовного дела	9 863	9 395	8 357	7 003	4 834	4 957
Окончено расследованием уголовных дел	436 563	393 879	383 654	377 011	321 816	273 716
Направлено дел прокурору с обвинительным актом (постановлением)	430 025	343 841	334 352	317 911	288 213	248 295
Прекращено дел из числа оконченных	20 392	61 410	59 064	54 945	32872	24883
То же в %	4,7	15,6	15,4	14,6	10,2	9,1
Приостановлено уголовных дел по п.п. 1–3 ч. 1 ст. 208 УПК	2 138	429 647	404 573	378 835	337 488	303 480
Удельный вес от числа расследованных (в %)	0,5	52,2	51,3	50,1	51,2	52,6

Приведенные статистические данные об объеме процессуальной деятельности дознавателей по расследованию уголовных дел обуславливают необходимость объективного обеспечения, с одной стороны, эффективного прокурорского надзора за производством расследования подразделениями дознания, а, с другой стороны, – принятия законодателем мер по повышению уровня реализации контрольной функции за процессуальной деятельностью дознавателя как властного участника уголовного судопроизводства

¹ См.: Статистические данные ГИАЦ МВД России об основных результатах практических работников органов дознания по форме I-E // ГИАЦ МВД России, 2024.

на стороне обвинения, что было реализовано законодателем с принятием Федерального закона от 06.06.2007 № 90-ФЗ, которым, как отмечено выше, в число участников уголовного судопроизводства на стороне обвинения был введен начальник подразделения дознания, что безусловно положительно повлияло на повышение уровня законности и качества расследования уголовных дел¹.

В частности, из числа оконченных дознавателями уголовных дел за последние пять лет в суд ежегодно направлялось от 87,2 % в 2015 г. до 90,7 % в 2024 г. Кроме того, в указанный период в два раза (с 9863 до 4957) сократилось количество признанных прокурором незаконными, необоснованными и отмененными постановлений о возбуждении уголовных дел и с 15,6 % до 9,1 % уменьшился удельный вес прекращенных уголовных дел в стадии их расследования.

Приведенный выше анализ результатов расследования уголовных дел органами дознания свидетельствует об улучшении за последние годы количественно-качественных показателей процессуальной деятельности органов дознания. Одним из оснований к этому явились принятые законодателем меры по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства в части обеспечения эффективности контрольной деятельности за расследованием уголовных дел в форме дознания, включающие в себя введение в УПК РФ в качестве субъекта уголовно-процессуальной деятельности на стороне обвинения начальника подразделения дознания (ст. 40¹ УПК РФ) с целью обеспечения должного уровня процессуального контроля за деятельностью дознавателя, придав ему фактически в полном объеме полномочия начальника (на момент принятия

¹ См.: Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия: пособие / Университет прокуратуры Российской Федерации. М., 2019. 222 с.; Гаврилов Б.Я., Кузнецов А.Н. Уголовный процесс: дознание в сокращенной форме. / 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2025. 214 с.; Дорошков В.В. Дифференциация форм уголовного судопроизводства // Уголовно-процессуальное законодательство в современных условиях. Проблемы теории и практики. М., 2010. С. 29-34; и др.

УПК РФ 2001 г.) следственного отдела, а в последующем Федеральным законом от 30.12.2015 № 440-ФЗ¹ включение в число таких субъектов и начальника органа дознания (ст. 40² УПК РФ) с достаточно широким кругом полномочий, отчасти фактически дублирующих процессуальные полномочия начальника подразделения дознания.

Одновременно эти законодательные меры положительно, по мнению соискателя, повлияли на эффективность реализации надзорной функции прокурора за процессуальной деятельностью дознавателей по расследованию уголовных дел в силу исключения из указанной деятельности психологического фактора. Сущность последнего заключалась в том, что, приняв при осуществлении надзорной функции какое-либо решение, при последующем его обжаловании как надзирающий прокурор, так и вышестоящий прокурор фактически вынуждены были придерживаться точки зрения, уже изложенной ими в первоначальном решении.

В этой связи соискатель обращается к публикации Б.Я. Гаврилова, в которой приведен факт, когда прокурор одного из районов г. Кемерово согласовал заведомо незаконное решение дознавателя о возбуждении уголовного дела в отношении депутата законодательного собрания Кемеровской области, поскольку таким полномочием на тот период времени по закону обладал исключительно прокурор субъекта Российской Федерации. Несмотря на обращение руководства Следственного комитета при МВД России в Генеральную прокуратуру Российской Федерации об отмене данного постановления – оно не было отменено, хотя в последствии уголовное дело было прекращено².

Оценивая результаты действия Федерального закона № 90-ФЗ через количественно-качественные показатели расследования дознавателями уголовных дел в 2024 г. по сравнению с 2006 г., соискатель выделяет:

¹ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя: Федеральный закон от 30.12.2015 № 440-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1. Ст. 60.

² См.: Гаврилов Б.Я. К вопросу о полномочиях прокурора по возбуждению уголовного дела // Российская юстиция. 2003. № 3. С. 14-15.

- в первую очередь, улучшение показателя законности, что характеризуется сокращением в 2,4 раза числа оправданных судами (с 330 лиц до 140 лиц), а число оправданных судами граждан, которые содержались под стражей составило в течение последних пяти лет от одного до пяти лиц;
- во-вторых, повышение эффективности надзорной деятельности прокурора, что обусловило увеличение (с 6 810 уголовных дел в 2006 г. до 7668 в 2024 г.) уголовных дел, направленных прокурором дознавателям для проведения дополнительного расследования;
- в-третьих, как следствие повышения эффективности осуществления прокурором надзорной деятельности – существенно (с 3-х тыс. уголовных дел до 1329 уголовных дел) за указанный период сократилось количество уголовных дел, возвращенных судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ (см. Таблицу № 19)¹;

Таблица № 19

*Статистические сведения о состоянии законности
и качества расследования уголовных дел*

	2006	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Возвращено дел прокурором для дополнительного расследования	6 810	11 569	10 481	10 141	9 347	8 458	7 668
Окончено уголовных дел в сроки свыше УПК	35 187	139 861	137 880	133 533	128 231	118 469	101 822
То же в %	7,8	28,0	28,6	35,3	28,8	29,4	29,2
Число реабилитированных в ходе производства дознания	149	443	399	432	366	351	314
Число оправданных судами по реабилитирующим основаниям	330	163	130	153	188	153	140

¹ См.: Гаврилов Б.Я. Прокурор в современном уголовном судопроизводстве: позиция ученого и мнение правоприменителя. С. 33-39.

Незаконно, необоснованно содержалось под стражей	18	17	3	5	5	1	3
--	----	----	---	---	---	---	---

• в-четвертых, существенно сократилось и число заключаемых под стражу подозреваемых по уголовным делам, расследованным дознавателями (см. Таблицу № 20).

Таблица № 20

Статистические сведения о числе заключенных под стражу подозреваемых по ходатайствам дознавателя (за 2006-2008 гг. и 2017, 2019-2024 гг.)¹

Период	2006	2007	2008	2017	2019	2020	2022	2023	2024
Количество заключенных под стражу	28 940	21 666	16 922	6 268	4 902	4 043	3 875	3 173	3 101

Вместе с тем, анализ современного состояния уголовно-процессуального законодательства, существующие точки зрения ряда ученых-процессуалистов, а также достаточно объективный фактор значительного улучшения показателей результатов расследования уголовных дел в форме дознания, чему безусловно способствовало введение в число участников уголовного судопроизводства на стороне обвинения начальника подразделения дознания, вполне обоснованно позволяют вести речь о продолжении реформы уголовно-процессуального законодательства в части предоставления начальнику подразделения дознания полномочий по руководству процессуальной деятельностью дознавателей по аналогии с руководителем следственного органа, что, кстати, позволит избежать ситуации, аналогичной в приведенном примере по Кемеровской области.

Правовым основанием для выдвижения по аналогии соискателем такого предложения являются положения Концепции судебной реформы в РСФСР 1991 г. об исключении совмещения в лице прокурора одновременно функций надзора за предварительным следствием и контроля

¹ См.: Статистические данные ГИАЦ МВД России об основных результатах практических работников органов дознания по форме I-E // ГИАЦ МВД России, 2024.

за процессуальной деятельностью следователя, что в полной мере может быть распространено и на расследование в форме дознания, поскольку и предварительное следствие, и дознание являются формами расследования, поэтому органами прокуратуры на них должен распространяться одинаковый режим контроля за их процессуальной деятельностью. Однако в период подготовки Концепции дознание как самостоятельную форму предварительного расследования уголовно-процессуальный закон не предусматривал, поэтому и реализация ее положения в части возможных изменений полномочий прокурора по руководству процессуальной деятельностью дознавателей до последнего времени активно в научном сообществе, в том числе среди ученых и правоприменителей, включая представляющих органы прокуратуры, не обсуждалась.

Своего разрешения требует и проблема разграничения полномочий по процессуальному руководству деятельностью дознавателей между руководителем подразделения дознания (ст. 40¹ УПК РФ) и начальником органа дознания (ст. 40² УПК РФ), подвернутая рассмотрению А.В. Калачевой в диссертационном исследовании на тему «Орган дознания как субъект уголовно-процессуальных правоотношений»¹. Данным автором предложено руководство процессуальной деятельностью дознавателей возложить в полном объеме на начальника органа дознания, исключив из числа участников уголовного судопроизводства начальника подразделения дознания, с чем соискатель согласиться не может в силу ряда причин.

Во-первых, начальник органа дознания осуществляет контроль за процессуальной деятельностью иных, кроме дознавателя, должностных лиц органа дознания (участковых уполномоченных, оперативных уполномоченных полиции и других сотрудников руководимого им органа внутренних дел), которыми ежегодно принимается более 5,5 млн

¹ См.: Калачева А.В. Орган дознания как субъект уголовно-процессуальных правоотношений: дис. ...канд. юрид. наук. М., 2023. 241 с.

процессуальных решений только об отказе в возбуждении уголовного дела, подлежащих обязательному утверждению начальником органа дознания для приобретения ими статуса процессуального документа. Во-вторых, значительное число начальников органов дознания не обладают достаточным уровнем знаний уголовно-процессуального закона в силу их предыдущей оперативно-служебной деятельности, не связанной с процессуальной деятельностью по расследованию уголовных дел.

Вместе с тем полагаем, что назрела необходимость в завершении процессуальной реформы органов дознания по аналогии с реформой предварительного следствия 2007 г. Положительные результаты дифференциации полномочий между прокурором и руководителем следственного органа, детально проанализированные во втором параграфе настоящей главы, со всей очевидностью свидетельствуют о целесообразности распространения данной модели на дознание. В связи с этим обоснованным представляется предложение о передаче от прокурора начальнику подразделения дознания в полном объеме полномочий по руководству процессуальной деятельностью дознавателей.

Данная позиция находит поддержку в научной литературе, в частности, Б.Я. Гаврилов¹, приводя развернутую аргументацию как теоретического, так и прикладного характера, настаивает на необходимости перераспределения полномочий по осуществлению процессуального контроля, предлагая передать функции по руководству дознавателями начальнику подразделения дознания, одновременно ограничив компетенцию начальника органа дознания контролем за процессуальной деятельностью иных, кроме дознавателя, должностных лиц органа дознания.

Требует продолжения научных исследований и разработки соответствующих законодательных предложений проблема эффективности осуществления прокурором надзорной деятельности и одновременно

¹ Гаврилов Б.Я. 20 лет российскому уголовно-процессуальному закону: соответствует ли он научным воззрениям и требованиям правоприменителя // Законы России: опыт, анализ, практика. 2021. № 6. С. 7-14.

руководства им процессуальной деятельностью дознавателей при расследовании уголовных дел в форме сокращенного дознания, результаты которых позволяют соискателю утверждать о необходимости совершенствования данного института предварительного расследования.

В этих условиях представляется первоочередным исследование этапов создания и развития в России упрощенных форм расследования в досудебном уголовном производстве, установление причин их низкой эффективности и по результатам выработать предложения своего варианта протокольной формы расследования, учитывая при этом точки зрения как представителей научной общественности¹, так и практических работников², а также статистические данные о значительном (в 5 раз) сокращении направленных в суд уголовных дел, расследование по которым осуществлено в порядке Главы 32¹ УПК РФ (с 105 тыс. дел в 2017 г. до 20,4 тыс. дел в 2024 г.)³. В числе изученных уголовных дел, расследованных в данном порядке, составили такие преступления как ст. 158 УК РФ – 30% дел; подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков (ч. 1 и 3 ст. 327 УК РФ) – 15,5 %; мошенничество (ч. 1 ст. 159 УК РФ) – 9,8% и ряд других⁴.

В этой связи необходимым учитывать, что дознание в сокращенной форме законодателем включено в УПК РФ Федеральным законом от 04.03.2013 № 23-ФЗ.

Предполагалось, что реализация данного закона позволит повысить, на что обращает внимание И.С. Губарев в своем диссертационном

¹ См.: Гаврилов Б.Я., Кузнецов А.Н. Уголовный процесс: дознание в сокращенной форме / 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2025. 214 с.

² См.: Гаврилов Б.Я. Сокращенное дознание нуждается в принципиальном реформировании: как совместить мнение представителя науки и правоприменителя // Криминологический журнал. 2023. № 2. С. 34-39.; Филиппов Д.В. Сокращенное дознание следует заменить новой формой расследования преступлений – особым порядком досудебного производства // Труды Академии управления МВД России. 2023. № 3 (67). С. 167-175.

³ См.: Статистические данные ГИАЦ МВД России о результатах расследования уголовных дел в форме дознания по форме I-E // ГИАЦ МВД России, 2024.

⁴ См.: Приложение № 1. Вопрос 2.

исследовании, результативность расследования отнесенных к подследственности органов дознания уголовных дел о преступлениях, обстоятельства совершения которых, как правило, очевидны, и в этой связи не требуется собирания значительного объема доказательственной информации¹. Однако следует учитывать, что действующая в УПК РФ процедура производства расследования в сокращенной форме не в полной мере обеспечивает эффективность расследования и тем самым защиту прав и законных интересов потерпевшего и иных невластных участников уголовного процесса, как это предусматривают положения ст. 6 УПК РФ.

Исследуя проблемы дознания в сокращенной форме, соискатель выделяет ее следующие основные признаки:

- реализуя обязанность доказывания, дознаватель в соответствии с ч. 2 ст. 226⁵ УПК РФ при расследовании в форме сокращенного дознания вправе ограничиться производством только тех следственных действий, непроизводство которых может привести к утрате доказательственной информации, для установления обстоятельств преступления и виновности в его совершении конкретного лица, что отмечают ряд авторов².

- декларируемое законодателем упрощение³ процедуры собирания доказательств (п. 1 ч. 3 ст. 226⁵ УПК РФ) на практике вступает в противоречие с устоявшимися правоприменительными подходами. Изучение материалов уголовных дел показало, что в 52 % случаев

¹ См.: Губарев И.С. Теоретико-правовая модель сокращенного досудебного производства по преступлениям небольшой и средней тяжести: дисс. ... канд. юрид. наук: М.: Академия управления МВД Российской Федерации, 2020. 196 с.

² См.: Гирько С.И. Определение стандартов ускоренного досудебного производства и практика полицейского дознания // Уголовно-процессуальное законодательство в современных условиях. Проблемы теории и практики. М., 2010. С. 156-162; Дорошков В.В. Дифференциация форм уголовного судопроизводства // Уголовно-процессуальное законодательство в современных условиях. Проблемы теории и практики. М., 2010. С. 29-34; Александров А.С., Сафин Р.Р., Юнусов Р.Р. К вопросу о создании сокращенной формы досудебного производства по уголовному делу // Актуальные проблемы экономики и права. 2012. № 4. С. 264-265.

³ См.: В 38 % уголовных дел при производстве сокращенного дознания не истребуется характеристика личности подозреваемого с места жительства, в 36 % – характеристика личности подозреваемого с места работы, 26 % – не устанавливаются обстоятельства, способствующие совершению преступления. См. Приложение № 1. Вопрос 10.

дознатели, формально имея право не допрашивать лицо, от которого получено объяснение, все же проводят допрос¹, фактически дублируя процессуальные действия, что свидетельствует о недоверии правоприменителя к доказательствам, собранным на стадии возбуждения уголовного дела, и нивелирует саму идею ускоренного производства.

- еще одной проблемой является неправомерное сужение предмета доказывания – руководствуясь ч. 1 ст. 226⁵ УПК РФ, дознаватели зачастую игнорируют установление обстоятельств, способствовавших совершению преступления, что нельзя признать допустимым с точки зрения задач уголовного процесса.

Выявленные недостатки напрямую влияют на качество расследования и соблюдение прав участников уголовного судопроизводства. Так, в отдельных случаях дознаватели не выясняли позицию обвиняемого о его причастности к преступлению. Опрос практических работников подтверждает наличие системных нарушений: 18 % дознавателей отметили нарушения принципа презумпции невиновности²; 74 % – отметили нарушения процесса доказывания при расследовании в форме сокращенного дознания³.

Отдельного внимания заслуживает вопрос о факторах, побуждающих дознавателя отказаться от расследования в сокращенной форме. Как справедливо отмечает И.С. Дикарев, ключевым дестимулирующим фактором выступает правовая неопределенность, заложенная в ст. 226² УПК РФ – несовершенство законодательной формулировки обстоятельств, исключающих производство дознания в сокращенной форме, порождает у правоприменителя неуверенность в законности и обоснованности принимаемого решения⁴. В развитие своей позиции И.С. Дикарев предлагает

¹ См.: Приложение № 4. Вопрос 8.

² См.: Приложение № 4. Вопрос 7.

³ См.: Приложение № 4. Вопрос 6.

⁴ См.: Дикарев И.С. Дознание в сокращенной форме: замысел законодателя и практический результат // Дознание в сокращенной форме: вопросы законодательной

дополнить перечень таких обстоятельств указанием на самооговор лица¹ (данное предложение представляется соискателю вполне обоснованным и заслуживающим поддержки).

При принятии дознавателем решения об удовлетворении, инициируемого стороной защиты ходатайства о производстве расследования в форме сокращенного дознания – тот в течение 24 часов направляет прокурору уведомление о принятом решении, который, осуществляя функцию надзора, в целях оценки законности и обоснованности принятого дознавателем решения проверяет следующие обстоятельства наличие: 1) указанных ч. 2 ст. 226¹ УПК РФ условий расследования; 2) предусмотренных ст. 226⁴ УПК РФ правил и сроков подачи, рассмотрения и разрешения данного ходатайства; 3) направления дознавателем уведомления прокурору, подозреваемому и потерпевшему; 4) обязательное согласование подозреваемым данного ходатайства с защитником; 5) отсутствие обстоятельств, исключающих производство в сокращенной форме².

При этом, как указывает С.И. Гирько, в случае признания прокурором указанного постановления дознавателя незаконным или необоснованным он отменяет данное решение дознавателя путем вынесения об этом соответствующего постановления³.

В целях обеспечения прав потерпевшего при производстве дознания в сокращенной форме Е.Н. Арестовой обоснованно предлагается закрепить правило, в соответствии с которым признание лица потерпевшим и его

регламентации и проблемы правоприменения: сб. ст. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2013. С. 22-34.

¹ См.: Дикарев И.С. Там же.

² См.: Артамонов А.Н. Надзор за производством дознания в сокращенной форме // Законность. 2013. № 7. С. 36-39.

³ См.: Гирько С.И. Сбываются ли прогнозы и опасения о перспективах дознания в сокращенной форме? // Российский следователь. 2014. № 5. С. 22-27.

допрос должны предшествовать допросу подозреваемого¹, чем в силу указанных обстоятельств следует согласиться.

Однако анализ правоприменительной практики свидетельствует о том, что данный алгоритм соблюдается далеко не всегда. Согласно исследованию М.В. Зотовой, в 14% уголовных дел, расследованных в сокращенной форме, потерпевший допрашивался уже после допроса подозреваемого². Проведенное соискателем изучение архивных уголовных дел также подтверждает наличие подобных нарушений. В частности, по уголовному делу № 1-43/2016 допрос потерпевшего Ж. состоялся лишь спустя 14 дней после допроса подозреваемого Б., хотя общий срок дознания составил 24 дня, из которых на сокращенную форму пришлось лишь 4 дня³.

Приведенный пример, на наш взгляд, демонстрирует существенный разрыв между нормативной моделью сокращенного дознания и ее практической реализацией – фактически по данному делу сокращенная форма выступила лишь формальным основанием для производства расследования, которое по своему содержанию и срокам не отличалось от дознания в общем порядке.

Указанное обусловлено тем, что органы дознания исходят из необходимости выполнения требований о собирании максимума доказательств с целью избежать возвращения прокурором уголовного дела для дополнительного расследования или судом прокурору в порядке ч. 1 ст. 237 УПК РФ. При этом, как отмечает А.В. Горовой, дознаватель выполняет свои обязанности с учетом необходимости их обеспечения на соответствие выработанного законодателем направления на расширение

¹ См.: Арестова Е.Н. Новый процессуальный акт – ходатайство подозреваемого о производстве дознания в сокращенной форме // Российская юстиция. 2013. № 11. С. 32.

² См.: Зотова М.В. Дознание в сокращенной форме в российском уголовном процессе: дис. кан. юр. наук. Воронеж. инст. МВД. Воронеж, 2016.

³ См.: Архив советского районного суда г. Томск. Дело № 1-43/ 2016.

применения сокращенной формы дознания, что в период 2014-2017 гг. правоприменителю удавалось сделать¹.

При исследовании института дознания в сокращенной форме соискатель выделяет предмет и пределы доказывания, которые в силу, как отмечено выше, закона могут быть ограничены, поскольку собрание доказательств в соответствии с требованиями УПК РФ может иметь место в объеме, достаточном для установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу. То есть, исходя из содержания закона, дознаватель может произвести лишь те следственные действия, которые необходимы.

В результате соискатель констатирует, что дознание в сокращенной форме предусматривает усмотрение дознавателя в части необходимого перечня следственных и иных процессуальных действий, которые могут быть ограничены допросами подозреваемого и потерпевшего; назначением и производством судебной экспертизы в соответствии со ст. 196 УПК РФ.

На основе указанного отдельные представители научного сообщества высказывают мнение о том, что расследование в сокращенной форме может восполнить фактическое отсутствие доказательственной базы². По этому вопросу Ю.К. Якимович утверждает, что при расследовании в форме сокращенного дознания признанию вины отводится место как «царице доказательств»³. Указывает на это и В.М. Харзинова⁴.

В конечном итоге, надзорная функция прокурора при расследовании в форме сокращенного дознания выступает в качестве определяющей,

¹ См.: Горовой А.В. Производство дознания в сокращенной форме // Полиция России. 2015. № 6. С. 37.

² См.: Пешков М.А. Новый вид предварительного расследования – дознание в сокращенной форме // Новый юридический журнал. 2013. № 2. С. 164-166.

³ См.: Якимович Ю.К. Прокурор и следователь: процессуальное положение в досудебном производстве // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 357. С. 148.

⁴ См.: Харзинова В.М. Актуальные проблемы производства дознания в сокращенной форме // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2015. № 5 (55): в 2-х ч. Ч. I. С. 199-202.

что подтверждается примерами изученной соискателем практики расследования уголовных дел¹.

Вместе с тем ходе изучения проблем расследования уголовных дел в сокращенной форме соискатель в дополнение к изложенному выделяет ряд положений, регламентирующих процессуальный порядок собирания доказательств, на предмет их соответствия нормам УПК РФ, которые устанавливают правила доказывания. Так, доказательствами при данной форме расследования признаются полученные от участников уголовного процесса показания, данные ими в форме объяснения, поскольку, исходя из содержания п. 2 ч. 3 ст. 226⁵ УПК РФ, дознаватель, как отмечено выше, имеет право не допрашивать лиц, от которых в стадии возбуждения уголовного дела получены объяснения. Однако объяснение, как вид доказательства, не включен в перечень, предусмотренных ч. 2 ст. 74 УПК РФ доказательств, на что обращает особое внимание В.Г. Глебов².

В этой связи Е.Н. Арестова настаивает на придание объяснению статуса доказательства. В подтверждение необходимости внесения в ч. 2 ст. 74 УПК РФ обозначенного изменения соискатель обращается к судебной следственной практике, которая свидетельствует, что объяснения в качестве доказательств присутствуют в каждом третьем уголовном деле. Однако, как отмечает данный автор, суды, зачастую, не рассматривают объяснения в

¹ Так, из материалов архивного уголовного дела усматривается, что гр-н К. был задержан охраной с похищенным на предприятии материальными ценностями. В ходе расследования возбужденного уголовного дела по ч.1 ст. 158 УК РФ в порядке Главы 32¹ УПК РФ от К. получены признательные показания еще об одной краже. Однако при поступлении уголовного дела прокурору у последнего возникли сомнения в части обоснованности обвинения К. в совершении другой кражи. По возвращенному прокурором уголовному делу дознавателю и его последующему расследованию в форме дознания в общем порядке (Глава 32 УПК РФ) второй эпизод из обвинения был исключен // архив Ленинского районного суда г. Владимира за 2021 год.

² См.: Глебов В.Г. К вопросу об эффективности сокращенных форм досудебного производства в уголовном процессе // Дознание в сокращенной форме: вопросы законодательной регламентации и проблемы правоприменения: сб. ст. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2013. С. 15.

качестве доказательств, рассматривая в качестве таковых лишь протоколы допросов¹.

Тем самым изложенное позволяет утверждать, что при производстве дознания в сокращенной форме фактически выполняется такой же объем процессуальных действий, как и при производстве дознания в общем порядке², с чем соискатель, безусловно, согласен.

Ведя речь об осуществлении прокурорского надзора за законностью и качеством расследования уголовных дел в форме сокращенного дознания, среди проблем, оказывающих негативное воздействие, соискатель выделяет вопрос времени (в соответствии с ч. 4 ст. 226⁷ УПК РФ трое суток без возможности продления) ознакомления обвиняемого и его защитника с обвинительным постановлением и материалами уголовного дела.

На указанное обстоятельство акцентирует внимание также профессор С.И. Гирько и В.Г. Глебов, поскольку в случае нарушения данного срока расследование в форме сокращенного дознания прекращается и дальнейшее производство по уголовному делу осуществляется в форме дознания в общем порядке³, что, как отмечает соискатель, не согласуется с идеей законодателя при введении в УПК РФ дифференциации расследования путем упрощения отдельных процессуальных процедур.

Среди нарушений при производстве расследования в форме сокращенного дознания, требующих их своевременного выявления и устранения прокурором, необходимым представляется обратить внимание на то, что при ознакомлении в соответствии с ч. 6 ст. 226⁷ УПК РФ обвиняемого и его защитника с материалами дела предусмотрено право

¹ См.: Арестова Е.Н. Новый процессуальный акт – ходатайство подозреваемого о производстве дознания в сокращенной форме // Российская юстиция. 2013. № 11. С. 33.

² См.: Андреева О.И. Проблемы производства дознания в сокращенной форме // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 4 (14). С. 7.

³ См.: Гирько С.И. Модель сокращенного досудебного производства по уголовным делам // Юридический консультант. 2008. № 1. С. 4-11 ; Глебов В.Г. К вопросу об эффективности сокращенных форм досудебного производства в уголовном процессе // Дознание в сокращенной форме: вопросы законодательной регламентации и проблемы правоприменения: сб. ст. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2013. С. 15.

сторон уголовного судопроизводства на заявление ходатайств. Однако в ходе применения дознавателем рассматриваемой нормы реализовать данную правовую процедуру практически невозможно, так как в ч. 7 ст. 226⁷ УПК РФ предусмотрено незамедлительное направление уголовного дела прокурору в случае непоступления ходатайств до окончания срока ознакомления с материалами дела, либо в случае отказа в их удовлетворении. Тем самым, указанной нормой законодатель фактически исключил возможность заявления участниками уголовного судопроизводства ходатайств, что нарушает основополагающее право обвиняемого на защиту, поскольку свою позицию участник уголовного судопроизводства может обосновать и отстаивать только после ознакомления с материалами уголовного дела. На это обстоятельство указывают К.А. Таболина¹, А.П. Рыжаков² и, в частности, И.С. Губарев в своем диссертационном исследовании³.

В числе проблемных вопросов расследования в форме сокращенного дознания, фактически ограничивающих его производство, являются сроки производства судебных экспертиз, в связи с чем П.П. Милованов (руководитель дознания Главного управления МВД России по г. Москва) предлагает запретить производство предварительного расследования в форме сокращенного дознания в случаях необходимости производства по ним судебных экспертиз⁴.

Вместе с тем представляется, что основания для такого запрета отсутствуют, и расследование в форме сокращенного дознания возможно при условии производства судебной экспертизы в установленный для сокращенного дознания срок производства по уголовному делу.

¹ См.: Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел. С. 106.

² См.: Рыжаков А.П. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. // [Электронный ресурс] URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prie/doc/70542255/#ixzz3Imw1b3S0> (дата обращения 22.05.2025).

³ См.: Губарев И.С. Теоретико-правовая модель сокращенного досудебного производства по преступлениям небольшой и средней тяжести: дисс. ... канд. юрид. наук. 196 с.

⁴ См.: Милованов П.П. (Начальник управления организации дознания Главного управления МВД России по г. Москва) Дознание в сокращенной форме: за и против // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 5. С. 142.

На обозначенный вектор ориентированы и требования приказа МВД России от 29.06.2005 № 511¹, согласно которым срок проведения экспертизы не должен превышать 15 суток, что совпадает с процессуальным сроком расследования в форме сокращенного дознания.

В целях обеспечения сроков расследования в форме сокращенного дознания в диссертации предлагается применять регламентированное ч. 3 ст. 144 УПК РФ правило о возможности продления сроков доследственной проверки до 30 суток для производства, в частности, судебных экспертиз и обеспечения тем самым качества производства по делу².

Проведенный анализ позволяет констатировать, что к настоящему времени (особенно в период после 2017 г.) потенциал сокращенной формы дознания как инструмента ускоренного производства оказался практически исчерпан. Имеющиеся дефекты законодательной регламентации привели к тому, что даже реализация прокурором надзорных полномочий не способна обеспечить должную эффективность данной процедуры. Нормы главы 32¹ УПК РФ, призванные упростить и ускорить расследование, на практике не достигают поставленных целей. Изложенное, по мнению соискателя, свидетельствует о необходимости кардинального пересмотра существующей модели и создания принципиально иного механизма ускоренного производства, который бы учитывал как исторический отечественный опыт (протокольная форма), так и позитивные зарубежные практики.

Обоснованность данного вывода подтверждается и официальными статистическими данными ГИАЦ МВД России, наглядно

¹ См.: Вопросы организации производства судебных экспертиз в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации: приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 29.06.2005 № 511 // Российская газета. 2005. 30 августа.

² См.: Алгоритм действий сотрудников полиции при рассмотрении сообщений о преступлениях // Методические рекомендации Омской академии МВД России. 2014. С. 27.

демонстрирующими устойчивую тенденцию к снижению количества уголовных дел, расследованных в сокращенной форме (см. Диаграмму 1).

Диаграмма 1



Таким образом есть все основания констатировать, что дознание в сокращенной форме сегодня требует реформирования. По этому вопросу соискатель отмечает, что у правоприменителей и, в первую очередь в лице сотрудников органов дознания МВД России и среди ученых-процессуалистов существует ряд предложений по упрощению формы расследования уголовных дел при условии, что обстоятельства совершенного преступления очевидны, и оно не представляет большой общественной опасности.

Тем самым упрощение процессуальных правил расследования уголовных дел указанной выше категории преступлений следует рассматривать, исходя из необходимости сокращения временных рамок предварительного расследования и оптимизации его процессуальной формы, чем должны определиться векторы совершенствования самой процедуры расследования и, следовательно, средств доказывания.

Как отмечает А.В. Смирнов, корень проблем современного уголовного процесса – в «избыточной формализации» и «сложной письменно-протокольной форме» досудебного производства – именно это, по мнению

автора, «лишает его гибкости и быстроты, непомерно удлиняет сроки»¹. Следовательно, перед законодателем стоит задача по выработке таких способов собирания и оценки доказательств, которые позволили бы упростить процедуру доказывания до возможного оптимального варианта, сохранив при этом ее эффективность. В этой связи соискатель предлагает собственное видение упрощенной и с минимальными сроками расследования сокращенной формы расследования. С обозначенной целью соискатель далее в тексте диссертации обращается к представленным на рассмотрение рядом ученых процедурным правилам собирания доказательств при применении упрощенных форм расследования.

В этой связи среди научного сообщества в 50-е годы XX века существовала точка зрения, что полученная следователем, дознавателем, иным, кроме дознавателя, должностным лицом органа дознания в ходе процессуальной проверки сообщения информация не может быть использована в доказывании².

Вместе с тем, профессор В.А. Лазарева, указывает, что данный вид информации, не может быть исключен из совокупности доказательств в силу того, что может обладать свойствами, присущими для доказательств, если они получены указанными должностными лицами органов предварительного следствия и дознания³. С обозначенной точкой зрения соискатель также согласен.

В то же время представляется возможным уточнить позицию А.А. Алимйрзаева⁴ о том, что ввиду размытости в нормах действующего

¹ См.: Смирнов А.В. Российский уголовный процесс: необходима новая модель // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iuaj.net/node/1700> (дата обращения: 31.05.2025); Алимйрзаев А.А. Доказывание в сокращенных формах уголовного судопроизводства по делам публичного обвинения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 4-6.

² См.: Чельцов-Бебутов М.А. Советский уголовный процесс. М.: Госюриздат, 1962. С. 231; и др.

³ См.: Лазарева В.А. Доказывание в уголовном процессе. М., 2014. С. 193-194.

⁴ См.: Алимйрзаев А.А. Доказывание в сокращенных формах уголовного судопроизводства по делам публичного обвинения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. // [Электронный ресурс] URL: <http://www.dslib.net/kriminal-process/dokazyvanie-v->

УПК РФ правовой грани между доследственной проверкой и предварительным расследованием сегодня разрешено собирание доказательств различными способами, включая их получение в стадии возбуждения уголовного дела.

Принципиальную позицию по данному вопросу занимает профессор В.С. Шадрин, выступающий против упразднения стадии возбуждения уголовного дела, обращает внимание на необходимость крайней осторожности при собирании доказательств до официального начала расследования, поскольку, по его справедливому замечанию, правовое содержание ст. 144 УПК РФ содержит «недопустимо расплывчатые формулировки относительно такой возможности»¹.

В этой связи научный и, особенно, прикладной интерес представляет собой разработанный соискателем проект федерального закона, предусматривающий протокольную (упрощенную) форму расследования преступлений небольшой тяжести. Предлагаемая форма расследования содержит в себе некоторые черты (отказ от стадии возбуждения уголовного дела, сокращенный срок расследования без возможности его продления) существовавшей с 1985 года протокольной формы досудебной подготовки материалов², которая законодателем введена в оборот для борьбы с получившими широкое распространение хулиганскими проявлениями. В последующие годы ее подследственность выросла до 16 составов преступлений. Органами дознания по протокольной форме досудебной подготовки материалов в суд ежегодно направлялось порядка 200-250 тыс. таких материалов (или половина от расследованных в форме дознания уголовных дел).

sokrawennyh-formah-ugolovno-go-sudoproizvodstva-po-delam-publichnogo.html (дата обращения: 01.06.2025).

¹ См.: Шадрин В.С. Начальная фаза уголовного процесса: от Устава уголовного судопроизводства до действующего уголовно-процессуального закона // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 4. С. 720.

² См.: «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы РСФСР»: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 24.01.1985 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1985. № 5. Ст. 163.

В основу предлагаемой соискателем протокольной формы расследования заложен принципиально иной алгоритм, ориентированный на максимальную оперативность: дознаватель получает право начать производство незамедлительно после регистрации сообщения о преступлении, без вынесения отдельного постановления о возбуждении уголовного дела. Ключевым элементом данной модели выступает задержание подозреваемого в порядке ст. 91-92 УПК РФ с последующим завершением всего комплекса процессуальных действий в предельно сжатый срок – 48 часов, по истечении которого уголовное дело с обвинительным протоколом направляется прокурору, а после утверждения – в суд.

Учитывая скоростной режим производства, предлагается по аналогии с п. 3 ч. 7 ст. 108 УПК РФ наделить суд правом продления срока содержания подозреваемого под стражей до 72 часов для рассмотрения дела по существу. Если же за указанный период рассмотреть уголовное дело не представляется возможным, но имеются законные основания для дальнейшего содержания лица под стражей, суд избирает соответствующую меру пресечения и продолжает разбирательство в общем порядке.

В отличие от дознания в сокращенной форме в качестве условия применения протокольной формы расследования предлагается установить право должностного лица органа расследования принимать решения о расследовании по протокольной форме без учета позиции потерпевшего, которому предоставлено право возражать против существующего в настоящее время порядка получения согласия потерпевшего при расследовании уголовного дела в форме сокращенного дознания исключением расследования дел частного обвинения.

Ключевой особенностью предлагаемой протокольной формы является минимально необходимый, но достаточный перечень процессуальных действий. К их числу относятся: допрос подозреваемого, потерпевшего или очевидца преступления, а также проведение экспертизы в случаях, прямо предусмотренных ст. 196 УПК РФ. Итоговым документом выступает

обвинительный протокол, в который включаются результаты всех произведенных следственных и иных процессуальных действий. Важно отметить, что производство по данной форме может осуществляться не только дознавателем, но и иным уполномоченным должностным лицом органа дознания, при обязательном участии защитника.

В качестве дополнительной гарантии прав участников процесса суду предоставляется право возвратить уголовное дело прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ в двух случаях: при выявлении существенных нарушений процедуры расследования либо при недостаточности или недостоверности собранных доказательств.

Принципиальная возможность и перспективность подобного упрощения находит подтверждение и в научной литературе. Так, профессор С.И. Гирько, обосновывая необходимость разработки новой модели ускоренного производства, выделяет ее обязательные стандарты: простоту фиксации информации, отказ от излишне сложных следственных действий, оперативность и протокольный характер завершения процедуры¹. Предложенная нами модель в полной мере соответствует данным критериям.

Выводы по третьему параграфу:

1. Существенным фактором, позитивно повлиявшим на эффективность прокурорского надзора, стало принятие Федерального закона от 06.06.2007 № 90-ФЗ. Введение в уголовный процесс участника в виде начальника подразделения дознания (ст. 40¹ УПК РФ) с полномочиями, аналогичными полномочиям начальника следственного отдела по УПК РФ 2001 г., позволило выстроить стройную систему процессуального контроля. Результатом данной меры, как свидетельствуют статистические данные, стало не только повышение качества расследования, но и многократное сокращение числа реабилитированных и оправданных лиц, в том числе незаконно содержавшихся под стражей.

¹ См.: Гирько С.И. Модель сокращенного досудебного производства по уголовным делам // Юридический консультант. 2008. №1. С 4-11.

2. Вместе с тем анализ показывает незавершенность реформирования института дознания. В отличие от предварительного следствия, где прокурор утратил функции процессуального руководства, в дознании за ним сохранен весь объем соответствующих полномочий. Такое положение дел, при котором начальник подразделения дознания обладает лишь ограниченной компетенцией, а прокурор сохраняет за собой руководящие функции, создает, по мнению соискателя, институциональное противоречие, сдерживающее дальнейшее развитие и оптимизацию дознания как полноценной формы расследования.

3. Наиболее проблемной зоной представляется институт сокращенного дознания, введенный Федеральным законом от 04.03.2013 № 23-ФЗ. Проведенное исследование позволяет констатировать, что к настоящему времени данная процедура утратила свою функциональность: по ключевым параметрам – срокам и объему процессуальных действий – она практически не отличается от дознания в общем порядке, что привело к значительному сокращению практики ее применения: с 105 тыс. дел в 2017 г. до 20,4 тыс. в 2024 г.

Первопричиной проблемы видится несовершенство самого законодательного механизма: предусмотренное законом дублирование процессуальных действий (допрос лица, от которого уже получено объяснение; экспертиза при наличии заключения специалиста; возможность назначения повторной экспертизы по ходатайству защиты) нивелирует саму идею ускоренного производства и вынуждает дознавателей *de facto* работать по правилам общего порядка, сводя на нет потенциал сокращенной формы.

4. Изложенное позволило соискателю предложить протокольную форму расследования перечисленных в п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ преступлений небольшой и средней тяжести, за которое предусмотрено минимальное наказание до 3-х лет лишения свободы, при этом не представляющих значительной степени общественной опасности. При расследовании по протокольной форме не требуется вынесения

постановления о возбуждении уголовного дела и производства всего объема следственных действий, что обуславливает установление процессуального срока расследования в 48 часов, в течение которых лицо, совершившее уголовно-наказуемое деяние, подлежит задержанию в порядке статей 91, 92 УПК РФ с последующим направлением уголовного дела прокурору с обвинительным протоколом.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное диссертационное исследование, посвященное теоретико-правовым и прикладным проблемам эффективности прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, позволяет сформулировать следующие итоговые положения, обладающие научной новизной и практической значимостью.

1. Теоретико-правовые основы эффективности прокурорского надзора

1.1. Обосновано, что категория «эффективность прокурорского надзора» в досудебном производстве не может быть сведена к формальному соотношению цели и результата. Предложено авторское определение, согласно которому эффективность представляет собой комплексную характеристику надзорной деятельности, выражающуюся в достигнутых количественно-качественных показателях расследования (законность, обоснованность, соблюдение сроков), обеспечивающих в конечном счете реализацию назначения уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ).

1.2. Историко-правовой анализ позволил выявить ключевую закономерность эволюции надзорной функции: ее эффективность находится в прямой зависимости от четкости законодательного разграничения надзорных и процессуально-распорядительных полномочий. Реформа 2007 г., реализовавшая данную закономерность, привела не к ослаблению, а к качественному усилению надзора, что подтверждается последующей позитивной динамикой основных показателей следственной работы.

1.3. Компаративистское исследование подтвердило наличие на постсоветском пространстве общей (дуалистической) модели участия прокурора в процессе, сочетающей надзор и уголовное преследование. В отличие от России, в законодательстве большинства изученных стран (Азербайджан, Армения, Молдова, Грузия) объем надзорных полномочий прокурора не дифференцируется в зависимости от формы расследования,

что создает основу для имплементации отдельных зарубежных институтов в отечественное законодательство (право прокурора на изменение обвинения, обязательность исполнения его требований о возбуждении дела).

2. Прикладные аспекты и результаты реформирования

2.1. Анализ результатов уголовно-процессуальных реформ 2007, 2010 и 2013 гг. позволяет констатировать существенное повышение эффективности прокурорского надзора. Данный вывод объективно подтверждается:

- многократным сокращением числа лиц, реабилитированных на досудебных стадиях и оправданных судом (в том числе незаконно содержавшихся под стражей);
- значительным снижением количества и удельного веса уголовных дел, возвращенных судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ;
- одновременным ростом числа дел, возвращенных прокурором для дополнительного расследования, что свидетельствует о повышении требовательности надзора к качеству процессуальной деятельности следователей и дознавателей.

2.2. Исследование выявило незавершенность реформирования института дознания. В отличие от предварительного следствия, где руководство процессуальной деятельностью полностью сосредоточено у руководителя следственного органа, в дознании сложилась биполярная система: сохранение за прокурором полного объема руководящих полномочий при одновременном наделении начальника подразделения дознания лишь отдельными функциями создает институциональное противоречие. В тексте диссертации обоснована необходимость передачи начальнику подразделения дознания в полном объеме полномочий по руководству дознавателями по аналогии с реформой 2007 года.

2.3. Наиболее проблемной зоной признан институт сокращенного дознания (глава 32¹ УПК РФ). Установлено, что заложенный в нем потенциал ускоренного производства оказался нереализованным: предусмотренное

законом дублирование процессуальных действий (допрос лица, от которого уже получено объяснение; экспертиза при наличии заключения специалиста) фактически приравнивало сокращенное дознание к общему порядку. Следствием этого выступило резкое (более чем в пять раз за 2017–2024 гг.) снижение числа дел, расследуемых в данной форме.

3. Авторская модель и направления совершенствования законодательства

3.1. В качестве альтернативы существующей модели сокращенного дознания соискателем разработана и предложена принципиально новая **протокольная форма расследования**, ключевыми параметрами которой выступили:

- расследование начинается с момента регистрации сообщения о преступлении, без вынесения постановления о возбуждении уголовного дела;
- срок производства – 48 часов, в течение которых лицо может быть задержано в порядке ст. 91-92 УПК РФ;
- ограниченный перечень следственных действий (допросы подозреваемого, потерпевшего, очевидца; экспертиза в случаях, предусмотренных ст. 196 УПК РФ) при обязательном участии защитника;
- итоговый документ – обвинительный протокол;
- суду предоставляется право продления срока содержания под стражей до 72 часов для рассмотрения дела по существу либо возвращения дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ при выявлении существенных нарушений.

3.2. Проведенное исследование позволило сформулировать комплекс научно обоснованных предложений по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства, направленных на повышение эффективности прокурорского надзора. Наиболее значимые из них:

- изложение п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ в редакции, обязывающей следователя (дознавателя) незамедлительно возбудить уголовное дело

по постановлению прокурора, за исключением случаев, предусмотренных ст. 24, 27 УПК РФ;

- исключение из ч. 4 ст. 146 и ч. 6 ст. 148 УПК РФ сроков (24 часа и 5 суток) для отмены прокурором решений о возбуждении уголовного дела и об отказе в этом;
- внесение изменений в п. 5¹ ч. 2 ст. 37 УПК РФ в целях приведения его в соответствие с ч. 4 ст. 146 УПК РФ;
- дополнение УПК РФ статьей 146¹, выделяющей надзор прокурора за законностью возбуждения уголовного дела в самостоятельную процессуальную норму.

Перспективы дальнейшей разработки темы диссертационного исследования соискатель связывает с необходимостью комплексного осмысления новых вызовов, стоящих перед органами прокуратуры в условиях цифровой трансформации уголовного судопроизводства и совершенствования форм досудебного производства. Результаты проведенного исследования создают теоретическую и прикладную основу для последующего анализа проблем унификации надзорных полномочий прокурора, оптимизации процессуальных сроков и процедур, а также для выработки предложений, направленных на повышение оперативности и эффективности прокурорского надзора.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты и судебная практика России

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.; с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ, от 04.10.2022 № 5-ФКЗ, от 04.10.2022 № 6-ФКЗ, от 04.10.2022 № 7-ФКЗ, от 04.10.2022 № 8-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2. О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 6. – Ст. 548.

3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ // Российская газета. – 2001. – № 249.

4. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. Ст. 2954.

5. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»: Федеральный закон от 30.04.2010 № 69-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 18. – Ст. 2145.

7. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской

Федерации»: Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 24. – Ст. 2830.

8. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 06.06.2007 № 90-ФЗ // Российская газета. – 2007. – № 123.

9. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.06.2009 № 141-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 26. – Ст. 3139.

10. О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 403-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 15.

11. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: Федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 16.

12. О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 04.03.2013 г. № 23-ФЗ // Российская газета. – 2013. – № 48.

13. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя: Федеральный закон от 30.12.2015 г. № 440-ФЗ // Российская газета. – 2016. – № 1.

14. О суде: Декрет СНК РСФСР от 24.11.1917 г. // СУ РСФСР. – 1917. – № 4. – Ст. 50.

15. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: Постановление Чрезвычайного VIII Съезда Советов СССР от 05.12.1936 г. // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. – 1936. – № 283.

16. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Запорожец Ларисы Михайловны на нарушение ее конституционных прав частью шестой статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда РФ от 17.10.2006 № 425-О // СПС «КонсультантПлюс».

17. Основные положения преобразования судебной части в России от 29.09.1862 г. – Часть вторая. Уголовное судопроизводство. – М.: Типография В. Готье, 1863. – 111 с.

18. Об утверждении Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик: Закон СССР от 25.12.1958 г. // Ведомости ВС СССР. – 1959. – № 1. – Ст. 15.

19. Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР: Указ Президиума ВС СССР от 24.05.1955 г. // Ведомости ВС СССР. – 1955. – № 9. – Ст. 222.

20. О Концепции судебной реформы в РСФСР: Постановление Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 44. – Ст. 1435.

21. О дополнениях и изменениях Уголовно-процессуального кодекса РСФСР: Постановление ВЦИК от 16.10.1924 г. // СУ РСФСР. – 1924. – № 78. – Ст. 784.

22. Об изменениях Уголовно-процессуального кодекса РСФСР: Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20.10.1929 г. // СУ РСФСР. – 1929. – № 78. – Ст. 756; попр. в СУ РСФСР. – 1929. – № 85-86.

23. По делу о проверке конституционности части третьей статьи 6¹ Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Б.А. Сотникова: Постановление Конституционного Суда РФ от 13.06.2019 № 23-П // Собрание законодательства РФ, 24.06.2019. – № 25. – Ст. 3315.

24. Постановление Президиума ЦИК СССР от 31.10.1924 г. (СЗ СССР 1924 г. № 24, ст. 206; попр. в № 10 1925 г.; 1929 г. № 67, ст. 626) //

Справочник по законодательству для судебно-прокурорских работников / под общ. ред. Г.Н. Сафонова. – Т. III. – 2-е изд., доп. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1949. – С. 429-434.

25. Об изменении Положения о судоустройстве РСФСР: Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 03.09.1928 г. // СУ РСФСР. – 1928. – № 117. – Ст. 733.

26. Положение о Верховном Суде Союза ССР и прокуратуре Верховного Суда Союза ССР: Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 24.07.1929 г. // СЗ СССР. – 1929. – № 50. – Ст. 445.

27. О мерах по усилению борьбы с преступностью: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23.07.1966 № 571 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – URL: <https://docs.cntd.ru/dokument/765711497> (дата обращения: 05.03.2025).

28. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 17.09.2021 № 544 // Законность. – № 12. – 2021.

29. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия: Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 23.10.2023 № 730 // Законность. – 2023. – № 12.

30. Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях: Приказ Генпрокурора России, МВД России, ФСБ России, СК России, ФСКН России, ФТС России, ФСИН России, Минобороны России, ФССП России, МЧС России от 26.03.2014 № 147/209/187/23/119/596/149/196/110/154 (зарегистрирован в Минюсте России 04.08.2014 г. № 33432) // Российская газета. – 2014. – № 181.

31. Вопросы организации производства судебных экспертиз в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации (вместе с Инструкцией по организации производства судебных экспертиз в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации, Перечнем родов (видов) судебных экспертиз, производимых в экспертно-криминалистических подразделениях органов внутренних дел Российской Федерации): Приказ МВД России от 29.06.2025 № 511 // Российская газета. – 2005. – № 181.

32. О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный и Гражданский процессуальный кодексы РСФСР: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 24.01.1985 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1985. – № 5. – Ст. 163.

33. Устав уголовного судопроизводства [Электронный ресурс] / Судебные уставы 20.11.1864 г. СПб., 1864. – URL: <http://dlib.rsl.ru/viewer/01003083173#?page=1> (дата обращения: 01.01.2025).

34. Об Уголовно-процессуальном кодексе: Постановление ВЦИК от 25.05.1922 г. // СУ РСФСР. – 1922. – № 20-21. – Ст. 230.

35. Об утверждении Уголовно-процессуального кодекса РСФСР: Постановление ВЦИК от 15.02.1923 г. // СУ РСФСР. – 1923. – № 7. – Ст. 106.

36. О разработке единой государственной системы регистрации и учета преступлений: Указ Президента Российской Федерации от 30.03.1998 № 328 // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 14. – Ст. 1544.

37. О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 08.08.1983 г. // Ведомости ВС РСФСР. – 1983. – № 32. – Ст. 1153.

38. О повышении качества расследования: Циркуляр Прокуратуры СССР от 05.06.1937 № 41/26 // Социалистическая законность. – 1937. – № 7.

Статистические данные и надзорная практика прокурора

39. Постановление об отмене постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела от 29.03.2021 г. по материалам доследственной проверки № 1325/22 // Архив Одинцовской городской прокуратуры Московской области.

40. Требование и.о. прокурора Московской области об устранении нарушений федерального закона, допущенных при разрешении сообщений о преступлениях, от 17.05.2012 г. № 15/3-20-2012 // Архив прокуратуры Московской области.

41. Требование и.о. прокурора Московской области об устранении нарушений федерального закона, допущенных при разрешении сообщений о преступлениях, от 26.09.2012 г. № 15/3-20-2012 // Архив прокуратуры Московской области.

42. Статистические данные о результатах рассмотрения сообщений о преступлениях по форме 4-Е // Генеральная прокуратура Российской Федерации.

43. Статистические отчеты «Сведения о результатах надзора за исполнением законов на досудебных стадиях уголовного судопроизводства» по форме НСид за 2015-2024 гг. // Генеральная прокуратура Российской Федерации.

44. Статистические отчеты «Сведения о результатах надзора за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСид за 2010, 2017-2023 гг. // Генеральная прокуратура Российской Федерации.

45. Статистические отчеты «Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСид за 2017-2024 гг. // Генеральная прокуратура Российской Федерации.

46. Статистический отчет «Сведения о следственной работе и дознании органов внутренних дел» по форме № 1-Е за 2006-2024 гг. // Генеральная прокуратура Российской Федерации.

Международные нормативные правовые акты

47. Рекомендация № R (2000) 19 Комитета Министров Совета Европы государствам-членам «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» (принята Комитетом Министров Совета Европы 06 октября 2000 г. на 724-ом заседании представителей Министров) // Журнал российского права. – 2001. № 8. – С. 65-70.

48. Модельный закон о прокуратуре (принят в г. Санкт-Петербурге 16.11.2006 г. Постановлением № 27-6 на 27-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств-участников Содружества Независимых Государств. 2007. № 39 (часть 1). С. 317-362.

Нормативные правовые акты зарубежных стран

49. Конституция Республики Армения (принята 05.07.1995 г.) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.president.am/ru/constitution> (дата обращения: 05.01.2025).

50. Конституция Республики Беларусь (принята 15.03.1994 г.; с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24.11.1996 г. и 17.10.2004 г.) [Электронный ресурс] // URL: <http://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата обращения: 05.01.2025).

51. Конституция Грузии (принята 23.03.2018 г. Постановление № 2071) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.parliament.ge/ge/kanonmdebloba/constitution-of-georgia-68> (дата обращения: 06.01.2025).

52. Конституция Республики Казахстан (принята на республиканском референдуме 30.08.1995 г.) [Электронный ресурс] // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1005029 (дата обращения: 07.01.2025).

53. Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всенародным голосованием) 27.06.2010 г.) [Электронный ресурс] // URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913> (дата обращения: 07.05.2025).

54. Конституция Республики Молдова (принята парламентом 29.07.1994 г.). [Электронный ресурс] // URL: <http://old.parlament.md/legalfoundation/constitution/ru.html> (дата обращения: 07.05.2025).

55. Конституция Республики Таджикистан (принята 06.11.1994 г. путем всенародного референдума) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.president.tj/ru/taxonomy/term/5/112> (дата обращения: 07.05.2025).

56. Конституция Туркменистана (принята 14.09.2016 г.) [Электронный ресурс] // URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31337929 (дата обращения: 08.01.2025).

57. Конституция Республики Узбекистан (принята 08.12.1992 г. на одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Узбекистан двадцатого созыва) [Электронный ресурс] // URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=818 (дата обращения: 08.01.2025).

58. Основной закон Федеративной Республики Германия (принят 23.05.1949 г.) // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. – 8 изд., исправл. и доп. – М.: Инфотропик Медиа, 2012. – С. 164-245.

59. Уголовно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики (утвержден Законом Азербайджанской Республики от 14.07.2000 г. № 907-IQ) [Электронный ресурс] // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30420280 (дата обращения: 09.01.2025).

60. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Армения от 01.09.1998 г. № ЗР-248 (принят Национальным Собранием Республики Армения 01.07.1998 г.) [Электронный ресурс] // URL:

<http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1450&lang=rus> (дата обращения: 09.01.2025).

61. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь от 16.07.1999 г. № 295-3 [Электронный ресурс] // URL: http://etalonline.by/?type=text®num=НК9900295#load_text_none_1 (дата обращения: 10.01.2025).

62. Уголовно-процессуальный кодекс Грузии от 09.10.2009 г. № 1772-Пс [Электронный ресурс] // URL: http://www.pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_-09_10_2009.pdf (дата обращения: 11.01.2025).

63. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 04.07.2014 г. № 231-V [Электронный ресурс] // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575852 (дата обращения: 13.01.2025).

64. Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 02.02.2017 г. № 20 [Электронный ресурс] // URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=95077 (дата обращения: 14.01.2025).

65. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова от 14.03.2003 г. № 122-XV [Электронный ресурс] // URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3833 (дата обращения: 15.01.2025).

66. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан от 03.12.2009 г. [Электронный ресурс] // URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30594304 (дата обращения: 16.01.2025).

67. Уголовно-процессуальный кодекс Туркменистана от 18.04.2009 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.turkmenbusiness.org/node/124> (дата обращения: 16.01.2025).

68. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Узбекистан (утвержден Законом Республики Узбекистан от 22.09.1994 г. № 2013-XII)

[Электронный ресурс] // URL:
http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30421101 (дата обращения:
 17.01.2025).

69. Уголовно-процессуальный кодекс Федеративной Республики Германии (с изменениями и дополнениями на 1 января 1993 г.) / перевод с немецкого и предисловие Б.А. Филимонова. – М.: Издательская фирма «Манускрипт», 1994. – 204 с.

Книги. Монографии. Комментарии законодательства.

Учебники и учебные пособия

70. Алгоритм действий сотрудников полиции при рассмотрении сообщений о преступлениях // Методические рекомендации Омской академии МВД России. – 2014. – 46 с.

71. Алексеев, С.С. Право. Азбука. Теория. Философия : Опыт комплекс. исслед. / С.С. Алексеев. – Москва : Статут, 1999. – 709 с.

72. Басков, В.И. Курс прокурорского надзора : учебник для вузов / В.И. Басков, Б.В. Коробейников ; отв. ред. Б.В. Коробейников ; Московский гос. ун-т им. М. В. Ломоносова, Юридический фак. – Москва : Зерцало-М, 2001. – XII, 499 с.;

73. Басков, В.И. Прокурор осуществляет надзор / В.И. Басков. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1963. – 34 с.

74. Басков, В.И. Прокурорский надзор в СССР: учебник / В.И. Басков. – М.: Изд-во МГУ, 1991. – 304 с.

75. Бернам, У. Правовая система США / У. Бернам; науч. ред. В.А. Власихин. – 3-й выпуск. – М.: «Новая юстиция», 2006. – 1216 с.

76. Божьев, В.П. Проблемы состязательности сторон в российском уголовном процессе / В.П. Божьев // Избранные труды / В.П. Божьев. – М.: Издательство Юрайт, 2010. – 715 с.

77. Бойков, А.Д. Третья власть в России. Кн. 2: Продолжение реформ. – 2002. – 273 с.

78. Буглаева, Е.А., Веницкий, Л.В. Участие прокурора в ходе предварительного следствия: монография / Е.А. Буглаева, Л.В. Веницкий. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 216 с.

79. Буланова, Н.В. Прокурор в досудебных стадиях уголовного судопроизводства Российской Федерации: монография / Н.В. Буланова. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 216 с.

80. Буцковский, Н.А. О деятельности прокурорского надзора вследствие отделения обвинительной власти от судебной [Электронный ресурс] / Н. Буцковский / СПб., 1867. – 80 с. – URL: <http://jurytrial.ru/media/files/library/file36.pdf> (дата обращения: 20.01.2025).

81. Великая реформа: к 150-летию Судебных Уставов: В 2 т. Т. II: Устав уголовного судопроизводства / Под ред. Л.В. Головки. – М.: Юстицинформ, 2014. – 340 с.

82. Гаврилов, Б.Я. Актуальные проблемы защиты конституционных прав и свобод личности в досудебном производстве: монография / Б.Я. Гаврилов. – М.: Акад. управ. МВД России, 2012. – 368 с.

83. Гаврилов, Б.Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты : монография / Б.Я. Гаврилов. – Москва : Проспект, 2008. – 208 с.

84. Гаврилов, Б.Я. Уголовный процесс: дознание в сокращенной форме : учебник для вузов / Б.Я. Гаврилов, А.Н. Кузнецов. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2025. – 214 с.

85. Гуценко К.Ф., Головки Л.В., Филимонов Б.А. Уголовный процесс западных государств: учебное пособие / К.Ф. Гуценко, Л.В. Головки, Б.А. Филимонов. – 2-е изд., доп. и испр. – М.: Издательство «Зерцало-М», 2002. – 528 с.

86. Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. / В.И. Даль. – Т. 2. И – О. – М.: Русский язык, 1979. – 779 с.

87. Додонов В.Н. Прокуратура в России и за рубежом : сравнительное исследование / В.Н. Додонов, В.Е. Крутских ; под ред. С.И. Герасимова ; Науч.-исслед. ин-т проблем укрепления законности и правопорядка при

Генеральной прокуратуре Российской Федерации. – Москва : НОРМА, 2001. – 181 с.

88. Друкаров, И.Л. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / И.Л. Друкаров – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2010. – 400 с.

89. Жогин, Н.В. Прокурорский надзор за предварительным расследованием уголовных дел / Н.В. Жогин. – М.: Юридическая литература, 1968. – 264 с.

90. Ильин, В.В. Философия политики / В.В. Ильин, А.С. Панарин. – Москва : Изд-во МГУ, 1994. – 282 с.

91. История прокуратуры России. Историко-правовой анализ: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.Г. Звягинцев и др.; под ред. А.Г. Звягинцева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 223 с.

92. Квачевский, А.А. Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по Судебным уставам 1864 года: теоретическое и практическое руководство [Электронный ресурс] / А. Квачевский / СПб.: Типография Ф.С. Сущинского, 1866. – 352 с. – URL: <http://jurytrial.ru/media/files/library/file614.pdf> (дата обращения: 25.01.2025).

93. Комментарий к Положению о прокурорском надзоре в СССР / под ред. Н.В. Жогина. – М.: Юридическая литература, 1968. – 223 с.

94. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР / под ред. В.М. Савицкого, Б.Т. Безлепкина, П.А. Лупинской, И.Л. Петрухина. – М.: «Проспект», 1999. – 576 с.

95. Лазарева, В.А. Доказывание в уголовном процессе : учебник для вузов / В.А. Лазарева. – 8-е изд., перераб. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2025. – 302 с.

96. Масленникова, Л.Н. Досудебное производство в уголовном процессе России: лекция / Л.Н. Масленникова. – М.: Типография Академии МВД РФ, 1993. – 32 с.

97. Масленникова, Л.Н. Процессуальное значение результатов проверочных действий в доказывании по уголовному делу: учебное пособие / Л.Н. Масленникова. – М.: Академия МВД РФ, 1993. – 58 с.

98. Ожегов, С.И., Шведова, Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М.: Азбуковник, 1997. – 944 с.

99. Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник / Отв. ред. А.Я. Сухарев. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство НОРМА, 2003. – 976 с.

100. Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве дознания : сборник методических материалов / [рук. авт. кол. А.Г. Халиулин и др.] ; Генеральная прокуратура Российской Федерации, Акад. Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – Москва : Акад. ГП РФ, 2011. – 346 с.

101. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия : учебное пособие / Ф.Н. Багаутдинов, С.Д. Белоцерковский, В.Н. Титова [и др.]. – Москва : Университет прокуратуры РФ, 2019. – 222 с.

102. Прокурорский надзор: учебник / Винокуров Ю.Е. и др.; Под общ. ред. Ю.Е. Винокурова. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Высшее образование, 2005. – 460 с.

103. Прокурорский надзор / О.С. Капинус и др.; под общ. ред. О.С. Капинус; науч. ред. А.Ю. Винокуров. – М.: Издательство Юрайт, 2014.

104. Прокурорский надзор : учебник / под ред. А.Я. Сухарева. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма : ИНФРА-М, 2021. – 480 с.

105. Рохлин, В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение / В.И. Рохлин. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – 305 с.

106. Рыжаков А.П. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации // [Электронный ресурс] URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prie/doc/705_42255/#ixzz3Imw1b3S0 (дата обращения 22.05.2025).
107. Савицкий, В.М. Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия / В.М. Савицкий; под ред. М.С. Строговича, Г.Н. Александрова. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1959. – 262 с.
108. Советский уголовный процесс : [Учеб. для вузов МВД СССР / С.В. Бородин, Б.Т. Безлепкин, Ю.Н. Белозеров и др.]; Под ред. С.В. Бородина. – Москва : Акад. МВД СССР, 1982. – 578 с.;
109. Современный словарь иностранных слов : Ок. 20 000 слов / [Принимали участие: Н.М. Ланда и др.]. – 4. изд., стер. – Москва : Рус. яз., 2001. – 740 с.;
110. Соловьев, А.Б., Токарева, М.Е., Халиулин, А.Г. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений / А.Б. Соловьев, М.Е. Токарева, А.Г. Халиулин. – М.: ООО Издательство «Юрлитинформ», 2000. – 176 с.
111. Скоморохов, Р.В. Уголовная статистика: обеспечение достоверности / Р.В. Скоморохов, В.Н. Шиханов ; Р.В. Скоморохов, В.Н. Шиханов. – Москва : Волтерс Клувер, 2006. – 84 с.
112. Случевский, Вл. Учебникъ русскаго уголовного процесса. Судоустройство – судопроизводство / Вл.Случевский. – 4-е изд., доп. и испр. – СПб.: Типографія М.М. Стасюлевича, Вас. остр., 5 лин., 28, 1913. – 670 с.
113. Стойко, Н.Г. Уголовный процесс западных государств и России: сравнительное теоретико-правовое исследование англо-американской и романо-германской правовых систем: монография / Н.Г. Стойко. – СПб.: Издательский Дом С.-Петербур. гос. ун-та, Издательство юридического факультета СПбГУ, 2006. – 264 с.

114. Строгович, М.С. Курс советского уголовного процесса / М.С. Строгович; отв. ред. Н.Н. Полянский. – М.: Издательство Академии наук СССР, 1958. – 703 с.
115. Строгович, М.С. Курс советского уголовного процесса: в 2 т. / М.С. Строгович. – Т. 1. Основные положения науки советского уголовного процесса. – М.: Наука, 1968. – 470 с.
116. Строгович, М.С. Уголовное преследование в советском уголовном процессе / М.С. Строгович. – М.: Издательство Академии наук СССР, 1951. – 190 с.
117. Таболина, К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел : монография / К.А. Таболина ; под ред. Л.Н. Масленниковой. – Москва : Норма : ИНФРА-М, 2024. – 320 с.
118. Теория уголовного процесса: состязательность: монография. Ч. I / под ред. Н.А. Колоколова. – М.: Юрлитинформ, 2013. – 368 с.
119. Уголовное судопроизводство в 3 т. Том 2 / под редакцией Н. А. Колоколова. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва : Издательство Юрайт, 2020. – 305 с.
120. Уголовно-правовая охрана финансово-бюджетной сферы / отв. ред. И.И. Кучеров, О.А. Зайцев, С.Л. Нудель. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ООО «ЮРИДИЧЕСКАЯ ФИРМА КОНТАКТ», 2021. – 284 с.
121. Уголовно-процессуальное право. Актуальные проблемы теории и практики: учебник для магистров / под ред. В.А. Лазаревой, А.А. Тарасова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – 476 с. – Серия: Магистр.
122. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. П.А. Лупинская. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – 1088 с.

123. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. П.А. Лупинская, Л.А. Воскобитова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. – 1008 с.
124. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: проект / авторы проекта: А.Д. Бойков (руководитель), И.Ф. Демидов, Ю.В. Корневский, А.И. Михайлов, А.Б. Соловьев, М.Е. Токарева, Н.А. Якубович и др. – М.: Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации, 1994. – 236 с.
125. Уголовный закон и экономическая деятельность (соотношение частных и публичных интересов) / отв. ред. И.И. Кучеров, О.А. Зайцев, С.Л. Нудель. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2020. – 392 с.
126. Ушаков, Д.Н. Толковый словарь современного русского языка : [100 000 слов и словосочетаний] / Д.Н. Ушаков. – Москва : Аделант, 2014. – 799 с.
127. Фойницкий, И.Я. Курс уголовного судопроизводства : научная литература / И.Я. Фойницкий. – 4-е изд. – Санкт-Петербург : Типография товарищества «Общественная польза», 1912. – 577 с.
128. Химичева, Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: монография / Г.П. Химичева. – М.: Издательство «Экзамен», 2003. – 352 с.
129. Химичева, О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: монография / О.В. Химичева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 287 с.
130. Чельцов-Бебутов, М.А. Курс советского уголовно-процессуального права / М.А. Чельцов-Бебутов. – Т. 1. Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных

государствах. – М.: Государственное издательство юридической литературы, 1957. – 840 с.

131. Чельцов-Бебутов, М.А. Советский уголовный процесс : Учебник для юрид. ин-тов и фак. / Проф. М. А. Чельцов ; М-во высш. и сред. спец. образования РСФСР. Всесоюз. юрид. заоч. ин-т. – 4-е изд., испр. и перераб. – Москва : Госюриздат, 1962. – 503 с

132. Шпилев, В.Н. Участники уголовного процесса. / В.Н. Шпилев. – Минск : Изд-во БГУ, 1970. –176 с.

133. Якимович, Ю.К. Участники уголовного процесса: монография / Ю.К. Якимович. – СПб.: Издательство «Юридический центр», 2015. – 176 с.

Статьи

134. Александров, А.С. К вопросу о создании сокращенной формы досудебного производства по уголовному делу / А.С. Александров, А.А. Юнусов, Р.Р. Сафин // Актуальные проблемы экономики и права. – 2012. – № 4. – С. 258-266.

135. Александров, А. Реформа предварительного расследования / А. Александров, С. Белов, А. Кухта // Уголовное право. – 2007. – № 5. – С. 66-70.

136. Андреева, О.И. Проблемы производства дознания в сокращенной форме / О.И. Андреева // Вестн. Том. гос. ун-та. Право. – 2014. – № 4 (14). – С. 6-14.

137. Арестова, Е.Н. Новый процессуальный акт – ходатайство подозреваемого о производстве дознания в сокращенной форме / Е.Н. Арестова // Российская юстиция. – 2013. – № 11. – С. 32-34.

138. Артамонов, А.Н. Надзор за производством дознания в сокращенной форме / А.Н. Артамонов // Законность. – 2013. – № 7. – С. 36-39.

139. Беляев, В.П. Надзорная и иные функции прокуратуры – совместимы ли они? / В.П. Беляев // Российский следователь. – 2006. – № 4. – С. 49-54.
140. Беляев, В.П. Проблемы правового регулирования прокурорского надзора в РФ / В.П. Беляев, Ю.М. Горячковская // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 4. – С. 79-88.
141. Буланова, Н.В. Эволюция института прокуратуры с 2003 по 2008 г. и его взаимодействие с органами судебной власти / Н.В. Буланова // [Электронный ресурс]: URL: <http://www.dbs100.indem.ru/Proj/SudRef/prav/EvolProkur.htm/> (дата обращения: 15.05.2025);
142. Воскобитова, Л.А. Возбуждение и прекращение уголовного дела: анализ следственной практики / Л.А. Воскобитова // Уголовное судопроизводство: теория и практика. – М.: Юрайт, 2011. – С. 462-470.
143. Гаврилов, Б.Я. 20 лет российскому уголовно-процессуальному закону: соответствует ли он научным воззрениям и требованиям правоприменителя / Б.Я. Гаврилов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2021. – № 6. – С. 7-14.
144. Гаврилов, Б.Я. Доктрина досудебного производства: настоящее и будущее / Б.Я. Гаврилов // Российская юстиция. – 2018. – № 1. – С. 37-41.
145. Гаврилов, Б.Я. К вопросу о полномочиях прокурора по возбуждению уголовного дела / Б.Я. Гаврилов // Российская юстиция. – 2003. – № 3. – С. 13-18.
146. Гаврилов, Б.Я. О некоторых проблемах повышения роли прокурора в уголовном судопроизводстве: видение ученого и практика / Б.Я. Гаврилов // Вестник экономической безопасности. – 2019. – № 1. – С. 8-14.
147. Гаврилов, Б.Я. Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного

органа: объективная необходимость или волюнтаризм в праве / Б.Я. Гаврилов // Уголовное судопроизводство. – 2009. – № 4. – С. 35-44.

148. Гаврилов, Б.Я. О процессуальных и надзорных полномочиях прокурора в досудебном производстве: возможен ли возврат к старому / Б.Я. Гаврилов // Информационный бюллетень СК при МВД России. – 2008. – № 4. – С. 102-111.

149. Гаврилов, Б.Я. Сокращенное дознание нуждается в принципиальном реформировании: как совместить мнение представителя науки и правоприменителя / Б.Я. Гаврилов // Криминологический журнал. – 2023. – № 2. – С. 34-39.

150. Гаврилов, Б.Я. Концепция совершенствования досудебного производства в XXI веке: мнение науки и практика / Б.Я. Гаврилов, В.П. Божьев // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2017. – № 2 (38). – С. 74-81.

151. Гаврилов, Б.Я. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: оценка эффективности и меры по его совершенствованию / Б.Я. Гаврилов // Пенитенциарная наука. – 2021. – Т. 15, № 4 (56). – С. 753-765.

152. Гасымов, А. Н. Об эффективности роли прокурора в досудебном производстве: позиция законодателя и мнение правоприменителя / А. Н. Гасымов // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. – 2021. – № 4 (34). – С. 7-16.

153. Гасымов, А. Н. Эффективность прокурорского надзора за процессуальной деятельностью в стадии возбуждения уголовного дела: проблемы законодательного регулирования и правоприменения / А. Н. Гасымов // Публичное и частное право. – 2021. – № 1 (44). – С. 91-101.

154. Гасымов, А. Н. О надзорной деятельности прокурора в дореволюционном уголовном процессе России / А. Н. Гасымов // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. – 2023. – № 3 (60). – С. 100-104.

155. Гасымов, А. Н. О роли уголовно-процессуального законодательства в повышении эффективности надзорной деятельности прокурора на стадии предварительного следствия / А. Н. Гасымов // Искусство правоведения. – 2024. – № 4 (12). – С. 82-88.

156. Гасымов, А. Н. К вопросу о роли и оценке федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ в повышении эффективности надзорной деятельности прокурора на стадии предварительного следствия: некоторые итоги / А. Н. Гасымов // Вестник Института права Башкирского государственного университета. – 2025. – № 1 (25). – С. 101-112.

157. Гасымов, А. Н. Об эффективности надзорной деятельности прокурора на стадии предварительного следствия: видение проблемы правоприменителем / А. Н. Гасымов // Уголовно-исполнительная система на современном этапе с учетом реализации Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года: сборник тезисов выступлений и докладов участников Международной научно-практической конференции по проблемам исполнения уголовных наказаний, Рязань, 17–18 ноября 2022 года. Том 2. – Рязань: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2022. – С. 1656-1660.

158. 7. Гасымов, А. Н. О роли прокурора в обеспечении законности в стадии возбуждения уголовного дела / А. Н. Гасымов // Публичное и частное право. – 2024. – № 2 (46). – С. 64-75.

159. Гасымов, А. Н. К вопросу совершенствования законодательства о роли прокурора в реализации функции уголовного преследования / А. Н. Гасымов // 95 лет Академии управления МВД России: продолжая и приумножая славные традиции: сборник научных статей по материалам Международной научно-практической конференции, Москва, 05 июля 2024 года. – М.: Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации», 2024. – С. 133-138.

160. Гасымов, А.Н. К вопросу о надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве зарубежных стран / А.Н. Гасымов // Труды Академии управления МВД России. – 2023. – № 3 (67). – С. 88-96.
161. Гатауллин, З. Уголовное преследование как функция прокурора / З. Гатауллин // Законность. – 2010. – № 2. – С. 9-13.
162. Гирько, С.И. Модель сокращенного досудебного производства по уголовным делам / С.И. Гирько // Юридический консультант. – 2008. – № 1. – С 4-11.
163. Гирько, С.И. Определение стандартов ускоренного досудебного производства и практика полицейского дознания / С.И. Гирько // Уголовно-процессуальное законодательство в современных условиях: проблемы теории и практики. – Москва : Издательство «Волтерс Клувер», 2010. – С. 156-161.
164. Гирько, С.И. Сбываются ли прогнозы и опасения о перспективах дознания в сокращенной форме? / С.И. Гирько // Российский следователь. – 2014. – № 5. – С. 22-27.
165. Горовой, А.В. Производство дознания в сокращенной форме / А.В. Горовой // Полиция России. – 2015. – № 6. – С. 36-39.
166. Григорьева, Н.В., Угольников, Н.В. Вопросы прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия / Н.В. Григорьева, Н.В. Угольников // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2013. – № 4 (27). – С. 99-103.
167. Глебов, В.Г. К вопросу об эффективности сокращенных форм досудебного производства в уголовном процессе / В.Г. Глебов // Дознание в сокращенной форме: вопросы законодательной регламентации и проблемы правоприменения: сб. ст. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2013. – С. 15-21.
168. Дикарев, И.С. Дознание в сокращенной форме: замысел законодателя и практический результат / И.С. Дикарев // Дознание

в сокращенной форме: вопросы законодательной регламентации и проблемы правоприменения: сб. ст. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2013. – С. 22-34.

169. Дорошков, В.В. Дифференциация форм уголовного судопроизводства / В.В. Дорошков // Уголовно-процессуальное законодательство в современных условиях: проблемы теории и практики : Сб. статей. – М.: Волтерс Клувер, 2010. – С. 29-34.

170. Жубрин, Р.В. Оценка эффективности деятельности органов прокуратуры / Р.В. Жубрин // Законность. – 2014. – № 12 (962). – С. 46-47.

171. Исаенко, В.Н. Оценка прокурором всесторонности, полноты и объективности результатов предварительного расследования / В.Н. Исаенко // Пробелы в российском законодательстве. – 2013. – № 1. – С. 172-177.

172. Казаков, В.В. Служба прокуроров в России и в других государствах-участниках СНГ: ретроспектива и современность / В.В. Казаков // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2012. – № 1 (27). – С. 29-34.

173. Капинус, О.С. К вопросу о методологии и методике оценки эффективности прокурорского надзора / О.С. Капинус, Б.В. Андреев, А.Х. Казарина // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2012. – № 1 (27). – С. 21-28.

174. Королев Г.Н. Сохранится ли прокуратура России как единая система? / Г.Н. Королев // Законность. – 2014. – № 10(960). – С. 16-19.

175. Ковтун, Н.Н. К вопросу об «утраченных» полномочиях прокурора. Есть ли предмет для дискуссии? / Н.Н. Ковтун // Российская юстиция. – 2010. – № 5. – С. 29-34.

176. Ковтун, Н.Н. К дискуссии об «утраченных» полномочиях прокурора. Есть ли предмет для дискуссий? / Н.Н. Ковтун // Российская юстиция. – 2010. – № 5. – С. 29-34.

177. Коноваленко Р.Д. Нормативная база учета преступлений как фактор укрепления учетно-регистрационной дисциплины / Р.Д. Коноваленко // Вестник МВД России. – 2006. – № 1. – С. 40-46.
178. Крюков, В.Ф. Полномочия прокурора в досудебном производстве по уголовным делам: современность и перспективы / В.Ф. Крюков // Журнал российского права. – 2007. – № 10. – С. 61-70.
179. Лазарева, В.А. Долгожданное изменения в статусе прокурора (Закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ) / В.А. Лазарева // Уголовное судопроизводство. – 2011. – № 3. – С. 2-5.
180. Милованов, П.П. Дознание в сокращенной форме: за и против / П.П. Милованов // Вестник Московского университета МВД России. – 2012. – № 5. – С. 140-142.
181. Муравьев К.В. Обстоятельства, препятствующие производству дознания в сокращенной форме, как основание для отказа в удовлетворении ходатайства подозреваемого / К.В. Муравьев // Уголовное право. – 2014. – № 6. – С. 101-106.
182. Муравьев, Н.В. Общие основания прокурорской деятельности по уголовным делам / Н.В. Муравьев // Дореволюционные юристы о прокуратуре (сборник статей) / Научный редактор, составитель С.М. Казанцев. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2001. – С. 102-129.
183. Овсянников, И.В. Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела / И.В. Овсянников // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2012. – № 4 (30). – С. 9-14.
184. Паничева, А., Похмелкин, А., Костанов, Ю., Румянцев, В., Решетилова, И. Верните прокурора [Электронный ресурс] / А. Паничева, А. Похмелкин, Ю. Костанов, В. Румянцев, И. Решетилова // Российская газета. – Федеральный выпуск № 4663 от 20 мая 2008 г. – URL: <http://www.rg.ru/2008/05/20/nadzor.html> (дата обращения: 05.02.2025).

185. Петров, А. Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела / А. Петров // Законность. – 2011. – № 11. – С. 32-37.
186. Пешков, М.А. Новый вид предварительного расследования – дознание в сокращенной форме / М.А. Пешков // Новый юридический журнал. – 2013. – № 2. – С. 164-166.
187. Ряполова, Я.П. Процессуальные действия прокурора по надзору за законностью и обоснованностью действий и решений на стадии возбуждения уголовного дела / Я.П. Ряполова // Российский следователь. – 2012. – № 14. – С. 9-11.
188. Серебрянникова, М.В. К вопросу об эффективности прокурорского надзора за исполнением законов / М.В. Серебрянникова // Власть и управление на Востоке России. – 2011. – № 2 (55). – С. 168-173.
189. Смирнов, А.В. Российский уголовный процесс: необходима новая модель // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iuaj.net/node/1700> (дата обращения: 31.05.2025).
190. Соловьев, А.Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора / А.Б. Соловьев // Уголовное судопроизводство. – 2007. – № 3. – С. 10-16.
191. Смирнов, А.В. Российский уголовный процесс: необходима новая модель [Электронный ресурс] / А.В. Смирнов // РАПСИ: Российское агентство правовой и судебной информации. – 22.01.2015 г. – URL: http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20150122/273010035.html (дата обращения: 10.02.2025).
192. Соловьев, А., Токарева, М. Необходимо восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства / А. Соловьев, М. Токарева // Уголовное право. – 2011. – № 4. – С. 98-104.

193. Стройкова, А.С. Анализ теории и практики реализации изменений российского уголовно-процессуального законодательства относительно полномочий прокурора на стадии возбуждения уголовного дела / А.С. Стройкова // Юридическая наука и правоприменение (V Саратовские правовые чтения): сб. тезисов докладов Всероссийской науч.-практ. конф. (г. Саратов, 1-2 июня 2012 г.). – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Сарат. гос. юр. акад.», 2012. – С. 183-184.

194. Сумский, Д.В. К вопросу о понятии эффективности прокурорского надзора / Д. В. Сумский // Криминалистика. – 2018. – № 1 (22). – С. 64-68.

195. Таболина, К.А. Особенности уголовно-процессуальной деятельности прокурора в досудебном производстве в зарубежных странах / К.А. Таболина // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2015. – № 6 (55). – С. 1076-1083.

196. Татьяна, Л.Г. Уголовно-процессуальные правоотношения прокурора и руководителя следственного органа: проблемы и пути их решения / Л.Г. Татьяна // Уголовное судопроизводство: теория и практика. – М.: Юрайт, 2011. – С. 431-435.

197. Филиппов, Д.В. Сокращенное дознание следует заменить новой формой расследования преступлений – особым порядком досудебного производства / Д.В. Филиппов // Труды Академии управления МВД России. – 2023. – № 3 (67). – С. 167-175.

198. Харзинова, В.М. Актуальные проблемы производства дознания в сокращенной форме / В.М. Харзинова // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2015. – № 5-1 (55). – С. 199-202.

199. Халиулин, А.Г. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия / А.Г. Халиулин // Законность. – 2007. – № 9. – С. 15-20.

200. Халиулин, А.Г. Правовое регулирование досудебного производства по уголовным делам нуждается в исправлении системных ошибок / А.Г. Халиулин // *Законы России: опыт, анализ, практика.* – 2008. – № 11. – С. 3-8.
201. Халиулин, А.Г., Рябцев, В.П. Полномочия прокурора и руководителя следственного органа / А.Г. Халиулин, В.П. Рябцев // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.* – 2008. – № 6 (8). – С. 21-24.
202. Химичева, Г.П. О реализации процессуальных функций прокурора на досудебном производстве по уголовному делу / Г.П. Химичева // *Вестник Московского университета МВД России.* – 2011. – № 12. – С. 220-224.
203. Чубыкин, А.В. Проблемы обеспечения прокурором законности при приеме, регистрации и рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях (на примере работы Северо-Западной транспортной прокуратуры) / А.В. Чубыкин // *Криминалистика.* – 2012. – № 1 (10). – С. 60-64.
204. Шадрин, В.С. Прокурор и его полномочия в уголовном досудебном производстве / В.С. Шадрин // *Актуальные проблемы современного уголовного процесса России: межвуз. сб. научных трудов / под ред. проф. В.А. Лазаревой.* – Самара: Изд-во «Самарский университет», 2010. – Вып. 5. – С. 4-9.
205. Шейфер, С.А. Прокурорская и следственная власть: сущность и проблемы взаимоотношения / С.А. Шейфер // *Уголовное судопроизводство: теория и практика.* – М.: Юрайт, 2011. – С. 383-402.
206. Шадрин, В.С. Начальная фаза уголовного процесса: от Устава уголовного судопроизводства до действующего уголовно-процессуального закона / В.С. Шадрин // *Актуальные проблемы российского права.* – 2014. – № 4 (41). – С. 717-724.

207. Якимович, Ю.К. Прокурор и следователь: процессуальное положение в досудебном производстве / Ю.К. Якимович // Вестник Томского государственного университета. – 2012. – № 357. – С. 148-150.

208. Ястребов, В.Б. Процессуальный статус прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства (нормативное правовое регулирование и перспективы развития) / В.Б. Ястребов // Российский следователь. – 2012. – № 6. – С. 11-13.

209. Ястребов, В.Б. Функции прокурора в уголовном судопроизводстве (былое и современность: некоторые уроки Судебной реформы 1864 года) / В.Б. Ястребов // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 4 (41). – С. 619-624.

Диссертации. Авторефераты

210. Абдул-Кадыров, Ш.М. Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Абдул-Кадыров Шарпудди Муайдович. – М., 2015. – 195 с.

211. Алимйрзаев, А.А. Доказывание в сокращенных формах уголовного судопроизводства по делам публичного обвинения : автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Алимйрзаев Алисултан Абдурагимович. – М., 2014. – 36 с.

212. Балашов, А.Н. Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия при расследовании преступлений: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.11 / Балашов Анатолий Николаевич. – М., 1990. – 366 с.

213. Беляев, В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Беляев Валерий Петрович. – Саратов, 2006. – 56 с.

214. Болтошев, Е.Д. Функции прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Болтошев Евгений Дмитриевич. – М., 2002. – 24 с.
215. Бушковская, Е.Н. Надзор прокурора за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя в досудебном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09, 12.00.11 / Бушковская Екатерина Николаевна. – М., 2011. – 27 с.
216. Воскобитова, Л.А. Механизм реализации судебной власти посредством уголовного судопроизводства: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Воскобитова Лидия Алексеевна. – М., 2004. – 460 с.
217. Гасанова, У.Н. Беспристрастность, объективность и справедливость как стандарты деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Гасанова Ульвия Надировна. – Москва. 2022. – 37 с.
218. Горлова, С.В. Уголовное преследование как проявление публичности в уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Горлова Светлана Вениаминовна. – Челябинск, 2006. – 18 с.
219. Губарев, И.С. Теоретико-правовая модель сокращенного досудебного производства по преступлениям небольшой и средней тяжести: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Губарев Иван Сергеевич. – М., Академия управления МВД Российской Федерации, 2020. – 196 с.
220. Донской, Д.Д. Функция уголовного преследования на этапе досудебного производства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Донской Дмитрий Дмитриевич. – Ростов-на-Дону, 2005. – 27 с.
221. Зотова, М.В. Дознание в сокращенной форме в российском уголовном процессе: дис. кан. юр. наук: 12.00.09 / Зотова Марина Владимировна. – Моск. акад. экономики и права. – Москва, 2016. – 28 с.

222. Исламова, Э.Р. Процессуальные полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Исламова Эльнара Рафисовна. – Иркутск, 2009. – 25 с.
223. Казанцев, С.М. Прокуратура Российской империи: историко-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / Казанцев Сергей Михайлович. – СПб., 2003. – 30 с.
224. Калачева А.В. Орган дознания как субъект уголовно-процессуальных правоотношений: дис. ...канд. юрид. наук: 5.1.4. / Калачева Алина Владимировна. – М., 2023. – 241 с.
225. Кириллова, Н.П. Процессуальные функции профессиональных участников состязательного судебного разбирательства уголовных дел в суде первой инстанции: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Кириллова Наталия Павловна. – СПб., 2008. – 50 с.
226. Левченко, О.В. Уголовно-процессуальная деятельность прокурора в досудебном производстве по уголовному делу : дис. ... доктора юридических наук : 5.1.4. / Левченко Олег Викторович. – Ульяновск, 2024. – 698 с.
227. Масленникова, Л.Н. Процессуальное значение результатов проверочных действий в доказывании по уголовному делу: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Масленникова Лариса Николаевна. – М., 1990. – 214 с.
228. Масленникова, Л.Н. Публичное и диспозитивное начала в уголовном судопроизводстве России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Масленникова Лариса Николаевна. – М., 2000. – 46 с.
229. Масленникова, Л.Н. Публичное и диспозитивное начала в уголовном судопроизводстве России: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Масленникова Лариса Николаевна. – М., 2000. – 555 с.
230. Новиков, Е.А. Руководитель следственного органа в российском уголовном судопроизводстве: процессуальные

и организационные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Новиков Евгений Александрович. – М., 2009. – 24 с.

231. Табаков, С.А. Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей и дознавателей органов внутренних дел: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Табаков Сергей анатольевич. – Омск, 2009. – 26 с.

232. Серебрянникова, М.В. Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Серебрянникова Мария Викторовна. – М., 2013. – 24 с.

233. Спирин, А.В. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: вопросы теории, практики, законодательного регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Спирин Александр Владимирович. – Екатеринбург, 2014. – 23 с.

234. Таболина, К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. / Таболина Ксения Андреевна. – Москва, 2016. – 344 с.

235. Турилов, Г.Г. Прокурор как субъект доказывания в российском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Турилов Георгий Георгиевич. – Краснодар, 2002. – 205 с.

236. Хайруллина, Э.А. Система процессуальных решений прокурора в досудебном производстве по уголовному делу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Хайруллина Элина Азатовна. – Екатеринбург, 2013. – 24 с.

237. Халиулин, А.Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации (проблемы осуществления в условиях правовой реформы): дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09, 12.00.11 / Халиулин Александр Германович. – М., 1997. – 261 с.

238. Харебава, Г.Д. Эффективность прокурорского надзора за органами предварительного следствия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Харебава Георгий Джемалиевич. – Ростов-на-Дону, 2012. – 26 с.

239. Химичева, Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Химичева Галина Петровна. – М., 2003. – 60 с.

240. Химичева, О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Химичева Ольга Викторовна. – М., 2004. – 46 с.

241. Чичканов, А.Б. Функции прокурора и принцип состязательности в российском уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Чичканов Алексей Борисович. – СПб., 2003. – 36 с.

242. Чубыкин, А.В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Чубыкин Александр Викторович. – М., 2014. – 202 с.

243. Чурикова, А.Ю. Правовая модель деятельности прокурора в досудебном производстве (российский опыт и международная практика): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Чурикова Анна Юрьевна. – Саратов, 2010. – 30 с.

244. Яковенко, В.В. Уголовное преследование и роль прокурора в его осуществлении: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Яковенко Вадим Владимирович. – М., 2006. – 31 с.

Иные источники

245. Выступление Генерального прокурора Российской Федерации на коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

от 3 февраля 2006 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/23413/videos> (дата обращения: 25.04. 2025).

246. Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Чайки Ю.Я. на парламентских слушаниях на тему «Уголовная политика в Российской Федерации: проблемы и решения» [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. – 18.11.2013 г. – URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/85492/ (дата обращения: 01.02.2025).

247. Главное дело прокурора // Российская газета. – 21.01.2020. – № 12 (8066).

248. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 13 апреля 2007 г. // [Электронный ресурс]: URL: <https://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-475/> (дата обращения: 20.05.2025).

249. Интервью заместителя Генерального прокурора Российской Федерации С.Г. Кехлерова // Российская газета. – 2007. – 24 мая.

250. Результаты Парламентских слушаний в Совете Федерации Федерального Собрания РФ 18 ноября 2013 года, 20 декабря 2016 года, материала «круглого» стола, там же 13 декабря 2017 года, 30 марта 2018 года, 18 июля 2019 года // [Электронный ресурс]: URL: <http://www.council.gov.ru> (дата обращения: 28.04.2025).

251. Парламентские слушания в Совете Федерации 20 декабря 2016 г. // [Электронный ресурс]: URL: <http://www.gosduma.net/legislative/parliament-hearings/> (дата обращения: 24.01.2025).

252. Парламентские слушания в Совете Федерации 29 июня 2017 г. // [Электронный ресурс]: URL: <http://www.gosduma.net/legislative/parliament-hearings/> (дата обращения: 24.01.2025).

253. Письмо Руководителя Администрации Президента Российской Федерации А.С. Волошина от 11.11.1999 № А 4-12702-П.

254. Проблемы законодательного обеспечения проекта Концепции уголовной политики обсудили в Совете Федерации // [Электронный ресурс]: URL: <http://www.igpran.ru/nlive/4461/> (дата обращения: 28.01.2025).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение № 1

Сведения

о результатах изучения процессуальных решений следователя, дознавателя, органа дознания о возбуждении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела

Уважаемый коллега!

В Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации осуществляется научное исследование на тему: «Эффективность прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования: теоретико-прикладные проблемы».

Просим Вас внимательно изучить настоящую анкету и ответить на включенные в нее вопросы. Анкетирование проводится анонимно.

Анкета содержит два типа вопросов: закрытые – допускают выбор только одного варианта ответа, и открытые – предлагают несколько вариантов ответа на вопрос.

Внимательно ознакомьтесь с каждым вопросом и выберите вариант(ы), соответствующий(ие) Вашему мнению.

Ваши ответы предоставят ценную информацию для нашего научного исследования. Результаты анкетирования будут обобщены и использованы для разработки научно-практических рекомендаций.

*Выражаем искреннюю благодарность
за участие в проведенном опросе!*

Вопросы	Ответы	Результаты	
1. Назовите наименование субъекта Российской Федерации, на территории которого осуществлялось производство по уголовному делу?	Укажите субъект РФ: Республика Татарстан, Московская, Саратовская, Владимирская и Томская области	Кол-во возб. уголовных дел (процессуальных решений об отказе в возбуждении и уголовного дела)	То же в %
2. Нормы каких статей УК РФ легли в основу при решении вопроса о возбуждении уголовного дела? (Всего изучено 182 уголовных дела)	1) умышленное причинение тяжкого вреда здоровью – ст. 111 УК РФ;	6	3%
	2) умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью – ст. 112 УК РФ	10	6%
	3) умышленное причинение легкого вреда здоровью – ст. 115 УК РФ;	6	3%
	4) побои – ст. 116 УК РФ;	3	2%
	5) угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью – ч.1 ст. 119 УК РФ;	2	1%
	6) кража – ст. 158 УК РФ;	63	35%
	7) мошенничество – ч.1 ст. 159 УК РФ;	31	17%
	8) преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств;	33	18%
	9) подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков – ч. 1 и 3 ст. 327 УК РФ.	28	15%
3. Укажите период возбуждения уголовного дела (процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела)		2023-2025 гг.	
4. Каким должностным лицом возбуждено уголовное дело?	1) следователем; 2) начальником следственного органа;	68	36%
		8	5%

	3) дознавателем; 4) начальником подразделения дознания; 5) из них, по требованию прокурора.	84 8 14	46% 5% 8%
5. Укажите период времени с момента возбуждения дела до принятия решения о производстве дознания в сокращенной форме?	1) в течение суток; 2) до 3 суток; 3) от 3 до 10 суток; 4) от 10 до 30 суток.	19 23 119 21	10% 13% 65% 12%
6. Осуществлялось ли производство определенных процессуальных действий в целях установления обстоятельств совершения преступления до момента принятия решения о возбуждении уголовного дела?	1) Да, осуществлялось; 2) Нет, не осуществлялось.	167 15	91% 9%
7. Какие именно процессуальные действия проводились до возбуждения уголовного дела?	1) осмотр места происшествия; 2) получение объяснений; 3) освидетельствование; 4) осмотр предметов и документов; 5) назначение экспертизы и ее производство; 6) проведение исследования; 7) направление требований запросов; 8) дача поручений органу дознания о проведении оперативно-розыскных мероприятий;	83 164 18 9 13 36 32 62	45% 90% 10% 5% 7% 20% 18% 34%
8. Из вышеперечисленных процессуальных действий имело ли место их дублирование после возбуждения уголовного дела при расследовании в форме	1) проведение осмотра места происшествия (повторно); 2) производство допроса; 3) освидетельствование; 4) назначение экспертизы и ее производство (повторная); 5) направление требований запросов (повторно);	3 105 15 38 31	1% 57% 8% 20% 17%

сокращенного дознания)?	<i>б) дача поручений органу дознания о проведении следственных действий;</i>	12	7%
9. Имелись ли случаи непринятия решения о назначении судебно-медицинской экспертизы при расследовании в форме сокращенного дознания при совершении преступлений, предусмотренных ст.ст. 115, 116 и ч. 1 ст. 119 УК РФ?	<i>1) Да, были;</i>	78	43%
	<i>2) Нет, проводились.</i>	104	57%
10. В случае производства предварительного расследования в форме дознания в сокращенной форме имело ли место сужение предмета доказывания?	<i>1) Характеристика личности подозреваемого с места жительства;</i>	34%	124
	<i>2) Характеристика личности подозреваемого с места работы;</i>	32%	114
	<i>3) Установление обстоятельств, способствующих совершению преступления.</i>	34%	124
11. Укажите срок, в течение которого было составлено обвинительное постановление?	<i>1) В сроки, не превышающие 10 суток;</i>	79	43%
	<i>2) В срок, продолжительностью более 10 суток с установлением прокурором срока пересоставления обвинительного постановления.</i>	103	57%
12. Укажите количество принятых процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела по видам противоправных деяний (всего изучено 362 «отказных» материала).	<i>1)умышленное причинение тяжкого вреда здоровью – ст. 111 УК РФ;</i>	11	3%
	<i>2)умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью – ст. 112 УК РФ</i>	17	5%
	<i>3)умышленное причинение легкого вреда здоровью – ст. 115 УК РФ;</i>	13	4%
	<i>4)побои – ст. 116 УК РФ;</i>	7	2%
	<i>5)угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью – ч. 1 ст. 119 УК РФ;</i>	5	1,4%
	<i>6)кража – ст. 158 УК РФ;</i>	134	37%
	<i>7)мошенничество – ч. 1 ст. 159</i>		

	<i>УК РФ;</i> 8) преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств; 9) подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков – ч. 1 и 3 ст. 327 УК РФ.	101 59 15	27,9% 16,3% 4,2%
13. Укажите по каким основаниям были приняты процессуальные решения об отказе в возбуждении уголовного дела и их количество, в том числе:	за отсутствием события преступления – п.1 ч.1 ст.24 УПК РФ за отсутствием состава преступления – п.2 ч.1 ст.24 УПК РФ иные основания	72 272 18	19,9% 75,1% 20%
14. Укажите каким должностным лицом были процессуальные решения об отказе в возбуждении уголовного дела:	следователем дознателем иным должностным лицом органа дознания	17 25 320	4,7% 6,9% 88,4%
15. Укажите в какие сроки были приняты данные решения, в том числе до:	3-х суток 10-ти суток 30-ти суток свыше 30-ти суток	112 166 73 11	30,9% 45,8% 20,2% 3,1%
16. Укажите сколько из общего количества отказных материалов были отменены прокурором		58	16,2%
17. Укажите по скольким из них были возбуждены уголовные	<i>умышленное причинение тяжкого вреда здоровью – ст. 111 УК РФ;</i> <i>умышленное причинение средней</i>	1	1,3%

дела, в том числе по фактам:	<i>тяжести вреда здоровью – ст. 112 УК РФ</i>	3	5,2%
	<i>угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью – ч.1 ст. 119 УК РФ;</i>	2	2,6%
	<i>кража – ст. 158 УК РФ;</i>	17	29,5%
	<i>мошенничество – ч.1 ст. 159 УК РФ;</i>	25	44,1%
	<i>преступления, связанные с незаконным оборотом наркотических средств;</i>	7	12,1%
	<i>подделка, изготовление или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков – ч. 1 и 3 ст. 327 УК РФ.</i>	3	5,2%

Приложение № 2

Результаты анкетирования 157 работников прокуратуры, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью следователей

№ п/п	Вариант ответа	Абс. цифра	То же в %
<i>1. Стаж работы в органах прокуратуры Российской Федерации:</i>			
	до 3-х лет	37	23,6 %
	до 5 лет	19	12,1 %
	до 10 лет	30	19,1 %
	свыше 10 лет	71	45,2 %
<i>2. Достаточен ли перечень полномочий прокурора, регламентированный УПК РФ, в области надзора за порядком возбуждения уголовного дела?</i>			
	Да	60	38,2 %
	Нет	89	56,7 %
	Затрудняюсь ответить	8	5,1 %
<i>3. По Вашему мнению, достаточно ли прокурору полномочий по надзору за процессуальной деятельностью следователей в соответствии с нормами УПК РФ?</i>			
	Да	37	23,1 %
	Нет	114	73,1 %
	Затрудняюсь ответить	6	4,8 %
<i>4. Необходимо ли наделить прокурора дополнительными полномочиями по возбуждению уголовного дела в каждом случае выявления им повода и основания, предусмотренных УПК РФ?</i>			
	Необходимо	107	68,1 %
	Необходимости нет	44	28 %
	Затрудняюсь ответить	6	3,9 %
<i>5. Как Вы считаете, необходимы ли изменения п. 1 ч. 1 ст. 140 УПК РФ?</i>			
	Необходимо	112	71,3 %
	Нет необходимости	40	25,5 %
	Затрудняюсь ответить	5	3,2 %
<i>6. Следует ли закрепить за прокурором полномочия потребовать устранения нарушений при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях?</i>			
	Да	148	94,7 %
	Нет	7	4,5 %
	Затрудняюсь ответить	2	1,2 %
<i>7. По Вашему мнению, должен ли прокурор обладать полномочиями по продлению срока предварительного следствия?</i>			
	Да	37	23,1 %
	Нет	118	75,6 %

	Затрудняюсь ответить	2	1,3 %
8. Существует ли необходимость в согласовании следователем ходатайства об избрании и продлении меры пресечения, подлежащего судебному санкционированию, с прокурором?			
	Да	72	45 %
	Нет	76	49,4 %
	Затрудняюсь ответить	9	5,6 %
9. По Вашему мнению, существует ли потребность в закреплении обязанности следователя по согласованию ходатайства о производстве процессуальных действий, допустимых по судебному решению с прокурором?			
	Да	74	46,3 %
	Нет	75	48,7 %
	Затрудняюсь ответить	8	5,0 %
10. Как вы считаете, стоит ли дополнить существующий перечень полномочий прокурора правом прекращения уголовного дела (уголовного преследования) при выявлении соответствующих оснований?			
	Да	76	47,5 %
	Нет необходимости	74	48,1 %
	Затрудняюсь ответить	7	4,4 %
11. Имеется ли необходимость в регламентации полномочия прокурора в части возобновления производства по уголовному делу с одновременной отменой постановления о прекращении уголовного дела (уголовного преследования)?			
	Необходимо	89	55,6 %
	Необходимости нет	65	42,6 %
	Затрудняюсь ответить	3	1,8 %
12. Следует ли наделить прокурора вышеназванным полномочием с одновременной отменой постановления о приостановлении предварительного следствия?			
	Да	87	54,4 %
	Нет	67	43,8 %
	Затрудняюсь ответить	3	1,8 %
13. Существует ли потребность в дополнении полномочий прокурора при отмене незаконных, необоснованных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела?			
	Да	138	88,1 %
	Необходимости нет	16	10,1 %
	Затрудняюсь ответить	3	4,8 %
14. Следует ли дополнить перечень полномочий прокурора правом давать в письменном виде указания следователю по уголовному делу, находящемуся у него в производстве?			
	Да	72	45 %
	Нет	77	50 %
	Затрудняюсь ответить	8	5,0 %

<i>15. Целесообразно ли предоставить прокурору право рассматривать заявления об отводе, заявленные следователю?</i>			
	Необходимо	37	23,1 %
	Нет необходимости	116	74,4 %
	Затрудняюсь ответить	7	2,5 %
<i>16. В связи с наличием случаев допущения следователем нарушений требований УПК РФ, следовало бы наделить прокурора полномочием отстранения следователя от производства расследования?</i>			
	Да	72	45 %
	Нет	79	51,2 %
	Затрудняюсь ответить	6	3,8 %
<i>17. Как Вы думаете, имеется ли потребность в регламентации обязанности следователя выполнять требование об устранении нарушений закона, допущенных в ходе производства по уголовном делу, выдвинутого прокурором?</i>			
	Да	146	93,1 %
	Нет	8	5,1 %
	Затрудняюсь ответить	3	1,8 %
<i>18. С какой периодичностью осуществляется направление Вами требований об устранении, допущенных в ходе предварительного следствия, нарушений федерального законодательства?</i>			
	При каждом случае выявленного нарушения	68	42,5 %
	В зависимости от характера нарушения	82	53,2 %
	Требования не направляю	3	1,8 %
	Затрудняюсь ответить	4	2,5 %
<i>19. Имелись ли случаи в Вашей практической деятельности отказа в предоставлении материалов уголовного дела на вынесенный Вами мотивированный запрос?</i>			
	Да	7	4,4 %
	Не сталкивался	148	94,4 %
	Затрудняюсь ответить	2	1,2 %
<i>20. Как Вы думаете, стоит ли закрепить полномочие прокурора в части установления конкретного срока, в течение которого органу предварительного расследования необходимо направить материалы уголовного дела, при направлении им соответствующего запроса?</i>			
	Да	146	93,2 %
	Необходимости нет	9	5,6 %
	Затрудняюсь ответить	2	1,2 %
<i>21. При изучении материалов уголовного дела с обвинительным заключением – Вы ограничиваетесь исключительно изучением обвинительного заключения?</i>			
	Изучаю все материалы уголовного дела	155	97,8 %
	Изучаю только обвинительное заключение	2	1,2 %
<i>22. Существует ли необходимость в наделении прокурора полномочием по</i>			

<i>исключению отдельных пунктов обвинения из предоставленного обвинительного заключения при наличии к тому предусмотренных УПК РФ оснований?</i>			
	Да	123	76,9 %
	Нет необходимости	32	22,9 %
	Затрудняюсь ответить	2	1,2 %
<i>23. Как Вы считаете, стоит ли предусмотреть полномочия прокурора по переквалификации обвинения на менее тяжкое (при наличии к тому оснований) при осуществлении процедуры по утверждению обвинительного заключения?</i>			
	Да	121	75,6 %
	Нет	33	22,6 %
	Затрудняюсь ответить	3	1,8 %
<i>24. Как Вы полагаете, в чем заключается причинный комплекс, обуславливающий наличие случаев возвращения судом уголовных дел прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ?</i>			
	Низкое качество надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел	24	15 %
	Ненадлежащее изучение прокурором уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением	63	41,2 %
	Короткий срок для изучения прокурором уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением	21	13,3 %
	Недостаточность доказательств для постановления обвинительного приговора и нежелание суда постановлять оправдательный приговор по вмененному обвинению	24	15 %
	Иные причины, в том числе не зависящие от прокурора (указать):	25	15,5 %
<i>25. Какова Ваша точка зрения о соотношении деятельности прокурор в форме надзора и уголовного преследования?</i>			
	Надзор - часть уголовного преследования	36	22,5 %
	Уголовное преследование - часть надзора	34	21,2 %
	Надзор и уголовное преследование являются самостоятельными направлениями деятельности прокурора	82	53,2 %
	Затрудняюсь ответить	5	3,1 %
<i>26. По Вашему мнению, есть ли необходимость в установлении полномочий прокурора по надзору за органами предварительного следствия идентичных полномочиям по надзору за органами дознания?</i>			
	Да	93	58,2 %

	Необходимости нет	61	40 %
	Затрудняюсь ответить	3	1,8 %

Приложение № 3

Результаты анкетирования 110 прокуроров, осуществляющих надзор за
процессуальной деятельностью дознавателей

№ п/п	Вариант ответа	Абс. цифра	%
<i>1. Укажите период, в течение которого вы осуществляете свою деятельность в органах прокуратуры Российской Федерации:</i>			
	до 3-х лет	27	24,5 %
	до 5 лет	21	19,1 %
	до 10 лет	23	20,9 %
	свыше 10 лет	39	35,5 %
<i>2. Как вы считаете, отвечает ли требованию достаточности полномочия прокурора, регламентированные в УПК РФ, в части надзора за возбуждением уголовных дел?</i>			
	Да, достаточно	48	43,6 %
	Недостаточно	58	52,7 %
	Затрудняюсь ответить	4	3,7 %
<i>3. По Вашему мнению, достаточно ли прокурору установленных УПК РФ полномочий по надзору за производством расследования в форме дознания?</i>			
	Да, достаточно	63	57,3 %
	Недостаточно	45	40,9 %
	Иное	2	1,8 %
<i>4. Следует ли наделять прокурора дополнительными полномочиями по возбуждению уголовного дела в каждом случае выявления им повода и основания, предусмотренных УПК РФ?</i>			
	Да	91	91,8 %
	Необходимости нет	6	5,5 %
	Затрудняюсь ответить	3	2,7 %
<i>5. Следует ли закрепить за прокурором полномочия требовать устранения нарушений, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях?</i>			
	Необходимо	103	93,7 %
	Нет	3	2,7 %
	Иное	4	3,6 %
<i>6. Следует ли предоставить прокурору право прекращать уголовное дело (уголовное преследование) путем вынесения им постановления при наличии законного основания?</i>			
	Да	69	62,7 %
	Нет необходимости	39	35,5 %
	Иное	2	1,8 %
<i>7. Как часто Вы направляете требования об устранении нарушений федерального законодательства, выявленных Вами в ходе дознания?</i>			
	В каждом случае выявленного нарушения	36	32,7 %

	В зависимости от характера нарушения	64	58,2 %
	Не направляю требования	9	8,2 %
	Иное	1	0,9 %
<i>8. Приходилось ли Вам давать дознавателю письменные указания о производстве следственных или иных процессуальных действий?</i>			
	По каждому уголовному делу	59	53,5 %
	Редко	44	40 %
	Никогда	2	1,8 %
	Иное	3	2,7 %
<i>9. Как часто Вы отстраняете дознавателя от расследования при выявлении нарушений требований УПК РФ?</i>			
	В каждом случае выявленного нарушения	12	10,9 %
	В зависимости от характера нарушения	57	52,8 %
	Никогда	40	36,4 %
	Затрудняюсь ответить	1	0,9 %
<i>10. Имелись ли случаи в Вашей практической деятельности отказа в предоставлении материалов уголовного дела на направленный Вами мотивированный запрос?</i>			
	Да	7	6,4 %
	Нет	102	92,7 %
	Затрудняюсь ответить	1	0,9 %
<i>11. Следует ли предоставить прокурору право устанавливать сроки представления материалов уголовного дела при направлении соответствующего запроса?</i>			
	Да	101	91,8 %
	Нет необходимости	7	6,4 %
	Затрудняюсь ответить	2	1,8 %
<i>12. При изучении Вами материалов уголовного дела с обвинительным актом (постановлением) – Вы ограничиваетесь исключительно изучением обвинительного акта (постановления)?</i>			
	Изучаю все материалы уголовного дела	106	97,2 %
	Изучаю исключительно обвинительный акт (постановление)	3	1,9 %
	Затрудняюсь ответить	1	0,9 %
<i>13. По Вашему мнению, существует ли необходимость наделяния прокурора для более эффективного надзора за деятельностью органов дознания дополнительными полномочиями?</i>			
	Нет, полномочий достаточно	76	69,1 %
	Вернуть УПК РСФСР 1961 г.	1	0,9 %
	Возбуждать уголовные дела	29	26,4%
	Необходимо продлить сроки принятия процессуальных решений	4	3,6%
<i>14. Какие основные причины, по Вашему мнению, приводят к возвращению судом уголовных дел прокурору в соответствии со статьей 237 УПК РФ?</i>			

	Ненадлежащий надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел	19	12,59 %
	Низкое качество изучения прокурором уголовного дела, поступившего с обвинительным актом (постановлением)	63	27,41 %
	Короткий срок для изучения прокурором уголовного дела, поступившего с обвинительным актом (постановлением)	7	28,89 %
	Недостаточность доказательств для постановления обвинительного приговора и нежелание суда постановлять оправдательный приговор по вмененному обвинению	12	13,33 %
	Иные причины, в том числе не зависящие от прокурора (указать):	9	11,11 %
<i>15. Как Вы думаете, при сопоставлении категорий надзор и уголовное преследование, следует вывод о том, что ...?</i>			
	Надзор - часть уголовного преследования	25	21,6 %
	Уголовное преследование - часть надзора	16	12,4 %
	Надзор и уголовное преследование являются самостоятельными направлениями деятельности прокурора	66	61,9 %
	Затрудняюсь ответить	3	2,7 %
<i>16. По Вашему мнению, имеются ли в настоящее время основания, свидетельствующие о необходимости различия объема полномочий прокурора по осуществлению надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования в виде следствия и дознания?</i>			
	Да	63	57,3 %
	Нет	43	39,1 %
	Затрудняюсь ответить	4	3,6 %

Анкета

1. Укажите стаж службы в занимаемой Вами должности?

- 1) до 3 лет – 24%;
- 2) 3-5 лет – 38%;
- 3) 5-10 лет – 19%;
- 4) 10-15 лет – 9%;
- 5) от 15 лет – 10%.

2. Осуществлялся ли Вами надзор за производством по уголовному делу в форме сокращенного дознания?

- 1) да – 49%;
- 2) нет – 51%.

3. В соответствии с ч. 1. ст. 226⁵ УПК РФ пределы доказывания при производстве по уголовному делу в форме сокращенного дознания ограничиваются. Необходимо ли данное ограничение?

- 1) да – 73%;
- 2) нет – 20%;
- 3) иное – изменять ничего не надо – 7%.

4. Согласно ч. 2 ст. 226⁵ УПК РФ, дознаватель в ходе производства по уголовному делу по протокольной форме обязан произвести только те следственные и иные процессуальные действия, непроизводство которых может повлечь утрату доказательств. Укажите, как в Вашем территориальном органе устанавливается категория обстоятельств, подлежащих доказыванию, и критерии их оценки?

- 1) категория обстоятельств и критерии их оценки дознавателями определяются самостоятельно – 28%;
- 2) указанное определяется дознавателем с согласия прокурора – 20%;
- 3) указанное определяются дознавателем с согласия прокурора и по согласованию с обвиняемым и защитником – 2%;
- 4) обязательной категории обстоятельств, подлежащих доказыванию, нет, меняются с учетом сложившейся обстановки – 50%.

5. Сталкивались ли Вы в ходе надзорной деятельности с нарушениями дознавателя норм уголовно-процессуального закона при расследовании ими в уголовных дел в форме сокращенного дознания?

- 1) да – 74%.
- 2) нет – 26%.

6. Сталкивались ли Вы в процессе надзорной деятельности за расследование в форме сокращенного дознания с нарушением принципов уголовного судопроизводства?

- 1) нарушение принципа презумпции невиновности – 17%;
- 2) нарушение принципа уважения чести и достоинства личности – 12%;
- 3) нарушение принципа охраны прав и свобод личности – 7%;
- 4) нарушение принципа неприкосновенности личности – 26%;
- 5) нарушение принципа обеспечения подозреваемому и обвиняемому права на защиту – 11%;
- 6) нарушение права обжалования процессуальных действий – 13%;
- 7) нарушения принципов уголовного судопроизводства при производстве дознания в сокращенной форме в ходе моей службы не встречались – 17%.

7. Встречались ли в надзорной практике с фактами приобщения дознавателями объяснений, полученных от участников уголовного судопроизводства при расследовании уголовных дел в форме сокращенного дознания, в качестве доказательств в соответствии с п. 2 ч. 3 ст. 226⁵ УПК РФ?

- 1) да – 63%;
- 2) нет – 37%.

8. Известна ли Вам существовавшая в УПК РСФСР 1960 г. «протокольная форма досудебной подготовки материалов»?

- 1) да – 97%;
- 2) не известна – 3%;

9. Как Вы считаете, реализация протокольной формы досудебной подготовки материалов имела положительный опыт в отечественном законодательстве?

- 1) да, она позволяла эффективно и быстро расследовать преступления – 81%;
- 2) нет, указанная форма имела ряд противоречий – 19%.

10. Как Вы полагаете, существует ли потребность внедрения в российское уголовное судопроизводство протокольной формы расследования?

- 1) да, такая потребность существует – 58%;
- 2) затрудняюсь ответить – 32%;
- 3) внедрение такой формы на сегодняшний день нецелесообразно – 10%.

11. Как Вы считаете, имеется ли необходимость в создании нормы, регламентирующей собирание процессуальных документов на начальном этапе расследования?

- 1) необходимо – 65%;
- 2) необходимости нет – 26%;
- 3) не определились – 9%.

12. Как Вы считаете, существует ли необходимость сохранения стадии возбуждения уголовного дела при расследовании по протокольной форме?

- 1) да – 42%;
- 2) да, но в упрощенном виде, например, в форме единого протокола – 39%;
- 3) стадию стоит исключить – 19%.

13. Какой срок, по Вашему мнению, должен быть установлен для реализации протокольной формы расследования?

- 1) до 2 суток – 34%;
- 2) до 3 суток – 56%;
- 3) до 10 суток – 10%.