**Оглавление**

Введение

Глава 1. Правовые основы организации деятельности прокуратуры Российской Федерации по обеспечению законности при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования

1.1 Прокуратура в государственно-правовой системе Российской Федерации

1.2 Понятие, предмет и задачи прокурорского надзора за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования

Глава 2. Прокурорский надзор как средство обеспечения законности при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования

2.1 Полномочия прокурора по надзору за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования

2.2 Организация прокурорского надзора за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования

Заключение

Библиография

**Введение**

**Актуальность темы выпускной квалификационной работы** обусловлена необходимостью теоретического и практического осмысления роли прокуратуры Российской Федерации в обеспечения законности при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования.

О значительном внимании к проблемам правового регулирования и практики уголовно-процессуальной деятельности и прокурорского надзора как средства обеспечения законности при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования свидетельствуют многочисленные попытки государства совершенствовать отечественное уголовно-процессуальное законодательство, а также реформировать как системно, так и функционально правоохранительные органы Российской Федерации, ее судебную систему. Одной из последних стала реформа системы и полномочий прокуратуры Российской Федерации.

Федеральным законом Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. N 433-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации"[[1]](#footnote-1), внесены изменения в функцию прокурорского надзора за обеспечением законности при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования. Федеральными законами от 5 июня 2007 года N 87-ФЗ "О внесении изменений в УПК РФ и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" и от 6 июня 2007 года N 90-ФЗ "О внесении изменений в УПК РФ"[[2]](#footnote-2) коренным образом был изменен правовой статус прокурора в уголовном судопроизводстве и его соотношение с процессуальным положением и полномочиями органов предварительного следствия и органов дознания.

Новые решения и подходы законодателя породили множество различных вопросов и сомнений: сохранил ли прокурор право на непосредственное участие в расследовании уголовных дел; сохранен ли как таковой надзор за следствием; сохранены ли за прокурором властно-распорядительные полномочия по отношению к органам предварительного расследования, в т.ч. дачи им обязательных для исполнения указаний и т.п.

Неоднозначность новых законодательных установлений, разность их восприятия в среде юридической общественности, в т.ч. практическими работниками правоохранительных органов, региональных органов государственной власти и местного самоуправления, а также учеными-процессуалистами, обуславливают необходимость предпринять попытку научного исследования проблемных вопросов организации осуществления надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации и изменения полномочий прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Очевидно, что отдельные новые законоположения, в частности изменившие полномочия прокурора, следователя, органа дознания и дознавателя, установившие права и обязанности руководителя следственного органа и начальника подразделения дознания и предусмотревшие новое соотношение процессуальных статусов данных органов и лиц, потребуют дальнейшего совершенствования законодательства, в том числе Закона о прокуратуре РФ, УПК РФ, других федеральных законов, регулирующих вопросы организации надзора при производстве предварительного расследования уголовных дел. Недостаточная разработанность в теоретическом и прикладном плане вопросов конкретизации сущности, целей, задач, функций, предмета, форм, методов, средств, правовых основ, организации, методики и тактики прокурорского надзора за законностью предварительного расследования уголовных дел, предопределили выбор темы настоящего исследования как актуального, представляющего теоретическую и практическую значимость.

**Степень научной разработанности исследуемой проблемы.** Проблемы нормативного регулирования и практической реализации функций прокуратуры по обеспечению законности при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования уже являлись предметом внимания ряда ученых, исследовавших как общетеоретические проблемы данного уголовно-процессуального института (И.В. Ткачев[[3]](#footnote-3), А.А. Халиулин[[4]](#footnote-4), Е.Р. Ергашев[[5]](#footnote-5)), так и конкретные формы его реализации (В.Ф. Крюков[[6]](#footnote-6), Т.С. Османов[[7]](#footnote-7)).

**Объектом исследования** выступают урегулированные нормами конституционного, уголовно-процессуального и других отраслей права общественные отношения, возникающие в сфере реализации функций прокуратуры по обеспечению законности при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования.

**Предмет исследования** – совокупность правовых норм, регламентирующих реализацию функций прокуратуры по обеспечению законности при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования.

**Цель исследования** – исследование теории и практики реализации функций прокуратуры Российской Федерации по обеспечению законности при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования.

Для достижения поставленной цели в выпускной квалификационнойработе определены следующие основные **задачи:**

- определить место прокуратуры в государственно-правовой системе Российской Федерации;

- изучить понятие, предмет и задачи прокурорского надзора за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования;

- проанализировать полномочия прокурора по надзору за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования;

- исследовать надзор за соблюдением законов при приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях.

**Правовую основу исследования** составили Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, ведомственные нормативно-правовые акты Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

**Глава 1. Правовые основы организации деятельности прокуратуры Российской Федерации по обеспечению законности при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования**

**1.1 Прокуратура в государственно-правовой системе Российской Федерации**

Конституция Российской Федерации (далее - Конституция РФ) (ст. 129) и Федеральный закон от 17 января 1992 г. N 2202-I "О прокуратуре Российской Федерации" (с изменениями от 17 ноября 1995 г., 10 февраля, 19 ноября 1999 г., 2 января, 27 декабря 2000 г., 29, 30 декабря 2001 г., 28 июня, 25 июля, 5 октября 2002 г., 30 июня 2003 г., 22 августа 2004 г., 15 июля, 4 ноября 2005 г., 2 марта, 5 июня, 24 июля 2007 г., 25 декабря 2008 г., 17 июля, 28 ноября 2009 г., 1 июля 2010 г., 28 декабря 2010 г.[[8]](#footnote-8)) (ч. 1 ст. 1) законодательно формируют государственно-правовой статус прокуратуры Российской Федерации.

Согласно им прокуратура является единой федеральной централизованной системой органов, осуществляющего надзор от имени Российской Федерации за исполнением действующих на ее территории законов.

В ч. 2 ст. 4 Конституции РФ закрепляется один из важнейших принципов, который говорит о том, что основной закон страны и федеральные законы имеют верховенство на всей территории государства. Такое верховенство обеспечивает единство, согласованность и стабильность всей ее правовой системы. Оно предполагает точное и неуклонное их соблюдение, исполнение и применение. Обеспечение единства законности и незыблемости правопорядка, устранение нарушений подчеркивается подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору.

В Федеральном законе "О прокуратуре Российской Федерации" отмечено, что приоритеты деятельности прокуратуры направлены, прежде всего, на защиту прав и свобод человека и гражданина. Прокурорский надзор играет важную роль в защите прав граждан в различных сферах жизнедеятельности. Так, в сфере трудовых прав граждан прокуратура, защищая и охраняя трудовые права граждан, опротестовывает незаконные приказы, распоряжения и другие акты, ущемляющие трудовые права граждан, вносит представления, возбуждает административное производство. Вместе с тем органы прокуратуры отстаивают интересы общества и государства, которое призвано служить человеку и обществу, не противопоставляя их правам гражданина.

Прокуратура следит за исполнением законов, входящих в правовую систему РФ. Ее составляют федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты (указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства, приказы и инструкции министерств и ведомств и т.п. Обеспечение единства законности на территории всей страны - необходимое условие социального, экономического и политического развития страны и ее регионов. Оно означает единообразное понимание и применение законов, непротиворечивость законодательства, верховенство законов над иными правовыми средствами регулирования[[9]](#footnote-9).

Помимо надзора законодатель возложил на органы прокуратуры ряд иных функций. В их числе:

- участие прокуроров в рассмотрении дел судами;

- координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

- участие в правотворческой деятельности;

- международное сотрудничество по борьбе с преступностью.

Прокуратура РФ в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства осуществляет самостоятельный обособленный вид государственной деятельности - прокурорский надзор. Он реализуется путем осуществления от имени РФ надзора за соблюдением законности на всей территории Российской Федерации централизованной единой системой органов прокуратуры.

В 2010 году прокуратура Российской Федерации подверглась очередной реформе. Из ее состава выделен Следственный комитет Российской Федерации, созданный в качестве самостоятельной структуры[[10]](#footnote-10). Он имеет свою подследственность, которая определяется Законом о Следственном комитете и Уголовно-процессуальным кодексом. О необходимости появления единого и самостоятельного следствия говорили и спорили очень долго. Но сам закон появился сравнительно быстро, хотя подобные документы, как правило, согласовываются годами. И на их утверждение требуется очень много времени. Новый закон превратит Следственный комитет в новый и полностью независимый федеральный государственный орган. Он будет напрямую подчинен Президенту Российской Федерации. В соответствии с действующим Уголовно-процессуальным кодексом РФ подследственность следователей Следственного комитета России перешла от следователей бывшего СКП при Прокуратуре Российской Федерации - по более 50 статьям Уголовного кодекса. В этот обширный список входят самые тяжкие виды преступлений.

Общие цели деятельности органов прокуратуры по-прежнему определены в п. 2 ст. 1 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", и одним из основных направлений ее деятельности прокуратуры по обеспечению верховенства закона является осуществление надзорной функции.

В связи с этим в научных публикациях последнего времени обоснованно указывается, что предназначение прокуратуры, решаемые задачи, характер полномочий не позволяют отнести ее ни к законодательной, ни к исполнительной, ни к судебной власти, хотя прокуратура является важнейшим механизмом реализации государственной власти, обеспечивающим верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства[[11]](#footnote-11).

Прокурорский надзор как государственно-правовой институт выполняет те основные функции государства, которые направлены, прежде всего, на единообразное и неукоснительное исполнение установленных и действующих в обществе законов.

Это происходит, на наш взгляд, потому, что государству как политико-территориальной организации, имеющей особый аппарат (механизм) управления, находящий свое выражение в соответствующей системе органов власти, занимающихся организацией исполнения общеобязательных норм поведения, присуща особая функция - обеспечение безусловного, единообразного и точного исполнения издаваемых законов и других правовых актов.[[12]](#footnote-12)

Эта деятельность осуществляется прокуратурой на основании федеральных законов и в точном соответствии с возложенными ими (законами) на прокуратуру функциями. Следует иметь в виду основополагающее правило - на прокуратуру РФ не может быть возложено выполнение функций, не предусмотренных федеральными законами.

Прокурорский надзор состоит:

- в наблюдении за законностью решений должностных лиц органов власти и управления, хозяйствующих субъектов, объединений, затрагивающих права и законные интересы граждан, общества и государства;

- в принятии мер к устранению нарушений законов и способствующих им обстоятельств, восстановлению нарушенных прав и привлечению виновных к ответственности. Вскрыв нарушение, прокуратура сама его не устраняет, а передает дело на рассмотрение соответствующего государственного органа или суда.

Необходимо отметить, что контроль за законностью возложен на различные органы власти и управления. Прокуратура должна не подменять другие государственные органы, а осуществлять надзор за тем, как сами эти органы и соответствующие должностные лица (прежде всего правоохранительных и контролирующих органов) выполняют возложенные на них законом обязанности по обеспечению и контролю за исполнением законов всеми органами, организациями и гражданами, на которые распространяется их компетенция. Органы прокуратуры субъектов Федерации не подчиняются и не подотчетны местным органам власти. Об этом говорится в п. 1 ст. 129 Конституции РФ. Органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов от имени РФ, даже если предмет надзора - исполнение законов субъектом Федерации[[13]](#footnote-13). Прокурорский надзор как особый вид государственной деятельности предполагает недопустимость вмешательства в его осуществление. Эта черта прокурорского надзора выражается в запрете воздействия в какой-либо форме органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественных объединений, средств массовой информации, их представителей, а также должностных лиц на прокурора или следователя с целью повлиять на принимаемое им решение[[14]](#footnote-14).

Вышесказанное позволяет сформулировать обобщенное понятие прокурорского надзора:

Прокурорский надзор в Российской Федерации - это установленный Конституцией РФ и федеральными законами особый вид государственной правоохранительной деятельности специального органа государства - прокуратуры Российской Федерации - по надзору (наблюдению) за соблюдением Конституции и исполнением законов РФ, а также иных нормативно-правовых актов в целях обеспечения верховенства законов, а также защиты и восстановления прав и законных интересов человека, общества и государства. Указанная деятельность осуществляется в строгом соответствии с установленными федеральными законами предметами прокурорской деятельности и полномочиями, закрепленными за органами и учреждениями прокуратуры и их должностными лицами, и обеспечивается установленными уголовным и административным законодательством РФ гарантиями недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора и другой деятельности органов прокуратуры[[15]](#footnote-15).

Исходя из изложенного выше понятия прокурорского надзора следует выделить существенные (основополагающие) его черты. К ним, прежде всего, надо отнести:

1) прокурорский надзор - это государственная деятельность, обеспечиваемая Прокуратурой РФ как единой централизованной федеральной системой органов. Здесь следует уяснить, что единство, централизация и федеральный статус прокурорской системы - это характерные, неотъемлемые особенности, вызываемые задачей единообразного, точного и безусловного исполнения законов федеративного государства на всей его территории и соблюдением Основного Закона государства - Конституции РФ;

2) прокурорский надзор - это вид официальной государственной деятельности, осуществляемый гласно в строго установленных законами формах полномочий прокурора, направленных не только на обеспечение точного, безусловного и единообразного соблюдения законов, но и на защиту и восстановление нарушенных прав и законных интересов человека, общества и государства;

3) прокурорский надзор независим от деятельности и усмотрения любых органов, организаций и их представителей;

4) прокурорский надзор - это внесудебная правоохранительная правовая форма деятельности специального органа государства - прокуратуры Российской Федерации[[16]](#footnote-16).

Поэтому, определяя место и роль прокуратуры в системе органов государства, необходимо исходить из следующих посылок:

а) прокуратура является неотъемлемой частью конституционной системы органов власти Российской Федерации, обеспечивая при этом выполнение только ей присущих задач по надзору за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов;

б) прокуратура как независимая федеральная система органов в своей деятельности взаимодействует со всеми без исключения органами государства. Формы такого взаимодействия различаются в зависимости от конкретных целей и задач, реализуемых прокуратурой;

в) прокуратура, участвуя в уголовном судопроизводстве, осуществляет надзор за исполнением уголовно-процессуального и уголовного законодательства;

г) прокуратура как орган власти не осуществляет при этом управления или руководства по отношению к другим органам власти государства. Этот важный тезис не только способствует правильному определению места и роли прокуратуры в системе органов государства, он позволяет не допускать смешения функций прокуратуры с функциями других государственных органов. Важно еще и то, что именно эта позиция не позволяет переложить ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение законов с органов государства, на которые по закону эти функции возложены. С учетом изложенного анализа отношения прокуратуры Российской Федерации с другими органами государства можно представить в трех уровнях.

Отношения первого уровня возникают при реализации прокуратурой своих полномочий как органа надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов и иных правовых актов органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, другими поднадзорными субъектами, в совокупности представляющими собой сложный механизм Российского государства. Пределы, параметры и полномочия прокуроров, осуществляющих надзорную деятельность, устанавливаются федеральным законом.

Второй уровень отношений проявляется при участии органов прокуратуры и их кадрового аппарата как представителей государства в работе иных государственных органов власти, не входящих в круг поднадзорных прокуратуре субъектов, и органов судебной власти при рассмотрении ими уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел. Отношения данного уровня складываются при участии прокурорских работников в правотворческой деятельности представительных (законодательных) органов; участии Генеральной прокуратуры в государственной деятельности Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по международному сотрудничеству. К обозначенному уровню отношений относится и деятельность органов прокуратуры по обеспечению координации и взаимодействия правоохранительных органов по борьбе с преступностью[[17]](#footnote-17).

Третий уровень отношений складывается в результате взаимодействия, информирования и согласования деятельности прокуратуры РФ с главой государства - Президентом Российской Федерации; высшими органами судебной власти Российской Федерации: Конституционным Судом РФ, коллективными органами (Пленумами) и руководителями Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по вопросам осуществления правосудия на основе принципов законности, обоснованности и справедливости, а также единообразного применения правовых предписаний в процессе правоприменительной деятельности органов судебной власти.

Соотношение данных уровней взаимодействия органов прокуратуры Российской Федерации с иными органами Российского государства чрезвычайно важно.

В Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации» на первое место поставлен прокурорский надзор от имени федерального государства за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Прокуратура осуществляет надзор за исполнением официально опубликованных законов. В соответствии со ст. 4 Федерального закона от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в "Российской газете" или "Собрании законодательства Российской Федерации". Органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением конституций, уставов субъектов Федерации, а также за исполнением законов субъектов Федерации, принятых ими в соответствии со своей компетенцией и не противоречащих Конституции РФ. Возможные пути осуществления данной деятельности намечены в указании Генеральной прокуратуры РФ от 10 сентября 2003 г. N 36/7 "Об организации прокурорского надзора за соответствием федеральному законодательству конституций и уставов субъектов Российской Федерации в связи с принятием постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2003 N 13-П"[[18]](#footnote-18).

Следовательно, в предмет надзора не входят иные общеобязательные нормативные правовые акты, каковыми, согласно Конституции, являются указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ. Контроль (надзор) за исполнением этих нормативных актов осуществляет система контрольных органов Администрации Президента РФ и Правительства РФ, с которыми органы прокуратуры при необходимости взаимодействуют. Однако это не означает, что органы прокуратуры ни в какой мере не связаны с осуществлением контроля (надзора) за исполнением указов Президента РФ и нормативных актов Правительства РФ.

Особое место отведено надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами.

В качестве самостоятельных выделяются некоторые виды надзорной функции прокуратуры в соответствующих сферах правовых отношений, связанных с осуществлением оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия, а также за исполнением наказаний и назначаемых судом мер принудительного характера. Оперативно-розыскная деятельность и надзор за законностью ее осуществления должны в равной степени обеспечивать не только гарантии соблюдения прав человека и гражданина, правомерность оперативно-розыскных мероприятий, но и установленный законодательством РФ, а также ведомственными нормативно-правовыми актами порядок организации и проведения оперативно-розыскных мероприятий.

При этом законодатель не называет конкретные органы, на которые распространяется прокурорский надзор. Важно, чтобы они в установленном законом порядке имели соответствующие функции и полномочия. Данное направление прокурорского надзора конкретизируется в нормативных актах Генеральной прокуратуры. К ним следует отнести, Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 12 июля 2010 г. № 276 "Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства"[[19]](#footnote-19), Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 16 марта 2006 г. № 12 "О совершенствовании системы приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях в органах прокуратуры Российской Федерации", Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 6 сентября 2007 г. № 136 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия"[[20]](#footnote-20), Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 10 сентября 2007 г. № 140 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия", Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 6 сентября 2007 г. № 137 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания"[[21]](#footnote-21), а также другие распорядительные документы, к которым можно отнести Указание Генеральной прокуратуры РФ и ФСБ РФ от 18 апреля 2002 г. № 20-27/10 "О порядке осуществления прокурорского надзора за исполнением Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" органами федеральной службы безопасности", Указание Генеральной прокуратуры РФ от 29 января 2008 г. № 14/49 "Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел", Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 7 мая 2008 г. № 84 "О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур" (с изменениями от 31 марта, 3 августа 2009 г., 20 апреля 2010 г.), Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 20 ноября 2007 г. № 185 "Об участии прокуроров в судебных стадиях уголовного судопроизводства" (с изменениями от 26 мая 2008 г.).

Органы прокуратуры призваны обеспечивать эффективный надзор за исполнением законов при осуществлении судебными приставами своих функций, связанных с реализацией важнейших конституционных прав и законных интересов граждан и организаций, а также применения ими мер принуждения.

Важной составной частью общей функции защиты конституционных прав и законных интересов граждан органами прокуратуры является надзор за исполнением требований уголовно-исполнительного законодательства и Федерального закона "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений".

Органы прокуратуры наделены функцией уголовного преследования и поддержания обвинения в суде. Согласно ст. 21, 37 УПК РФ прокурор осуществляет уголовное преследование в суде от имени государства по уголовным делам. Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» на органы прокуратуры возложена функция координации деятельности правоохранительных органов. В целях повышения эффективности борьбы с преступностью прокуратура совместно с этими органами принимают согласованные действия путем разработки и осуществления мер по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению[[22]](#footnote-22).

Для решения задач укрепления законности, защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан или интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований с учетом требований нового процессуального законодательства настоящим ФЗ закреплена роль прокурора в судебном процессе. Прокуроры в полной мере, установленной законодательством, участвуют в уголовном, гражданском и арбитражном процессе и могут опротестовывать противоречащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов.

Органы прокуратуры, согласно Конституции РФ, Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» принимают активное участие в правотворческой деятельности. Это вызвано следующими причинами:

- интенсивным законотворческим процессом в Российской Федерации и ее субъектах;

- необходимостью правового обеспечения действенной борьбы с преступностью;

- необходимостью соответствия принимаемых законов Конституции РФ и федеральным законам;

- необходимостью устранения имеющихся в законодательстве пробелов и выявляемых противоречий;

- а также необходимостью исчерпывающего знания законов и правильного их применения.

Генеральный прокурор РФ может реализовать свою функцию участия в правотворческой деятельности внесением в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы соответствующего и нижестоящего уровней, предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных правовых актов.

Еще одним направлением участие в правотворческой деятельности можно считать участие работников Генеральной прокуратуры РФ (по решению руководства Генеральной прокуратуры) в рабочих группах, создаваемых в Государственной Думе и других органах для разработки проектов законодательных и иных нормативных актов.

Согласно конституциям (уставам) ряда субъектов РФ прокурорам предоставляется право законодательной инициативы в соответствующем законодательном (представительном) органе власти. Для того, чтобы использовать это важное для интересов обеспечения законности право, прокуроры всех уровней должны систематически накапливать и оценивать информацию о соответствии действующих законов потребностям правового регулирования общественных отношений, а также о пробелах и иных дефектах правового регулирования, о необходимости дать толкование законам или отдельным их нормам.

Таким образом, особое положение прокуратуры в системе государственных органов определяет и их соответствующий правовой статус. Согласно нормам закона органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений; вмешательство в их деятельность при осуществлении прокурорского надзора недопустимо, требования прокурора подлежат обязательному исполнению.

**1.2 Понятие, предмет и задачи прокурорского надзора за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования**

В современной уголовно-процессуальной науке возбуждение уголовного дела может рассматриваться в разных аспектах. Прежде всего - как форма реагирования на полученное сообщение о преступлении, с чего начинается досудебное производство по уголовному делу, как и уголовное судопроизводство в целом. Именно возбуждение уголовного дела является исходной, стартовой позицией всего уголовного процесса.

В то же время это целый комплекс процессуальных действий (процессуальная деятельность), совершаемых уполномоченными должностными лицами на основании нормативных требований УПК РФ, связанных с принятием сообщений о преступлениях, проверкой содержащихся в них сведений и вынесением решения по существу поступившего сообщения. В своем единстве этот комплекс образует самостоятельную и обязательную стадию уголовного судопроизводства. Стадия возбуждения уголовного дела имеет процессуальные основы, а установление сведений о наличии оснований к возбуждению уголовного дела или отказу в этом имеет черты доказывания в уголовно-процессуальном значении этого понятия.

Наконец, возбуждение уголовного дела является обязательным процессуальным основанием осуществления уголовного преследования в каждом случае обнаружения признаков преступления. Этот фактор имеет существенное значение, так как позволяет уяснить, что главной задачей уголовного судопроизводства является установление события преступления и изобличение лица или лиц, его совершивших. То обстоятельство, что уголовное судопроизводство решает и другие задачи (правоохранительные, правовосстановительные и т.д.), не может умалять его главного предназначения - обеспечения уголовного преследования и назначения виновным справедливого наказания (ч. 2 ст. 6 УПК РФ). На стадии возбуждения уголовного дела прокурорский надзор имеет особое значение, о чем свидетельствует спектр процессуальных, надзорных и организационно-распорядительных полномочий, которые предоставлены прокурорам УПК РФ[[23]](#footnote-23).

Данная отрасль прокурорского надзора имеет собственное правовое регулирование, закрепленное в нормах главы 3 раздела III Закона о прокуратуре, в УПК РФ.

Содержание правовых норм, регулирующих данное самостоятельное направление прокурорской деятельности, свидетельствует о ее направленности, в первую очередь, на соблюдение прав и свобод человека и гражданина в условиях причастности их к производству по уголовным делам на всех досудебных стадиях производства по ним, рассмотрении и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях. Одновременно с этим при осуществлении надзора за соблюдением законов при производстве дознания и предварительного следствия решается задача обеспечения защиты интересов общества и государства в части исполнения требования закона о том, чтобы ни одно лицо, совершившее преступление, не избежало установленной законом ответственности.

Решение указанных задач обеспечивается органами прокуратуры в их неразрывном единстве и составляет сущность рассматриваемой отрасли прокурорского надзора.

Таким образом, деятельность органов прокуратуры по надзору за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования направлена на соблюдение прав и свобод человека и гражданина, а также на исполнение законов о борьбе с преступностью по таким направлениям, как: своевременное и объективное разрешение заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях; производство дознания и следствия по уголовным делам[[24]](#footnote-24).

Сущность прокурорского надзора за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования, характеризуют ряд признаков.

1. Реальное обеспечение формами и средствами прокурорского надзора, соблюдение органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, прав и законных интересов граждан на личную свободу, тайну переписки, телефонных переговоров, неприкосновенность жилища, свободу передвижения и других прав, ограничение которых допускается только по основаниям и с соблюдением процедур, предусмотренных Конституцией РФ, имеющей прямое действие, а также уголовно-процессуальным и другим законодательством.

По этому признаку деятельность органов прокуратуры может быть охарактеризована как правозащитная, направленная на недопущение в отношении граждан в практике работы правоохранительных органов незаконного возбуждения уголовного преследования, необоснованных задержаний и арестов, обысков и иных незаконных оперативно-розыскных и уголовно-процессуальных действий, ущемляющих политические, личные, имущественные, социально-экономические права и свободы.

2. Обеспечение точного и безусловного исполнения указанными органами требований закона по принятию мер предупреждения и пресечения совершенных и готовящихся преступлений, выявлению и привлечению к ответственности лиц, виновных в совершении преступных посягательств[[25]](#footnote-25).

Прокурорский надзор за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования является властно-распорядительным, так как вмешательство прокурора в деятельность правоохранительных органов, обеспечивающих борьбу с преступностью, имеет все признаки фактического управления с наличием властных полномочий по отношению к правоохранительным органам и их должностным лицам, обеспечивающим проведение оперативно-розыскных мероприятий, рассмотрение и разрешение материалов и дел о совершенных и готовящихся преступлениях. После принятия в июне 2007 года Федерального закона "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ и Федеральный закон "О Прокуратуре РФ" появились суждения о том, что прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного следствия утратил властно-распорядительный характер. Эта точка зрения, на наш взгляд, ошибочна и не согласуется с нормами действующего уголовно-процессуального законодательства. Ведущие российские, советские и постсоветские ученые-процессуалисты и специалисты прокурорско-надзорного права, такие как А.Ф. Кони, И.Я. Фойницкий, В.К. Случевский, П. Стучка, М.С. Строгович, В.М. Савицкий, В.И. Басков, П.А. Лупинская, К.Ф. Гуценко, А.Б. Соловьев, М.А. Чельцов и другие, научно обосновали, что полномочия прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса отражают реализацию функции государства по обеспечению законности, обоснованности и справедливости правоохранительной деятельности при осуществлении уголовного преследования.

3. Обеспечение процессуального руководства за проведением дознания по конкретным уголовным делам.

Норма ст. 29 Закона о прокуратуре (устанавливающая предмет рассматриваемой отрасли надзора) обязывает прокурора осуществлять постоянный надзор (наблюдение) за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соблюдением установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, безусловным выполнением оперативно-розыскных мероприятий, а также всесторонним, полным и объективным проведением расследования.

Подводя краткий итог изложенному выше, можно сделать вывод о том, что сущность надзора за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования, заключается в обеспечении средствами прокурорского надзора безусловного соблюдения прав и свобод человека и гражданина правоохранительными органами при реализации их полномочий по предупреждению и пресечению преступлений; эффективного решения ими задач быстрого, всестороннего и полного раскрытия преступлений, изобличения лиц, виновных в их совершении; точного соответствия закону процессуальной деятельности по расследованию уголовных дел независимо от их подследственности[[26]](#footnote-26).

Сущность рассматриваемой отрасли прокурорского надзора характеризуют и стоящие перед ней задачи. Они предусмотрены нормами Закона о прокуратуре, УПК РФ, других федеральных законов, регламентирующих деятельность правоохранительных органов, а также приказов и указаний Генерального прокурора РФ.

В зависимости от значимости и функциональной направленности задачи надзора за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования, можно разделить на базовые, вытекающие из установленных федеральными законами обязательных направлений надзорной деятельности, и конкретно-функциональные, обусловленные конкретным историческим периодом и ролью органов прокуратуры в борьбе с преступностью на этом этапе. Последние определяются, как правило, Генеральным прокурором РФ в его приказах и указаниях[[27]](#footnote-27).

Первую группу составляют задачи:

1) обеспечения на досудебных стадиях уголовного судопроизводства реализации основного его назначения, смысл которого состоит в защите прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, равно как и в защите личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод;

2) безусловного соблюдения прав и свобод человека и гражданина, в том числе точного исполнения закона, устанавливающего порядок разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях;

3) выполнения оперативно-розыскных мероприятий в порядке и по основаниям, установленным Законом об ОРД для выявления преступлений и лиц, их совершивших;

4) безусловного исполнения требования закона при возбуждении уголовного преследования, чтобы ни одно преступление не осталось не раскрытым, и ни одно лицо, совершившее преступление, не избежало установленной законом ответственности;

5) безусловного и точного соблюдения установленного законом порядка возбуждения и расследования уголовных дел, сроков их расследования и сроков содержания под стражей, реального обеспечения прав участников уголовного судопроизводства и всех граждан, вовлеченных в этот процесс;

6) безусловного соблюдения требований закона о всестороннем, полном и объективном расследовании всех обстоятельств дела, выявлении как уличающих, так и оправдывающих обвиняемого обстоятельств, а также обстоятельств, как отягчающих, так и смягчающих его ответственность;

7) соблюдения требований закона о выяснении причин совершения преступлений и способствующих им условий и принятия мер к их устранению;

8) обеспечения законности и обоснованности задержания граждан по подозрению в совершении преступления и производства этих действий только в порядке и по основаниям, установленным уголовно-процессуальным законодательством (ст. ст. 91, 92 УПК РФ); обеспечения законного и обоснованного привлечения к уголовной ответственности или иному ограничению в правах;

9) обеспечения правовых гарантий законности избрания меры пресечения в отношении подозреваемых или обвиняемых в порядке и по основаниям, указанным в УПК РФ, а применения ареста только на основании судебного акта;

10) обеспечения точного и неуклонного исполнения требований УПК РФ при производстве предварительного расследования следователями, дознавателями, руководителями следственных органов[[28]](#footnote-28).

Указанные базовые задачи, стоящие перед прокурорами на любом временном этапе деятельности прокуратуры, дополняются требованиями Генерального прокурора РФ, вытекающими из его полномочий, предусмотренных ст. 17 Закона о прокуратуре, в части издания обязательных для исполнения всеми работниками органов и учреждений прокуратуры приказов, указаний и других нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы организации деятельности системы прокуратуры РФ. К таким задачам следует относить:

1) соблюдение прав и законных интересов граждан, особенно жертв преступлений (потерпевших);

2) принятие личного участия в выездах на места происшествий по делам о бандитских налетах, террористических актах, массовых беспорядках, убийствах при отягчающих обстоятельствах, а также совершенных в условиях неочевидности;

3) организация проверок (не реже одного раза в месяц) законности разрешения заявлений и сообщений о совершенных преступлениях;

4) организация тщательных проверок соблюдения процессуальных требований по применению мер процессуального принуждения, проведению обысков; обеспечение соблюдения принципа презумпции невиновности, неприкосновенности жилища и т.д.;

5) решительное пресечение применения незаконных методов ведения следствия и дознания, обвинительного уклона при сборе доказательств, обеспечение выполнения требования УПК РФ о недопустимости использования доказательств, полученных с нарушением установленного законом порядка;

6) недопущение использования задержания и ареста как средства получения от подозреваемого признания вины в совершении преступления;

7) организация изучения (не реже одного раза в квартал) практики избрания меры пресечения в виде заключения под стражу с точки зрения законности и обоснованности[[29]](#footnote-29).

Все перечисленные задачи рассматриваемой отрасли прокурорского надзора органами прокуратуры решаются комплексно.

Характеризуя направления прокурорского надзора за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования, следует помнить, что они определяются Генеральным прокурором РФ исходя из предмета данной отрасли надзора.

В связи с этим рассмотрим содержание предмета данной отрасли надзора и пределы его осуществления. Предмет прокурорского надзора за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования, установлен ст. 29 Закона о прокуратуре. Им охватывается соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнение оперативно-розыскных мероприятий, проведение расследования, а также обеспечение законности решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие.

Таким образом, предмет надзора рассматриваемой отрасли состоит из пяти элементов:

1) соблюдение прав человека и гражданина в досудебных стадиях уголовного судопроизводства;

2) соблюдение установленного законом порядка разрешения заявлений и сообщений о преступлениях;

3) законность выполнения ОРМ по выявлению преступлений и изобличению лиц, их совершивших;

4) законность производства расследования преступлений;

5) законность решений, принимаемых органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие.

Названные пять элементов предмета надзора исчерпывающим образом определяют сферу прокурорской деятельности за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования.

К сожалению, на современном этапе в практике прокурорского надзора подчас имеет место некоторое смещение акцентов, и на передний план нередко выдвигается задача усиления мер по борьбе с преступностью любыми средствами. Организация и осуществление надзора за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования, должны быть всецело подчинены решению задач обеспечения полного, всестороннего и объективного расследования уголовных дел, неотвратимости ответственности за совершенные преступления, изобличения виновных, а также охраны прав и свобод участвующих в деле лиц.

Вопрос о пределах прокурорского надзора за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования, имеет исключительное значение для организации деятельности по его осуществлению.

Пределы надзора за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования определяются объемом конституционных прав и свобод человека и гражданина, ограничение которых допускается по основаниям и в порядке, установленным УПК РФ, а также Законом об ОРД, регулирующим сферу правоотношений, возникающих при проведении оперативно-розыскных мероприятий, а также при производстве дознания и предварительного следствия.

Пределы надзора рассматриваемой отрасли в части обеспечения соблюдения установленного законом порядка разрешения заявлений и сообщений о преступлениях определяются сферой правоотношений, возникающих из обязанностей следователя и органа дознания принимать и разрешать заявления и сообщения о любом совершенном или подготавливаемом преступлении, т.е. реальным наличием повода и оснований к принятию решения о возбуждении уголовного дела.

Пределы прокурорского надзора за законностью выполнения ОРМ по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений, установлению и розыску лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, ограничиваются кругом поднадзорных прокурору в рамках данного элемента предмета рассматриваемой отрасли надзора субъектов.

Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД, дознание и предварительное следствие в части обеспечения законности производства расследования преступлений ограничивается сферой правоотношений, возникающих в связи с производством следственных и иных процессуальных действий в ходе расследования конкретных уголовных дел.

Таким образом, в качестве вывода по первой главе исследования, отметим, что прокурорский надзор в Российской Федерации - это установленный Конституцией РФ и федеральными законами особый вид государственной правоохранительной деятельности специального органа государства - прокуратуры Российской Федерации - по надзору (наблюдению) за соблюдением Конституции и исполнением законов РФ, а также иных нормативно-правовых актов в целях обеспечения верховенства законов, а также защиты и восстановления прав и законных интересов человека, общества и государства. Указанная деятельность осуществляется в строгом соответствии с установленными федеральными законами предметами прокурорской деятельности и полномочиями, закрепленными за органами и учреждениями прокуратуры и их должностными лицами, и обеспечивается установленными уголовным и административным законодательством РФ гарантиями недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора и другой деятельности органов прокуратуры.

функция прокуратура надзор законность дело

**Глава 2. Прокурорский надзор как средство обеспечения законности при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования**

**2.1 Полномочия прокурора по надзору за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования**

На стадии возбуждения уголовного дела и предварительного расследования роль прокурора имеет особое значение, о чем свидетельствует спектр процессуальных, надзорных и организационно-распорядительных полномочий, которые предоставлены ему ст. 37 УПК РФ, а также другими положениями уголовно-процессуального закона. Федеральным законом от 5 июня 2007 г. N 87-ФЗ, а впоследствии Федеральным законом Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. N 433-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации"[[30]](#footnote-30) были внесены изменения в УПК РФ и Закон о прокуратуре. В статье 37 УПК РФ, регламентирующей полномочия прокурора добавлен пункт о том, что в ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и принимать по ним решение в соответствии с УПК РФ (п. 51), а также п. 12 изложен в следующей редакции: передавать уголовное дело или материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами, установленными статьей 151 УПК РФ, изымать любое уголовное дело или любые материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передавать его (их) следователю Следственного комитета Российской Федерации с обязательным указанием оснований такой передачи[[31]](#footnote-31).

Теоретической основой вышеперечисленных новаций, внесенных в законодательство, явилось представление о необходимости освободить прокурора от ответственности за руководство предварительным следствием и тем самым очистить его надзорную функцию от наслоений чуждых ей интересов. Этим Законом прокурор полностью лишился полномочий по руководству предварительным следствием - они остались у него только в отношении производства дознания. Теперь функция уголовного преследования осуществляется прокурором на предварительном следствии большей частью постольку, поскольку он участвует в подготовке и формировании будущего государственного обвинения в суде. Эта функция проявляет себя здесь в основном на завершающем этапе расследования - в полномочиях прокурора при рассмотрении уголовного дела, поступившего к нему от следователя с обвинительным заключением (гл. 31 УПК РФ). Лишь с этого момента, но не ранее прокурор становится ответственным за качество обвинения, которое прокуратуре придется поддерживать в суде. Таким образом, он становится свободен для осуществления более объективного надзора на более ранних этапах предварительного следствия и в стадии возбуждения уголовного дела.

При обсуждении вышеперечисленных Законов часто высказывались мнения, что прокурорский надзор в отсутствие полномочий по руководству следствием (в том числе при невозможности давать следователю обязательные указания) потеряет свою эффективность[[32]](#footnote-32), что гражданам придется обращаться за защитой своих прав не к прокурорам, а в суды, которые и без того загружены делами и не смогут обеспечить интересы участников процесса[[33]](#footnote-33). Как представляется, опасность возникновения таких негативных последствий преувеличена. Обладая правом утверждать (или не утверждать) обвинительное заключение, прокурор имеет полную возможность добиться от следственных органов выполнения своих требований и указаний даже без обращения к руководителям вышестоящих следственных органов с требованием об устранении допущенных нарушений. Думается, что на практике такие обращения будут направляться редко и лишь в исключительных случаях. Если только работа прокуроров, ответственных за надзор над следственными органами, будет оцениваться не по-старому, т.е. по количеству дел, направленных в суд с обвинительным заключением, а лишь по количеству и качеству актов прокурорского реагирования на допущенные на досудебном производстве нарушения, прокурорский надзор сможет оказаться наиболее быстрым и действенным средством защиты прав и законных интересов участников процесса на досудебных стадиях. В противном случае он вряд ли сделается по-настоящему эффективным.

В результате этих изменений строй российского уголовного процесса существенно меняется. Хотелось бы надеяться, что наше предварительное следствие еще на один шаг отступит от морально устаревшей инквизиционной модели процесса за счет того, что теперь до момента утверждения обвинительного заключения прокурор еще не становится в полном смысле слова уголовным преследователем и потому до некоторой степени способен выполнять роль арбитра между сторонами обвинения и защиты, принимая меры по устранению допущенных следователями нарушений. Однако такое разделение функций имеет пока не вполне последовательный и половинчатый характер. Все же прокуратуре, исторически сложившейся именно как орган уголовного преследования, всегда будут значительно ближе интересы следствия, нежели роль беспристрастного арбитра в споре сторон. Процессуальная судебная функция, характерная для состязательного процесса, подменяется здесь по сути заимствованной, государственно-правовой функцией прокурорского надзора, которая остается для уголовного процесса внешней. Окончательно вопрос может быть решен в состязательном ключе лишь тогда, когда между уголовным преследователем и стороной защиты на предварительном следствии будет поставлен независимый и беспристрастный судебный орган - следственный судья. В этом смысле прокурору и следственному органу в перспективе следовало бы поменяться местами: прокурору надо вернуться к более естественной для него роли руководителя уголовного преследования, имея в своем полном процессуальном подчинении органы дознания, а следственный орган должен производить - в основном по требованию сторон обвинения и защиты - следственные действия по легализации материалов, собранных сторонами, в качестве судебных доказательств, а также осуществлять судебный контроль за мерами процессуального принуждения и соблюдением органами уголовного преследования прав граждан[[34]](#footnote-34).

Надзорная функция прокурора конкретизируется в следующих его полномочиях:

1) проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

2) отменять постановление о возбуждении уголовного дела, если прокурор признает постановление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным (ч. 4 ст. 146 УПК РФ). Как представляется, прокурор при осуществлении этого полномочия должен иметь возможность затребовать материалы доследственной проверки, изучить их и только после этого принять обоснованное и мотивированное решение. Одно постановление о возбуждении уголовного дела содержит только краткую информацию о событии, в отношении которого возбуждается уголовное дело, и не включает описания доказательств и иной информации, указывающих на наличие (или отсутствие) основания для возбуждения дела;

3) давать согласие дознавателю на возбуждение уголовного дела, которое в иных случаях относилось бы к категории частного обвинения, т.е. если преступление совершено в отношении лица, которое в силу зависимого или беспомощного состояния либо по иным причинам не может защищать свои права и законные интересы (ч. 4 ст. 20, ч. 4 ст. 147, ч. 3 ст. 318 УПК РФ);

4) требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Следует отметить, что это полномочие прокурора подкреплено в УПК РФ нормой о том, что требования, поручения и запросы прокурора, предъявленные в пределах полномочий, установленных настоящим Кодексом, обязательны для исполнения всеми учреждениями, предприятиями, организациями, должностными лицами и гражданами (ч. 4 ст. 21 УПК РФ). Впрочем, обязательность мотивированных требований прокурора распространяется лишь на ознакомление с целью проверки с находящимися у следователя, руководителя следственного органа с материалами уголовного дела. Кроме того, в пункте 1.2 Приказа Генерального прокурора РФ от 10 сентября 2007 г. N 140 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия" предписано прокурору при осуществлении надзора, руководствуясь ст. 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", вызывать должностных лиц органов дознания и предварительного следствия, а также граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Однако надо иметь в виду, что требование прокурора (за исключением Генерального прокурора РФ - ч. 6 ст. 37 УПК РФ) о самом устранении нарушений федерального законодательства не является строго обязательным для следователя, поскольку согласно ч. 3 ст. 38 УПК РФ следователь при несогласии с требованиями прокурора об устранении нарушений законодательства может представить свои письменные возражения руководителю следственного органа. Руководитель же следственного органа рассматривает эти требования прокурора, а также письменные возражения следователя и дает последнему письменные указания об исполнении указанных требований либо информирует прокурора о несогласии с его требованиями (ч. 4 ст. 39 УПК РФ);

5) отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления дознавателя в порядке, установленном настоящим Кодексом (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Что же касается незаконных или необоснованных постановлений следователя, то правом отменять их обладает только руководитель следственного органа (п. 2 ч. 1 ст. 39 УПК РФ);

6) рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями (нижестоящего) прокурора и принимать по ней решение (п. 7 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

7) давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения (п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ)[[35]](#footnote-35);

8) участвовать в судебных заседаниях при рассмотрении в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения, а также при рассмотрении ходатайств о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, и при рассмотрении жалоб в порядке, установленном статьей 125 настоящего Кодекса (п. 8 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Надо отметить, что в ч. 6 ст. 108 УПК РФ сохранилось положение, согласно которому прокурор либо по его поручению лицо, возбудившее ходатайство, обосновывает его в судебном заседании. На наш взгляд, эта норма нуждается в ограничительном толковании, если лицом, возбудившим ходатайство, является следователь. В соответствии с ФЗ от 5 июня 2007 г. N 87-ФЗ прокурор утратил полномочие давать следователю согласие на возбуждение перед судом ходатайства об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу.

Соответственно, прокурор предварительно не изучает ходатайство и прилагаемые к нему материалы, а значит, нелогично возлагать на него обязанность обосновывать это ходатайство в суде. Более того, дача подобного поручения прокурором следователю противоречит смыслу указанного Закона о разделении прокурорских и следственных функций. Обосновывая в ходе досудебной подготовки целесообразность применения к обвиняемому меры пресечения, прокурор раньше времени начинает принимать активное участие в выполнении функции уголовного преследования - в ущерб функции надзора. В этой связи представляется, что в судебном заседании по названным вопросам должен обязательно участвовать не только прокурор, но и следователь, причем обосновывать ходатайство должен именно следователь, прокурор же призван осуществлять здесь надзор за законностью действий и ходатайств следователя (п. 3 ч. 2; ч. 6 ст. 37 УПК РФ), а при необходимости и реагировать представлением на принятое судебное решение (п. 27 ст. 5 УПК РФ)[[36]](#footnote-36);

9) определять подследственность уголовных дел в случаях, предусмотренных ч. 3 ст. 146; ч. 8 ст. 151 УПК РФ. До принятия ФЗ от 5 июня 2007 г. N 87-ФЗ передача дела по подследственности от одного органа расследования другому всегда производилась по постановлению прокурора. Указанный Закон предусмотрел, что в целом ряде случаев дело передается через руководителя следственного органа (ч. ч. 3, 5 ст. 152; п. 3 ст. 149; ст. 155; ч. 3 ст. 157; ч. 1.1 ст. 319 УПК РФ). С учетом толкования данных правил в совокупности с полномочиями органов расследования (ст. ст. 37 – 41 УПК РФ) следует признать, что уголовное дело передается по подследственности следователем через руководителя следственного органа (который затем вправе направить его прокурору), а дознавателем или органом дознания - через прокурора. Споры о подследственности разрешает прокурор (ч. 8 ст. 151 УПК РФ);

10) получать от органов предварительного расследования уведомления:

- о возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК РФ);

- об отказе в возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 148 УПК РФ);

- о произведенном задержании подозреваемого в течение 12 часов с момента задержания (ч. 3 ст. 92 УПК РФ);

- об освобождении подозреваемого, когда постановление судьи о применении к подозреваемому меры пресечения в виде заключения под стражу либо продлении срока задержания не поступит в течение 48 часов с момента задержания (ч. 3 ст. 94 УПК РФ);

- о направлении дознавателем уведомления о подозрении лица в совершении преступления, причем прокурору направляется копия этого уведомления (ч. 3 ст. 223.1 УПК РФ);

- о неотложном производстве ряда следственных действий (осмотра жилища, обыска и выемки в жилище, личного обыска, а также наложения ареста на имущество, указанного в ч. 1 ст. 104.1 УК РФ), ограничивающих конституционные права граждан (ч. 5 ст. 165 УПК РФ), а также об отмене ареста корреспонденции (ч. 6 ст. 185 УПК РФ)[[37]](#footnote-37);

- о приостановлении предварительного следствия (ч. 2 ст. 208 УПК РФ);

- о возобновлении предварительного следствия (ч. 3 ст. 211 УПК РФ);

- о прекращении уголовного дела (ч. 1 ст. 213 УПК РФ);

11) разрешать отводы, заявленные участниками процесса дознавателю, а также его самоотводы (п. 9 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

12) отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований настоящего Кодекса (п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

13) передавать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами подследственности, установленными ст. 151 (п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

14) давать письменные указания о передаче уголовных дел, обычно подследственных органам дознания (п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ), для производства предварительного следствия (ч. 4 ст. 150 УПК РФ)[[38]](#footnote-38);

15) давать письменные указания органам дознания о производстве дознания по уголовным делам об иных (помимо тех, что указаны в п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ) преступлениях небольшой и средней тяжести (п. 2 ч. 3 ст. 150 УПК РФ). Данное полномочие, на наш взгляд, следует толковать ограничительно, ибо прокурор не наделен правом давать следователю указания о передаче дела дознавателю. Указания прокурора следователю предусмотрены законом только для трех случаев: а) когда он требует от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ); б) при возвращении прокурором уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия с целью устранения выявленных недостатков проведенного расследования (п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ); в) при разрешении прокурором спора о подследственности (ч. 8 ст. 151 УПК РФ). Ни о нарушениях законодательства, ни об устранении выявленных недостатков здесь речи не идет; спор о подследственности в данном случае также отсутствует, поскольку имеется в виду лишь дискреционное полномочие прокурора определять форму предварительного расследования. Таким образом, реализовать свое право перераспределять в пользу органов дознания производство расследования по уголовным делам об "иных преступлениях небольшой и средней тяжести" прокурор практически может (в отсутствие споров о подследственности), если только дело еще не находится в производстве следователя, а именно: а) при вынесении прокурором мотивированного постановления о направлении материалов в орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ); б) по окончании производства органом дознания неотложных следственных действий по делам, по которым производство предварительного следствия в другом случае являлось бы обязательным (ст. 157 УПК РФ). Однако и это невозможно, когда дознание должно производиться следователями Следственного комитета при прокуратуре РФ по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных всей ч. 3 ст. 150 УПК РФ, совершенных лицами, указанными в подп. "б" и "в" пункта 1 ч. 2 ст. 151 (п. 7 ч. 3 ст. 151 УПК РФ);

16) установив, что следователь нарушил требования ч. 5 ст. 109 Кодекса, а предельный срок содержания обвиняемого под стражей истек, отменять данную меру пресечения (ч. 2 ст. 221 УПК РФ);

17) давать дознавателю согласие ходатайствовать перед судом о переводе лица, содержащегося под стражей, в психиатрический стационар (ч. 1 ст. 435 УПК РФ);

18) признавать недопустимыми доказательства, полученные с нарушением требований УПК и федеральных законов (ч. ч. 2, 3 ст. 88 УПК РФ);

19) принимать решение о направлении уголовного дела вышестоящему прокурору для утверждения обвинительного заключения, если оно подсудно вышестоящему суду (п. 3 ч. 1 ст. 221 УПК РФ);

20) принимать предусмотренные гл. 18 УПК РФ меры по реабилитации лица в случаях прекращения уголовного дела по основаниям, предусмотренным п. п. 1 и 2 ч. 1 ст. 24 и п. 1 ч. 1 ст. 27 (ч. 2 ст. 212 УПК РФ);

21) вносить надзорные представления о пересмотре вступивших в законную силу приговора, определения, постановления суда (ст. 402 УПК РФ);

22) возбуждать производство ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств (ст. 415 УПК РФ);

23) рассматривать жалобы на действия дознавателя и следователя (ст. 124 УПК РФ).

Перечислив все надзорные полномочия прокурора, необходимо более подробно остановиться на прокурорском надзоре за исполнением законов при производстве следственных действий, который является важной составляющей надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Его объекты - порядок производства конкретных следственных действий, о законности которых прокурор судит по результатам анализа процессуальных документов, отражающих факт, ход и результаты этих действий. Значение рассматриваемого участка прокурорской деятельности постоянно подчеркивается в организационно-распорядительных документах, решениях коллегии, информационных письмах Генеральной прокуратуры РФ.

Критерии допустимости доказательств, основным средством собирания и проверки которых в досудебном производстве по уголовному делу являются следственные действия, содержатся: 1) в статьях УПК, определяющих принципы уголовного судопроизводства; 2) в ст. 75 УПК, где названы отдельные процессуальные нарушения, влекущие признание недопустимыми полученных доказательств; 3) в главах 23 - 27 УПК, регламентирующих порядок производства отдельных следственных действий и назначения судебной экспертизы. В Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 31 октября 1995 г. N 8 "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" прямо указано, что доказательство признается полученным с нарушением закона, если оно получено, наряду с другими отступлениями от него, в результате действий, не предусмотренных процессуальными нормами. Материалы опубликованной и неопубликованной судебной, следственной, надзорной практики изобилуют примерами исключения доказательств в связи с признанием их недопустимыми. По данным опроса слушателей Института повышения квалификации руководящих кадров Академии Генеральной прокуратуры РФ, при рассмотрении уголовных дел городскими, районными судами удовлетворяются от 10 до 15% ходатайств защитников об исключении недопустимых доказательств. В судах субъектов Российской Федерации этот показатель колеблется в пределах 5 - 7%. В частности, при рассмотрении уголовных дел об убийстве чаще всего исключаются протоколы осмотра места происшествия[[39]](#footnote-39).

Основными невосполнимыми в судебном следствии недостатками, влекущими признание доказательств недопустимыми, являются: а) несоответствие фактической обстановки места происшествия ее описанию в протоколе осмотра; б) отсутствие в деле фототаблиц и других приложений к протоколу осмотра, препятствующее оценке объективности фиксации в нем обстановки места происшествия и состояния трупа; в) неправильное описание посмертных явлений на трупе или отсутствие их описания в протоколе (в последующем это затрудняло установление фактического времени наступления смерти потерпевшего и доказывание факта совершения убийства во время, указанное в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого и в обвинительном заключении); г) нарушения УПК РФ, влекущие недопустимость доказательств, полученных с применением технических средств; д) различного рода нарушения положений ст. 60 УПК РФ об участии понятых в следственных действиях. Перечисленные и другие процессуальные нарушения устанавливаются, как правило, в результате допросов в суде в качестве свидетелей понятых и других участников осмотра по ходатайствам защитников[[40]](#footnote-40).

Распространены случаи исключения протоколов допросов подозреваемых, произведенных в отсутствие защитника. Это влечет последующее признание недопустимыми доказательствами протоколов проверки показаний этих лиц на месте, других следственных действий с их участием. Основание к исключению заключений экспертов по результатам исследования орудий преступления, других объектов - их осмотр после производства экспертизы, а не сразу после обнаружения, т.е. до их направления в судебно-экспертные учреждения. Неустранимое нарушение конституционных прав участников следственных действий - отсутствие переводчика при допросах лиц, не владеющих или недостаточно владеющих языком судопроизводства. Восполнить последствия приведенных и других нарушений в судебном следствии не представляется возможным, несмотря на усилия государственных обвинителей. С одной стороны, это свидетельствует о еще недостаточном прокурорском надзоре как в ходе, так и на завершающем этапе расследования, что влечет направление в суды уголовных дел с неустранимыми процессуальными нарушениями, допущенными при производстве следственных действий, с другой - возникает вопрос: достаточны ли характер и объем процессуальных полномочий прокурора для обеспечения законности производства следственных действий?

Результаты анализа норм УПК РФ, определяющих эти полномочия, дают основания для вывода, что прокурор может оценивать доказательства, полученные в результате производства отдельных следственных действий, с точки зрения их допустимости в следующих процессуальных ситуациях:

1) при рассмотрении материалов проверок сообщений о преступлениях, в ходе которых проводились разрешенные уголовно-процессуальным законом на данном этапе следственные действия: осмотр места происшествия (ч. 2 ст. 176 УПК РФ), осмотр трупа (ч. 4 ст. 178 УПК РФ), освидетельствование (ч. 1 ст. 179 УПК РФ);

2) при изучении материалов уголовного дела:

а) в связи с проверкой законности и обоснованности его возбуждения, прекращения, приостановления, а также в связи с прекращением уголовного преследования в отношении отдельных соучастников преступления;

б) при проверке законности и обоснованности задержания лица в качестве подозреваемого, при выяснении возможности и необходимости поддерживать в суде ходатайство следователя, дознавателя о заключении подозреваемого, обвиняемого под стражу;

в) в связи с изучением истребованного прокурором в соответствии с ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ находящегося в производстве уголовного дела;

г) при проверке жалобы на незаконные действия и решения следователя, дознавателя, руководителя следственного органа;

д) при участии в соответствии с ч. 3 ст. 165 УПК РФ в судебном заседании по рассмотрению ходатайств следователей, дознавателей о проведении следственных действий, перечисленных в ч. 2 ст. 29 УПК РФ;

е) при изучении уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением или обвинительным актом;

ж) при проверке законности и обоснованности прекращения уголовного дела, а также приостановления предварительного следствия.

Соответственно, возникает вопрос: в каких названных ситуациях и как может реагировать прокурор на выявленное им недопустимое доказательство?

Согласно п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор вправе требовать от органов дознания и следствия устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия. Нарушения установленных в соответствующих статьях УПК РФ общих и специальных условий производства следственных действий, влекущие недопустимость полученных при этом доказательств, безусловно достаточный повод для направления прокурором следователю названного требования. В свою очередь, дознаватель, следователь обязаны самым внимательным образом отнестись к описанию процессуальных нарушений, в связи с которыми им направлено названное требование. В случае его необоснованного отклонения есть риск принятия на основе недопустимого доказательства процессуального решения, которое в последующем будет обжаловано защитником в судебном порядке. Ходатайства об этом, как правило, заявляются не на предварительном следствии, не в ходе ознакомления обвиняемого и его защитника с уголовным делом в порядке ст. 217 УПК РФ и даже не на предварительном слушании, а в ходе судебного следствия[[41]](#footnote-41).

Согласно ч. 3 ст. 88 УПК РФ прокурор (равно как и следователь, дознаватель) вправе признать доказательство недопустимым по ходатайству подозреваемого, обвиняемого или по собственной инициативе. Внешне эта норма наделяет прокурора правом исключения из дела такого доказательства. Вместе с тем ч. 2 ст. 37 УПК, перечисляющей надзорные полномочия прокурора, такое его право не предусмотрено. Это дает основание считать данное положение ч. 3 ст. 88 чисто декларативным, поскольку законодатель воздержался от установления в УПК РФ механизма его реализации прокурором (как и другими участниками процесса).

Обращает на себя внимание несовершенство формулировки другого положения, содержащегося в той же ч. 3 ст. 88 УПК РФ. В соответствии с ним признанное недопустимым доказательство не подлежит включению в обвинительное заключение или обвинительный акт. Буквальное толкование этого положения означает, что вопрос о допустимости доказательств и, соответственно, об их исключении из дела может рассматриваться только перед составлением обвинительного заключения или обвинительного акта. По нашему мнению, это противоречит как другим положениям УПК РФ, так и здравому смыслу.

Признание доказательства недопустимым - результат его оценки. Оценочная деятельность - неотъемлемый компонент доказывания на всех этапах, начиная от проверки сообщения о преступлении до завершения производства по делу в предусмотренной законом форме.

Отнесение оценки доказательств и, следовательно, решения вопроса об исключении тех из них, которые признаны недопустимыми, на этапе составления обвинительного заключения или обвинительного акта противоречит принципиальному положению о законности, обоснованности и мотивированности процессуальных решений, содержащемуся в ч. 4 ст. 7 УПК РФ. Такие решения в большинстве принимаются задолго до составления обвинительного заключения или обвинительного акта. Исключение недопустимых доказательств может и должно осуществляться немедленно по их выявлении во избежание принятия на их основе любых процессуальных решений.

В первую очередь эту задачу обязаны решать следователь, дознаватель, в производстве которого находится уголовное дело, а также обеспечивающие непосредственный контроль за их процессуальной деятельностью руководитель следственного органа, начальник подразделения дознания.

Обратим внимание и на то, что в ч. 2 ст. 39, ч. 3 ст. 40.1, ч. 3 ст. 88 УПК РФ нет положений, наделяющих руководителя следственного органа, начальника подразделения дознания правом исключения недопустимых доказательств. Вполне вероятно, в частности, что именно по этой причине в Приказах Следственного комитета при МВД России от 2 марта 2009 г. N 10 "О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов" о реагировании руководителя следственного органа на недопустимые доказательства не говорится вообще ничего. Поэтому в настоящее время сложно однозначно высказаться о том, каким образом руководитель следственного органа, начальник подразделения дознания могут отреагировать на требование прокурора об устранении нарушений федерального закона, повлекших недопустимость полученных следователем, дознавателем доказательств.

В связи с изложенным необходимо внести дополнения в нормы УПК РФ, содержащие положения, определяющие: а) порядок исключения недопустимых доказательств; участников уголовного судопроизводства, наделенных этим правом; б) приведение этих норм в системное соответствие. Для этого целесообразно в первую очередь дополнить ч. 2 ст. 37 УПК РФ, в которой перечислены надзорные полномочия прокурора в досудебном производстве, пунктом следующего содержания: "...исключать из уголовных дел, находящихся в производстве следователей, дознавателей, доказательства, признанные им недопустимыми по результатам проверки, проведенной по жалобе участника уголовного судопроизводства или по собственной инициативе". Аналогичным правом следует наделить руководителя следственного органа, начальника подразделения дознания путем включения соответственно в ч. 2 ст. 39 и ч. 3 ст. 40.1 УПК РФ пунктов, предусматривающих возможность исключения ими из уголовных дел недопустимых доказательств, признанных таковыми по результатам проверки, проведенной по тем же основаниям.

В связи с этим содержащийся в ч. 3 ст. 88 УПК РФ перечень участников уголовного судопроизводства, управомоченных исключать недопустимые доказательства, должен быть расширен за счет включения в него руководителя следственного органа и начальника подразделения дознания. Целесообразно также дополнить эту статью частью четвертой в следующей редакции:

"4. Признав доказательство недопустимым, суд выносит определение, а судья, прокурор, руководитель следственного органа, начальник подразделения дознания - постановление о его исключении из дела с перечислением в описательно-мотивировочной части допущенных при получении данного доказательства процессуальных нарушений и предусмотренных ч. 2 ст. 75 настоящего Кодекса оснований признания доказательства недопустимым".

Наделение руководителя следственного органа, начальника подразделения дознания полномочиями по исключению недопустимых доказательств, по нашему мнению, будет значительно способствовать повышению их ответственности за обеспечение надлежащего уровня процессуальной деятельности следователей и дознавателей. Это обеспечит действенный баланс процессуальных полномочий в этом вопросе прокурора, с одной стороны, и руководителя следственного органа, начальника подразделения дознания - с другой. В настоящее время говорить о его существовании не приходится. Очевидно, что направление прокурором требования об устранении нарушения закона, повлекшего получение недопустимого доказательства, в то время как последствия этого нарушения неустранимы, влечет затягивание сроков расследования. Вызывает также сомнение целесообразность направления такого требования тому, кто допустил или не выявил неустранимое нарушение закона вопреки своим процессуальным обязанностям.

Существующая неопределенность, обусловленная несоблюдением правил юридической техники при составлении не только приведенных выше, но и других норм УПК РФ, привела к появлению очередного пробела в уголовно-процессуальном законодательстве. Вынужденно действуя в таких процессуальных условиях, прокурор, руководитель следственного органа, начальник подразделения дознания обязаны находить правильные формы взаимодействия при разрешении вопроса о судьбе выявленных прокурором недопустимых доказательств на основе взаимного уважения процессуальных полномочий друг друга и вместе с тем объективного и принципиального отношения к этим нарушениям.

Прокурор должен быть заинтересован как в том, чтобы при производстве предварительного расследования в поднадзорных ему следственных органах и подразделениях дознания не допускались нарушения процессуального порядка проведения следственных действий, так и в том, чтобы в случае совершения подобных нарушений они были своевременно выявлены и устранены. В этих целях он может и должен использовать предоставленные ему действующим УПК РФ полномочия. Оставление без внимания факта использования доказательств, полученных с нарушением уголовно-процессуального закона, может повлечь привлечение к уголовной ответственности невиновных или, наоборот, способствовать освобождению причастного к преступлению лица от законной ответственности.

**2.2 Организация прокурорского надзора за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования**

Данный вопрос необходимо рассмотреть по трем основным направлениям: организация прокурорского надзора за исполнением законов правоохранительными органами при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, организация прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, организация прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания.

В связи с изменением уголовно-процессуального законодательства, в целях обеспечения единого подхода к осуществлению прокурорского надзора за соблюдением законности при приеме, регистрации, разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия, незамедлительного реагирования на выявленные нарушения закона, руководствуясь п. 1 ст. 17 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", Генеральным прокурором России подписан Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 10 сентября 2007 г. N 140 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия"[[42]](#footnote-42).

Прокуроры субъектов Российской Федерации, городов и районов, других территориальных, приравненных к ним военных прокуроров и прокуроры иных специализированных прокуратур, исходя из своей компетенции, должны организовывать, обеспечивать и осуществлять постоянный и действенный надзор за неукоснительным исполнением органами дознания и предварительного следствия, требований Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и иных федеральных законов при приеме, регистрации, проверке и разрешении сообщений о преступлениях[[43]](#footnote-43).

Организация работы строится по следующим основным направлениям:

- меры прокурорского надзора на своевременное предупреждение, выявление и устранение нарушений законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия;

- защита прав и законных интересов лиц, пострадавших от преступлений;

- пресечение незаконных действий (бездействий) и решений должностных лиц органов предварительного следствия, препятствующие доступу пострадавших от преступлений к уголовному судопроизводству.

Проверки исполнения требований Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и иных федеральных законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (с обязательным документальным оформлением результатов каждой проверки) необходимо проводить в органах федеральной службы безопасности - систематически, не реже одного раза в месяц:

в воинских частях, соединениях (объединениях), военных учреждениях и гарнизонах - в порядке, определяемом заместителем Генерального прокурора Российской Федерации - Главным военным прокурором;

при наличии сведений о нарушениях закона - безотлагательно[[44]](#footnote-44).

Необходимо тщательное и всестороннее изучение и проверка соблюдения установленного межведомственными и ведомственными нормативными правовыми актами единого порядка приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях, а также законность и обоснованность принимаемых по ним решений.

Вышеназванным приказом предписано особое внимание, при этом, обращать на вопросы:

- соблюдения компетенции уполномоченных должностных лиц;

- обязательного порядка проверки сообщений средств массовой информации о преступлениях, по которым предварительное следствие обязательно;

- сроков регистрации сообщений о преступлениях и их проверок, порядка продления сроков;

- достоверности документов и результатов проверки сообщений.

С особым вниманием проверяются законность разрешения сообщений о преступлениях, связанных с проявлениями коррупции, организованной преступности, терроризма и экстремизма; незаконным оборотом оружия, взрывчатых веществ, взрывных устройств, наркотических средств и психотропных веществ; о преступных посягательствах на бюджетные средства; о преступлениях в сфере экологии, добычи природных ресурсов и их вывоза за границу.[[45]](#footnote-45)

Контролируется разрешение материалов, направленных в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ и ч. 6 ст. 148 УПК РФ для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства или об отмене руководителем следственного органа постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, исполнение органами дознания и дознавателями указаний прокурора, а также результаты рассмотрения руководителями органов дознания и предварительного следствия представлений об устранении нарушений законов, внесенных в соответствии с Федеральным законом "О прокуратуре Российской Федерации".[[46]](#footnote-46)

Состояние законности при приеме, регистрации, проверке и разрешении сообщений о преступлениях органами дознания и предварительного следствия, регулярно должны обсуждаться на координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов, заседаниях коллегий, принимаются меры к ее укреплению. Информируется Генеральная прокуратура Российской Федерации о проблемах, требующих разрешения на федеральном уровне.

Организация прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. После принятия Федерального закона от 5 июня 2007 года N 87-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" подписан Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 6 сентября 2007 г. N 136 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»[[47]](#footnote-47).

Необходимо в полной мере использовать имеющиеся полномочия для эффективного надзора за законностью деятельности следственных органов, защиты прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, а также иных лиц, чьи права и законные интересы были нарушены.

Признав решение следователя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, выносится мотивированное постановление о направлении материалов проверки руководителю следственного органа для решения вопроса о его отмене, в котором излагаются свое мнение о необходимости возбуждения уголовного дела при достаточности к тому данных либо возобновления проверки.

Обращать внимание на выполнение требований закона об обязательном уведомлении заявителей о принятии сообщения о преступлении, соблюдении сроков его рассмотрения.

При наличии предусмотренных законом оснований, в том числе в связи с выявлением фактов фальсификации материалов доследственных проверок, выносятся мотивированное постановление о направлении в органы предварительного следствия соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений.

Прокуратура должна обеспечить надлежащий надзор за законностью возбуждения следственными органами уголовных дел, требовать своевременного направления прокурору копий постановлений о возбуждении уголовного дела.

В прокуратурах заведены книги учета копий постановлений и материалов об отказе в возбуждении уголовных дел, о возбуждении уголовного дела и материалов к ним, поступивших из следственных органов. В книгах указываются дата и время их передачи прокурору или его заместителю.

Копии постановлений о возбуждении уголовного дела рассматриваются в срок не позднее 24 часов с момента их поступления к прокурору. Тщательно проверяются соответствие постановлений требованиям, предусмотренным ч. 2 ст. 146 УПК РФ, наличие поводов и оснований для возбуждения уголовного дела. Должно обращаться внимание на соблюдение требований ст. 448 УПК РФ об особой процедуре возбуждения уголовных дел в отношении отдельных категорий лиц, перечисленных в ст. 447 УПК РФ[[48]](#footnote-48).

Признав решение следователя незаконным или необоснованным, в срок не позднее 24 часов с момента получения таких материалов отменяются постановление о возбуждении уголовного дела, о чем выносится мотивированное постановление.

При отмене постановления о возбуждении уголовного дела в связи с неполнотой проведенной проверки указываются конкретные обстоятельства, которые не были выяснены в ходе проверки, что не позволило принять законное и обоснованное решение.

Своевременно принимаются меры к пресечению необоснованного и незаконного применения к подозреваемым и обвиняемым мер процессуального принуждения. В случаях несоблюдения установленного ч. 3 ст. 92 УПК РФ срока сообщения прокурору о произведенном задержании принимаются соответствующие меры прокурорского реагирования.

Проверяется законность задержания подозреваемых по уголовным делам, принимаются меры к выявлению и устранению нарушений порядка задержания, несоответствия данных, содержащихся в протоколе задержания, обстоятельствам происшедшего. Незамедлительно проверяются жалобы на незаконность задержания и нарушение прав задержанных. Учитывается, что согласно ч. 4 ст. 96 УПК РФ сохранение в тайне факта задержания (за исключением задержания несовершеннолетнего) может осуществляться только с согласия прокурора.

Пресекаются случаи задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений, на основании протоколов об административных правонарушениях.

Руководствуясь ч. 2 ст. 10 УПК РФ, необходимо постановлением немедленно освобождать всякого незаконно задержанного или лишенного свободы, а также незаконно помещенного в медицинский или психиатрический стационар либо содержащегося под стражей свыше срока, предусмотренного УПК РФ.

Должно быть обеспечено обязательное участие прокурора в судебном заседании при рассмотрении судом ходатайств следователя об избрании в отношении подозреваемого, обвиняемого меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога, а также о продлении срока содержания под стражей и других ходатайств о даче согласия на производство следственных действий, которые допускаются на основании судебного решения.[[49]](#footnote-49)

Должен быть обеспечен надзор за соблюдением положений ч. 9 ст. 172 УПК РФ о направлении прокурору копий постановлений о привлечении в качестве обвиняемого. При их получении проверяется соответствие указанных документов требованиям, предъявляемым ст. 171 УПК РФ, особое внимание уделяется вопросам квалификации содеянного.

При необходимости предлагается руководителям следственных органов представлять уголовные дела для изучения.

При выявлении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, направлять руководителю соответствующего следственного органа мотивированное требование об устранении нарушений. В случае несогласия руководителя следственного органа с требованием прокурора об устранении нарушений федерального законодательства при наличии оснований проект требования и подтверждающие его обоснованность материалы представляются вышестоящему прокурору для рассмотрения вопроса о его направлении вышестоящему руководителю следственного органа.

Осуществляя надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, необходимо добиваться соблюдения требований ч. 3 ст. 7 и ст. 75 УПК РФ о недопустимости использования доказательств, полученных с нарушением установленного законом порядка.

Полномочия прокурора о передаче уголовного дела от одного органа предварительного расследования другому, предусмотренные п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, используются с целью обеспечения объективного, полного и качественного производства предварительного следствия, а также с учетом общественной значимости расследуемого уголовного дела. Контролируется поступление в прокуратуру копий постановлений следователей о прекращении уголовного дела или уголовного преследования, а также постановлений о приостановлении предварительного следствия в соответствии с ч. 2 ст. 208, ч. 1 ст. 213 УПК РФ. В течение месяца после получения этих процессуальных документов проверяется законность и обоснованность принятых решений с изучением материалов уголовных дел[[50]](#footnote-50). Не реже одного раза в полугодие обобщается и анализируется состояние прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного, в том числе результаты рассмотрения требований и представлений прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, эффективность прокурорского реагирования. По результатам анализа принимаются меры, направленные на совершенствование организации надзора.[[51]](#footnote-51)

Организация прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания. В связи с переходом к работе в новых условиях уголовного судопроизводства, установленных Федеральным законом от 05.06.2007 N 87-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" подписан Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 6 сентября 2007 г. N 137 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания"[[52]](#footnote-52).

Заместителям Генерального прокурора Российской Федерации, начальникам главных управлений и управлений по данному направлению деятельности, прокурорам субъектов Российской Федерации, городов и районов, другим территориальным, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур в соответствии с установленной компетенцией необходимо обеспечить единый подход к осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов всеми органами дознания, независимо от их ведомственной принадлежности, безусловное реагирование на выявленные нарушения законов на всех этапах процессуальной деятельности с момента поступления сообщения о преступлении до принятия окончательного решения по уголовному делу.

Следует считать важнейшей обязанностью прокуроров защиту прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, а также иных лиц, чьи права и законные интересы были нарушены, принимать все необходимые меры к восстановлению нарушенных прав, возмещению причиненного вреда.

Приказом предписано систематически, не реже одного раза в месяц проводить проверки исполнения требований федерального закона органами дознания, при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. При этом необходимо учитывать информацию о преступных проявлениях, содержащуюся в сообщениях средств массовой информации, обращениях граждан, сведениях медицинских учреждений.

На основе анализа результатов таких проверок требуется совершенствовать методику прокурорского надзора в данной сфере. При выявлении нарушений порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, проведения доследственных проверок прокуроры должны требовать их устранения и привлечения виновных лиц к ответственности, используя в полном объеме предусмотренные законом меры прокурорского реагирования. При наличии предусмотренных законом оснований, в том числе в связи с выявлением фактов фальсификации материалов доследственных проверок, выносится мотивированное постановление о направлении в органы предварительного следствия соответствующих материалов для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений.

Продлевается по ходатайству дознавателя срок проверки сообщения о преступлении до 30 суток в соответствии с ч. 3 ст. 144 УПК РФ при наличии данных, подтверждающих необходимость проведения документальной проверки или ревизии. Должна быть обеспечена своевременная проверка законности процессуальных решений органов дознания, дознавателей по каждому сообщению о преступлении. В соответствии со ст. 148 УПК РФ, признав постановление об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, необходимо отменять его и с указаниями возвращать в орган дознания, устанавливая конкретный срок проведения дополнительной проверки с учетом объема производства необходимых проверочных действий. При наличии грубых нарушений, связанных с невыполнением ранее данных прокурором указаний, принимаются меры прокурорского реагирования по каждому такому факту.

Безотлагательно рассматриваются поступающие от дознавателей в порядке ч. 4 ст. 146 УПК РФ копии постановлений о возбуждении уголовного дела публичного обвинения, проверяются наличие поводов и оснований для возбуждения уголовного дела. В тех случаях, когда, исходя из текста копии постановления, невозможно сделать однозначный вывод о законности возбуждения уголовного дела, незамедлительно требуются от органа дознания, дознавателя материалы, обосновывающие принятое решение.

Признав постановление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, выносится постановление о его отмене в течение 24 часов с момента получения указанных материалов прокурором или его заместителем, независимо от того, производились ли по делу следственные действия.

При решении вопроса о даче согласия дознавателю на возбуждение уголовного дела частного или частно-публичного обвинения в соответствии с ч. 4 ст. 20 УПК РФ проверяется обоснованность и достаточность данных для принятия такого решения.

Используются предусмотренные п. 2 ч. 3 ст. 150 УПК РФ полномочия, в необходимых случаях поручается производство дознания по уголовным делам о преступлениях небольшой и средней тяжести, не указанных в п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ.

В пределах имеющихся полномочий в целях обеспечения своевременного раскрытия преступления даются письменные указания дознавателям о направлении расследования, о получении и надлежащей фиксации доказательств, о производстве необходимых процессуальных действий, в том числе неотложных следственных действий по установлению и закреплению следов преступления.

В обязательном порядке проверяется исполнение требований ст. 223.1 УПК РФ о вручении подозреваемому копии уведомления о подозрении в совершении преступления и сроках проведения его допроса. Требуется незамедлительное направление прокурору копии соответствующего уведомления после его вынесения.

Должен быть обеспечен надлежащий прокурорский надзор за неукоснительным соблюдением органами дознания требований уголовно-процессуального законодательства при применении процессуальных мер принуждения и пресечения, связанных с ограничением конституционных прав, в том числе на свободу и личную неприкосновенность. Во всех случаях выявления нарушений необходимо добиваться восстановления законности и решать вопрос об ответственности виновных лиц[[53]](#footnote-53).

Требуются от органов дознания, дознавателей направление прокурору в течение 12 часов письменного сообщения о задержании подозреваемого в порядке ч. 3 ст. 92 УПК РФ и копии соответствующего протокола.

Необходимо давать согласие дознавателям на возбуждение перед судом ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу в соответствии со ст. 224 УПК РФ лишь при наличии оснований и обстоятельств, предусмотренных ст. 97, 99, 100, чч. 1-3 ст. 108 УПК РФ.

С особой тщательностью рассматриваются вопросы о необходимости применения меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении несовершеннолетних, лиц пожилого возраста и других граждан, к которым может быть применена иная мера пресечения, исходя из обстоятельств дела и данных о личности.

В течение 10 дней со дня принятия окончательного решения по делу составляется мотивированное заключение о законности и обоснованности задержания, ареста лица, в отношении которого на досудебной стадии либо судом принято решение о прекращении дела или уголовного преследования по реабилитирующим основаниям, а также постановлен оправдательный приговор.

Военным прокурорам при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания необходимо руководствоваться положениями УПК РФ с целью обеспечения своевременного и законного разрешения сообщений о преступлениях, возбуждения уголовных дел и производства неотложных следственных действий по ним до направления руководителю военного следственного органа, а также соблюдения прав участников уголовного судопроизводства и других граждан.

Прокурорам субъектов Российской Федерации и приравненным к ним прокурорам постоянно анализировать состояние работы в данной сфере, ежегодно обобщать соблюдение конституционных прав граждан при производстве дознания по уголовным делам, итоги анализа и обобщения использовать при планировании надзорной деятельности.

Таким образом, анализ законодательных положений о прокурорском надзоре как средстве обеспечения законности при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования показывает, что в Российской Федерации продолжаются попытки реформирования органов прокуратуры и их полномочий в надзорной деятельности. Об эффективности принимаемых мер на данном направлении можно будет говорить только после сложившейся практики применения новых законодательных положений.

**Заключение**

В ходе настоящего исследования сформулированы следующие основные теоретические выводы и практические рекомендации.

**Теоретические выводы.**

1. Прокуратура Российской Федерации, как показывает анализ Федерального закона "О прокуратуре РФ" и УПК РФ, по-прежнему остается одновременно как органом надзора, так и органом процессуального руководства процессуальной деятельностью органов предварительного расследования.

2. Прокурорский надзор как государственно-правовой институт выполняет те основные функции государства, которые направлены, прежде всего, на единообразное и неукоснительное исполнение установленных и действующих в обществе законов.

Прокурорский надзор состоит:

- в наблюдении за законностью решений должностных лиц органов власти и управления, хозяйствующих субъектов, объединений, затрагивающих права и законные интересы граждан, общества и государства;

- в принятии мер к устранению нарушений законов и способствующих им обстоятельств, восстановлению нарушенных прав и привлечению виновных к ответственности. Вскрыв нарушение, прокуратура сама его не устраняет, а передает дело на рассмотрение соответствующего государственного органа или суда.

Прокурорский надзор в Российской Федерации - это установленный Конституцией РФ и федеральными законами особый вид государственной правоохранительной деятельности специального органа государства - прокуратуры Российской Федерации - по надзору (наблюдению) за соблюдением Конституции и исполнением законов РФ, а также иных нормативно-правовых актов в целях обеспечения верховенства законов, а также защиты и восстановления прав и законных интересов человека, общества и государства. Указанная деятельность осуществляется в строгом соответствии с установленными федеральными законами предметами прокурорской деятельности и полномочиями, закрепленными за органами и учреждениями прокуратуры и их должностными лицами, и обеспечивается установленными уголовным и административным законодательством РФ гарантиями недопустимости вмешательства в осуществление прокурорского надзора и другой деятельности органов прокуратуры.

3. Сущность прокурорского надзора за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования, характеризуют ряд признаков.

1. Реальное обеспечение формами и средствами прокурорского надзора, соблюдение органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, прав и законных интересов граждан на личную свободу, тайну переписки, телефонных переговоров, неприкосновенность жилища, свободу передвижения и других прав, ограничение которых допускается только по основаниям и с соблюдением процедур, предусмотренных Конституцией РФ, имеющей прямое действие, а также уголовно-процессуальным и другим законодательством.

2. Обеспечение точного и безусловного исполнения указанными органами требований закона по принятию мер предупреждения и пресечения совершенных и готовящихся преступлений, выявлению и привлечению к ответственности лиц, виновных в совершении преступных посягательств.

3. Обеспечение процессуального руководства за проведением дознания по конкретным уголовным делам. Сущность рассматриваемой отрасли прокурорского надзора характеризуют и стоящие перед ней задачи. Они предусмотрены нормами Закона о прокуратуре, УПК РФ, других федеральных законов, регламентирующих деятельность правоохранительных органов, а также приказов и указаний Генерального прокурора РФ.

4. В зависимости от значимости и функциональной направленности задачи надзора за законностью при возбуждении уголовного дела и предварительного расследования, можно разделить на базовые, вытекающие из установленных федеральными законами обязательных направлений надзорной деятельности, и конкретно-функциональные, обусловленные конкретным историческим периодом и ролью органов прокуратуры в борьбе с преступностью на этом этапе. Последние определяются, как правило, Генеральным прокурором РФ в его приказах и указаниях.

5. Очевидно, что отдельные новые законоположения, в частности изменившие полномочия прокурора, следователя, органа дознания и дознавателя, установившие права и обязанности руководителя следственного органа и начальника подразделения дознания и предусмотревшие новое соотношение процессуальных статусов данных органов и лиц, потребуют дальнейшего совершенствования законодательства, в том числе Закона о прокуратуре РФ, УПК РФ, других федеральных законов, регулирующих вопросы организации уголовного преследования при производстве предварительного расследования уголовных дел. Значительная правотворческая работа, безусловно, предстоит и со стороны Генеральной прокуратуры РФ по вопросам регулирования организации прокурорского надзора за следствием и дознанием, осуществления уголовного преследования, а также определения целей, задач, организационно-функциональных основ, основных направлений, форм и методов деятельности органов Следственного комитета РФ.

**Практические рекомендации.**

1. В ч. 2 ст. 39, ч. 3 ст. 40.1, ч. 3 ст. 88 УПК РФ нет положений, наделяющих руководителя следственного органа, начальника подразделения дознания правом исключения недопустимых доказательств. Поэтому в настоящее время сложно однозначно высказаться о том, каким образом руководитель следственного органа, начальник подразделения дознания могут отреагировать на требование прокурора об устранении нарушений федерального закона, повлекших недопустимость полученных следователем, дознавателем доказательств.

В связи с изложенным необходимо внести дополнения в нормы УПК РФ, содержащие положения, определяющие: а) порядок исключения недопустимых доказательств; участников уголовного судопроизводства, наделенных этим правом; б) приведение этих норм в системное соответствие. Для этого целесообразно в первую очередь дополнить ч. 2 ст. 37 УПК РФ, в которой перечислены надзорные полномочия прокурора в досудебном производстве, пунктом следующего содержания: "...исключать из уголовных дел, находящихся в производстве следователей, дознавателей, доказательства, признанные им недопустимыми по результатам проверки, проведенной по жалобе участника уголовного судопроизводства или по собственной инициативе". Аналогичным правом следует наделить руководителя следственного органа, начальника подразделения дознания путем включения соответственно в ч. 2 ст. 39 и ч. 3 ст. 40.1 УПК РФ пунктов, предусматривающих возможность исключения ими из уголовных дел недопустимых доказательств, признанных таковыми по результатам проверки, проведенной по тем же основаниям.

2. В связи с этим содержащийся в ч. 3 ст. 88 УПК РФ перечень участников уголовного судопроизводства, управомоченных исключать недопустимые доказательства, должен быть расширен за счет включения в него руководителя следственного органа и начальника подразделения дознания. Целесообразно также дополнить эту статью частью четвертой в следующей редакции:

"4. Признав доказательство недопустимым, суд выносит определение, а судья, прокурор, руководитель следственного органа, начальник подразделения дознания - постановление о его исключении из дела с перечислением в описательно-мотивировочной части допущенных при получении данного доказательства процессуальных нарушений и предусмотренных ч. 2 ст. 75 настоящего Кодекса оснований признания доказательства недопустимым".

3. Наделение руководителя следственного органа, начальника подразделения дознания полномочиями по исключению недопустимых доказательств, по нашему мнению, будет значительно способствовать повышению их ответственности за обеспечение надлежащего уровня процессуальной деятельности следователей и дознавателей. Это обеспечит действенный баланс процессуальных полномочий в этом вопросе прокурора, с одной стороны, и руководителя следственного органа, начальника подразделения дознания - с другой. В настоящее время говорить о его существовании не приходится. Очевидно, что направление прокурором требования об устранении нарушения закона, повлекшего получение недопустимого доказательства, в то время как последствия этого нарушения неустранимы, влечет затягивание сроков расследования. Вызывает также сомнение целесообразность направления такого требования тому, кто допустил или не выявил неустранимое нарушение закона вопреки своим процессуальным обязанностям.

4. Прокурор должен быть заинтересован как в том, чтобы при производстве предварительного расследования в поднадзорных ему следственных органах и подразделениях дознания не допускались нарушения процессуального порядка проведения следственных действий, так и в том, чтобы в случае совершения подобных нарушений они были своевременно выявлены и устранены. В этих целях он может и должен использовать предоставленные ему действующим УПК РФ полномочия. Оставление без внимания факта использования доказательств, полученных с нарушением уголовно-процессуального закона, может повлечь привлечение к уголовной ответственности невиновных или, наоборот, способствовать освобождению причастного к преступлению лица от законной ответственности.

**Библиография**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. 25.12.1993.

2. О судебной системе Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 31.12.96 N 1-ФКЗ. С последующими изменениями // СЗ РФ. 1997. N 1. Ст. 1; 2001. N 51. Ст. 4825; 2003. N 27 (ч. I). Ст. 2698.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.96 N 63-ФЗ. С последующими изменениями и дополнениями // СЗ РФ. 1996. N 25. Ст. 2954.

4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.01 N 174-ФЗ. С последующими изменениями и дополнениями // СЗ РФ. 2001. N 52 (ч. 1). Ст. 4921.

5. О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. N 403-ФЗ // Российская газета. – 2010. – 31 декабря

6. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. N 433-ФЗ // Российская газета. – 2010. – 31 декабря

7. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.92 N 2202-1. С последующими изменениями и дополнениями // СЗ РФ. 1995. N 47. Ст. 4472; 1999. N 7. Ст. 878; N 47. Ст. 5620; 2000. N 2. Ст. 140; 2001. N 53 (ч. 1). Ст. 5018; 2002. N 26. Ст. 2523; N 30. Ст. 3029; N 40. Ст. 3853; 2003. N 27 (ч. I). Ст. 2700; 2004. N 35. Ст. 3607.

8. О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: Федеральный закон от 15.07.95 N 103-ФЗ. С последующими изменениями и дополнениями // СЗ РФ. 1995. N 29. Ст. 2759; 1998. N 30. Ст. 3613; 2001. N 11. Ст. 1002; 2003. N 1. Ст. 2; N 27 (ч. I). Ст. 2700; N 50. Ст. 4847; 2004. N 27. Ст. 2711; N 35. Ст. 3607.

9. О Федеральной службе безопасности: Федеральный закон от 03.04.1995 N 40-ФЗ. С последующими изменениями и дополнениями // СЗ РФ. 1995. N 15. Ст. 1269; 2000. N 1 (ч. I). Ст. 9; N 46. Ст. 4537; 2002. N 19. Ст. 1794; N 30. Ст. 3033; 2003. N 2. Ст. 156; N 27 (ч. I). Ст. 2700; 2004. N 35. Ст. 3607.

10. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 1999 года по делу о проверке конституционности положений статьи 133, части первой статьи 218 и статьи 220 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан В.К. Борисова, Б.А. Кехмана, В.И. Монастырецкого, Д.И. Фуфлыгина и общества с ограниченной ответственностью "Моноком" // Российская газета. 1999. 15 апр.

11. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 1, 1996.

12. Приказ Следственного комитета при прокуратуре РФ от 7 сентября 2007 г. N 5 "О мерах по организации процессуального контроля" // СПС «Гарант»

13. Указание Генеральной прокуратуры РФ от 29 января 2008 г. N 14/49 "Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел" // СПС «Гарант»

14. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 27 ноября 2007 г. N 189 "Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве" // СПС «Гарант»

15. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 6 сентября 2007 г. N 137 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания" (с изменениями и дополнениями) // СПС «Гарант»

16. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 6 сентября 2007 г. N 136 "Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия" // СПС «Гарант»

17. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 27.10.1960) // СПС «КонсультантПлюс».

18. Анисимов Г. Понятие организации прокурорского надзора за исполнением законов при привлечении лица в качестве обвиняемого // Право и жизнь. - 2009. - № 11. - С. 45-49.

19. Баев О.Я. Прокурор как субъект уголовного преследования: Научно-практическое пособие. - М., 2006.

20. Безлепкин Б.Т. Уголовный процесс: Учебник / Под ред. проф. И.Л. Петрухина. М.: Проспект, 2008.

21. Безлепкин Б.Т. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). – М.: КНОРУС, 2010.

22. Бекишев Х. Информационные технологии и прокурорский надзор // Законность. – 2009. - N 5.

23. Волколуп О.В. Система уголовного судопроизводства и проблемы ее совершенствования. СПб., 2003

24. Демидов И.Ф. Уголовный процесс правового государства (вопросы методологии). "Новый Уголовно-процессуальный кодекс России". Материалы круглого стола. Ответ. ред. И.Ф. Демидов. М., 2004.

25. Еникеев З. Д. Механизм уголовного преследования: Учебное пособие. – Уфа. 2008.

26. Ергашев Е.Р. Широта участия прокурора в рассмотрении судами уголовных дел как принцип прокурорского надзорно-охранительного права // Современное право. - 2007. - N 5.

27. Исаенко В. Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве следственных действий // Законность. - 2010. - № 4. – С. 43-49.

28. Исаенко В. Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью по расследованию серийных убийств // Законность. – 2005. - N 9.

29. Кожевников О.А. Прокурорский надзор за исполнением законов при осуществлении дознания и предварительного следствия как направление прокурорского надзора // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: Тезисы научно-практической конференции: В 2-х частях. - М.; ИПК РК Ген. прокуратуры РФ, 2005. - Ч. 2.

30. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. И.Л. Петрухин. М., 2010.

31. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) // Смирнов А.В., Калиновский К.Б. – М.: Проспект, 2009.

32. Комментарий последних изменений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" (постатейный) / Томин В.Т., Поляков М.П., Александров А.С., Королев Г.Н. – М.: Юрайт, 2007.

33. Кизлык А.П. Прокурорский надзор за следствием и оперативно-розыскной деятельностью российских органов внутренних дел в сфере сотрудничества с правоохранительными органами иных государств - участников СНГ, возникающие при этом проблемы и вероятные пути их разрешения // Прокурорская и следственная практика. - М., 2005. - № 3-4. - С. 43-48.

34. Клочков В.Г. Прокурорский надзор за законностью и обоснованностью избрания меры пресечения в виде заключения под стражу // Уголовное судопроизводство. – 2008. - № 2. – С. 43-50.

35. Крюков В.Ф. Актуальные вопросы организации прокурорского надзора за исполнением закона при производстве следственных действий // Адвокат. – 2007. - N 3.

36. Крюков В.Ф. Полномочия прокурора в досудебном производстве по уголовным делам: современность и перспективы // Журнал российского права. - 2007. - № 10. - С. 42-45.

37. Крюков В.Ф. Прокурорский надзор на стадии возбуждения уголовного дела: проблемы и решения // Адвокат. - 2007. - N 4

38. Крюков В.Ф. Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации. – М.. 2008.

39. Лазарева В.С. Судебная защита в уголовном процессе РФ: проблемы теории и практики: Автореф. дисс.: докт. юрид. наук. М., 2000.

40. Османов Т.С. Полномочия прокурора в надзорном производстве в уголовном процессе // Российский судья. - 2006. - N 7.

41. Рутковский В.В. Обеспечение права на реабилитацию как направление надзора прокурора в уголовном судопроизводстве // Общество и право. 2009. N 5.

42. Рыжаков А.П. Уголовный процесс. Учебник. 3-е изд. М.: Норма, 2004.

43. Рыжаков А.П. Уголовный процесс. Учебник. 3-е изд. - М.: Норма, 2009.

44. Рыжаков А.П. Комментарий к указанию Генерального прокурора РФ от 29 января 2008 года N 14/49 "Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел". – М., 2010.

45. Рябцева Е.В. Давайте будем последовательны в реформировании уголовного судопроизводства! (О соотношении прокурорского надзора и судебного санкционирования на предварительном следствии) // Российская юстиция. - 2008. - N 8. – С. 45.

46. Сильнов М. Вопросы прокурорского надзора за использованием технических средств при производстве следственных действий // Уголовное право. - М.; Интел-Синтез, 2000. - № 2.

47. Соловьев А.Б. Функции надзора и уголовного преследования в деятельности прокурора на предварительном следствии // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: Тезисы научно-практической конференции: В 2-х частях. - М.; ИПК РК Ген. прокуратуры РФ, 2005. - Ч. 1.

48. Ткачев И.В. Некоторые вопросы, касающиеся полномочий прокурора при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов расследования // Общество и право. – 2008. - № 1. – С. 56-61.

49. Трунов И.Л. Защита прав личности в уголовном процессе. М.: Юриспруденция, 2005.

50. Трунов И.Л., Трунова Л.К. Меры пресечения в уголовном процессе. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.

51. Уголовный процесс: Учебник / Под ред. В. Л. Божьего. – М.: Норма. 2004. С. 311.

52. Уголовный процесс. Учебник / Под общ. ред. В.И. Радченко. М.: Юстицинформ, 2003.

53. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: Учебник / Отв. ред. П.А. Лупинская. М.: Юристъ, 2009.

54. Уголовный процесс. Учебник / Под общ. ред. В.И. Радченко. М.: Юстицинформ, 2008.

55. Халиулин А. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Законность. - 2007. - № 9. - С. 56.

56. Хажнагоев А.З. Процессуальная самостоятельность следователя и прокурорский надзор // Российский следователь. – 2006. - N 6.

57. Шейфер С.А. Следственные действия. Основания, процессуальный порядок и доказательственное значение. - М., 2004.

58. Щегловитов И.Г. О праве судебных следователей направлять дела к прокурорскому надзору без производства следствия // Дореволюционные юристы о прокуратуре: Сборник статей. - С.-Пб.; Юрид. центр Пресс, 2001.

1. Российская газета. - 2010. - 30 декабря [↑](#footnote-ref-1)
2. Федеральный закон от 05.06.2007 N 87-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2007. - N 16. - Ст. 1827 [↑](#footnote-ref-2)
3. Ткачев И.В. Некоторые вопросы, касающиеся полномочий прокурора при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов расследования // Общество и право. – 2008. - N 1. [↑](#footnote-ref-3)
4. Халиулин А.А. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Законность. - 2007.- N 9. [↑](#footnote-ref-4)
5. Ергашев Е.Р. Широта участия прокурора в рассмотрении судами уголовных дел как принцип прокурорского надзорно-охранительного права // Современное право. - 2007. - N 5. [↑](#footnote-ref-5)
6. Крюков В.Ф. Прокурорский надзор на стадии возбуждения уголовного дела: проблемы и решения // Адвокат. - 2007. - N 4 [↑](#footnote-ref-6)
7. Османов Т.С. Полномочия прокурора в надзорном производстве в уголовном процессе // Российский судья. - 2006. - N 7. [↑](#footnote-ref-7)
8. Российская газета. - 2010. - 30 декабря [↑](#footnote-ref-8)
9. Прокурорский надзор / Под ред. А.Я. Сухарева. - М., 2008. - С. 91. [↑](#footnote-ref-9)
10. Федеральный закон «О следственном комитете» // Российская газета. – 2010. – 30 декабря [↑](#footnote-ref-10)
11. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор. - М., 2006. - С. 76. [↑](#footnote-ref-11)
12. Уголовный процесс / Под ред. К.Ф. Гуценко. - М., 2009. - С. 254. [↑](#footnote-ref-12)
13. Османов Т.С. Полномочия прокурора в надзорном производстве в уголовном процессе // Российский судья. - 2006. - N 7. – С. 45. [↑](#footnote-ref-13)
14. Гаврилов Б.Я. Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа: объективная необходимость или волюнтаризм в праве? // Уголовное судопроизводство. - 2009. - N 4. - С. 35. [↑](#footnote-ref-14)
15. Ткачев И.В. Некоторые вопросы, касающиеся полномочий прокурора при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов расследования // Общество и право. – 2008. - N 1. – С. 42. [↑](#footnote-ref-15)
16. Соловьев А.Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора // Уголовное судопроизводство 2007. N 3; Саттаров В. Следственный "эксперимент" // ЭЖ-Юрист. - 2007. - N 35. – С. 9. [↑](#footnote-ref-16)
17. Божьев В. Сущность изменений от 2 декабря 2008 г. // Законность. - 2009. - N 5. – С. 57. [↑](#footnote-ref-17)
18. Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность. - М., 2003. - С. 169. [↑](#footnote-ref-18)
19. Законность. - 2010. - №7. - С. 45. [↑](#footnote-ref-19)
20. Законность. – 2007. - №11. – С. 45. [↑](#footnote-ref-20)
21. Законность. – 2007. - №11. – С. 49. [↑](#footnote-ref-21)
22. Мельников Н.В. Прокурорская власть и личность. - М., 2003. - С. 179. [↑](#footnote-ref-22)
23. Крюков В.Ф. Прокурорский надзор на стадии возбуждения уголовного дела: проблемы и решения // Адвокат. – 2007. - № 4. – С. 67. [↑](#footnote-ref-23)
24. Крюков В.Ф. Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации. – М., 2008. – С. 32. [↑](#footnote-ref-24)
25. Крюков В.Ф. Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации. – М., 2008. – С. 33. [↑](#footnote-ref-25)
26. Крюков В.Ф. Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации. – М., 2008. – С. 35. [↑](#footnote-ref-26)
27. Ткачев И.В. Некоторые вопросы, касающиеся полномочий прокурора при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов расследования // Общество и право. – 2008. - N 1. – С. 38. [↑](#footnote-ref-27)
28. Ткачев И.В. Некоторые вопросы, касающиеся полномочий прокурора при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов расследования // Общество и право. – 2008. - N 1. – С. 39. [↑](#footnote-ref-28)
29. Халиулин А.А. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Законность. - 2007.- N 9. – С. 67. [↑](#footnote-ref-29)
30. Российская газета. – 2010. – 31 декабря [↑](#footnote-ref-30)
31. Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. N 433-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации" Российская газета. – 2010. – 31 декабря [↑](#footnote-ref-31)
32. Заключение по проекту Федерального закона N 401900-4 "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"// Закон (интернет-журнал Ассоциации юристов Приморья): http://www.law.vl.ru/articles/showart.php?id=15065. [↑](#footnote-ref-32)
33. О Следственном комитете при прокуратуре России. Аналитическая справка фонда "Общественный вердикт" // http://control.hro.org/okno/pr/2007/06/28.php. [↑](#footnote-ref-33)
34. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. Безлепкина Б.Т.. – М.: КНОРУС, 2010. – С. 234. [↑](#footnote-ref-34)
35. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. Безлепкина Б.Т.. – М.: КНОРУС, 2010. – С. 235. [↑](#footnote-ref-35)
36. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. Безлепкина Б.Т.. – М.: КНОРУС, 2010. – С. 237. [↑](#footnote-ref-36)
37. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. Безлепкина Б.Т.. – М.: КНОРУС, 2010. – С. 239. [↑](#footnote-ref-37)
38. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) // Под ред. Смирнова А.В., Калиновского К.Б.. – М.: Проспект, 2009. – С. 287. [↑](#footnote-ref-38)
39. Исаенко В. Прокурорский надзор за исполнением законов при производстве следственных действий // Законность. -2010. - №4. – С. 43. [↑](#footnote-ref-39)
40. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) // Под ред. Смирнова А.В., Калиновского К.Б.. – М.: Проспект, 2009. – С. 293. [↑](#footnote-ref-40)
41. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Отв. ред. И.Л. Петрухин. – М.: Проспект, 2010. – С. 312. [↑](#footnote-ref-41)
42. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 10 сентября 2007 г. N 140 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия"// СПС «Консультант-Плюс». [↑](#footnote-ref-42)
43. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 10 сентября 2007 г. N 140 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия"// СПС «Консультант-Плюс». [↑](#footnote-ref-43)
44. Наумов А. О законодательном закреплении понятия прокурорского надзора за законностью процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия // Уголовный процесс. - 2005. - № 2. - С. 119. [↑](#footnote-ref-44)
45. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 10 сентября 2007 г. N 140 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия"// СПС «Консультант-Плюс». [↑](#footnote-ref-45)
46. Курышов И.С. Прокурорский надзор за исполнением законов субъектами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие в органах внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Рязань, 2009. – С. 34. [↑](#footnote-ref-46)
47. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 6 сентября 2007 г. N 136 Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия"// СПС «Консультант-Плюс». [↑](#footnote-ref-47)
48. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 6 сентября 2007 г. N 136 Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия"// СПС «Консультант-Плюс». [↑](#footnote-ref-48)
49. Кожевников О.А. Прокурорский надзор за исполнением законов при осуществлении дознания и предварительного следствия как направление прокурорского надзора // Проблемы теории и практики прокурорского надзора в современных условиях: Тезисы научно-практической конференции: В 2-х частях. - М.; ИПК РК Ген. прокуратуры РФ, 2009. - Ч. 2. – С. 311. [↑](#footnote-ref-49)
50. Рыжаков А.П. Уголовный процесс. Учебник. 3-е изд. - М.: Норма, 2009. - С. 441. [↑](#footnote-ref-50)
51. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 6 сентября 2007 г. N 136 Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия"// СПС «Консультант-Плюс». [↑](#footnote-ref-51)
52. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 6 сентября 2007 г. N 137 Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания"// СПС «Консультант-Плюс». [↑](#footnote-ref-52)
53. Семенцов В.А. Прокурорский надзор за производством следственных действий // Вестник Оренбургского государственного университета. - Оренбург; Изд-во Оренбург. ун-та, 2008. - № 3. – С. 35. [↑](#footnote-ref-53)