

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

имени М.В. Ломоносова

ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

Кафедра уголовного процесса, правосудия и прокурорского надзора

**Функции прокуратуры на досудебных стадиях  
уголовного процесса в Российской Федерации**

Курсовая работа студентки

III курса дневного отделения,

А. А. Усачёвой

Научный руководитель

кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса,

правосудия и прокурорского надзора

О.Л. Васильев

Дата сдачи курсовой работы: “ \_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Дата защиты: “ \_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Оценка: \_\_\_\_\_

Москва, 2018

## Оглавление

<b>Введение</b> .....	3
<b>Глава 1 Осуществление уголовного преследования и надзора за исполнением Федерального закона на стадии возбуждения уголовного дела</b> .....	5
§1 Полномочие прокурора по проверке исполнения закона при приёме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях .....	5
§2 Полномочие по вынесению постановления о направлении материалов для решения вопроса об уголовном преследовании по факту нарушения законодательства .....	12
§3 История развития полномочий прокурора в рамках стадии возбуждения уголовного дела .....	16
<b>Глава 2 Осуществление функций уголовного преследования и надзора за исполнением Федерального закона на стадии предварительного расследования</b> .....	19
§1 Функция прокуратуры по осуществлению уголовного преследования на стадии предварительного расследования .....	19
§2 Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание .....	26
§3 Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие .....	29
§4 История становления функций прокуратуры на стадии предварительного расследования .....	32
<b>Заключение</b> .....	35
<b>Список литературы</b> .....	39

## Введение

Прокуратура является одним из важнейших органов российской уголовно-правовой системы, стоящим на страже законности и правопорядка в государстве.

Согласно статье 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура представляет собой единую централизованную систему органов, которая осуществляет надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов государства и общества, обеспечения верховенства права и единства и укрепления законности.<sup>1</sup>

Для реализации этих целей прокурор, как участник уголовного судопроизводства, выполняет определенные функции, как на досудебных, так и на судебных стадиях уголовного процесса.

В данной курсовой работе будут рассмотрены те функции, которыми обладает прокуратура на досудебных стадиях уголовного процесса, а именно на стадии возбуждения уголовного дела и стадии предварительного расследования. Ведь если на судебной стадии процесса значимость фигуры прокурора, как государственного обвинителя, не подвергается сомнению, то на досудебных стадиях, особенно в связи с проведенными реформами, его положение весьма противоречиво.

Согласно УПК РФ к функциям прокурора относятся:

1. Функция по осуществлению уголовного преследования
2. Функция по надзору за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия

Поэтому именно эти функции и будут рассмотрены в рамках каждой из стадий.

Кроме того, для понимания того, как именно реализуются функции прокурора на досудебных стадиях, в отношении каких органов он обладает большей полнотой власти, в рамках каждой из функции будут изучены

---

<sup>1</sup>Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 №2202-1

отдельные полномочия прокурора, закрепленные за ним в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации.

Актуальность выбранной темы данной курсовой работы обусловлена обсуждением в Совете Федерации вопроса о расширении прокурорского надзора за деятельностью следственных органов путем возвращения прокуратуре полномочий по возбуждению и прекращению уголовных дел после выступления Генерального прокурора Российской Федерации с докладом о состоянии преступности в России.<sup>2</sup>

Помимо этого, вновь развернулась дискуссия об изменении статуса Следственного комитета как самостоятельного органа. Высказываются мнения о возвращении Следственного комитета под полный контроль прокуратуры, как это было ранее либо предлагают полностью ликвидировать данный орган, а его полномочия разделить между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Генеральной прокуратурой.<sup>3</sup>

Целью работы является не только анализ функций прокуратуры на досудебных стадиях уголовного процесса в соответствии с действующим Уголовно-процессуальным кодексом РФ, но и тех изменений, которым они подверглись, в результате реформы 2007 года и последующих изменений, внесенных в УПК РФ в 2010 и 2015 годах. Кроме того, необходимо установить, насколько необходимы были данные преобразования, как они повлияли на реализацию функций прокуратуры, а главное ответить на вопрос, какими функциями действительно должна обладать прокуратура на досудебных стадиях уголовного процесса.

---

<sup>2</sup>«Кому-то хочется столкнуть лбами два ведомства» URL <https://www.gazeta.ru/social/2017/11/20/10995746.shtml?updated> [Дата посещения: 04.03.2018]

<sup>3</sup>«Следствие стало подследственным» URL <https://www.kommersant.ru/doc/3511729> [Дата посещения: 04.03.2018]

# **Глава 1 Осуществление уголовного преследования и надзора за исполнением Федерального закона на стадии возбуждения уголовного дела**

## **§1 Полномочие прокурора по проверке исполнения закона при приёме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях**

Возбуждение уголовного дела - первоначальная и одна из основных стадий уголовного процесса. Именно с неё и начинается «движение» уголовного дела по стадиям. Поэтому от того насколько внимательно, тщательно и скрупулёзно будут проверены сообщения о преступлениях, а также обнаружены достаточные данные, указывающие на признаки преступления, зависит, будет ли возбуждено уголовное дело и в дальнейшем осуществлено предварительное расследование. В этом важную роль играет прокурор.

На стадии возбуждения уголовного дела прокурор обладает двумя полномочиями: 1) проверять исполнение требования ФЗ при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях и 2) выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений законодательства (пункты 1 и 2 части 2 статьи 37 УПК РФ). В этом параграфе будет рассмотрено первое из них.

В рамках функции по осуществлению надзора за исполнением закона прокурор обладает полномочием по проверке исполнения требований Федерального закона при приёме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Оно более детально регулируется ведомственными нормативно-правовыми актами Генеральной прокуратуры РФ.

Так, приказом Генеральной прокуратуры от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью

органов дознания» устанавливается, что прокуроры обязаны систематически (не реже 1 раза в месяц) проверять исполнение федерального закона органами дознания при приёме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. В случае выявления нарушений законодательства они должны, используя меры прокурорского реагирования, потребовать исправления допущенных нарушений, а также привлечения виновных лиц к ответственности (пункт 3 Приказа).

Согласно приказу Генеральной прокуратуры от 28.11.2016 №826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» прокуроры также должны систематически осуществлять проверку исполнения следственными органами Федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Кроме того, не реже 1 раза в месяц прокурор обязан выезжать в поднадзорные следственные органы и проводить сверку данных в книгах учета сообщений о преступлениях, регистрации обращений граждан, иных учетных и регистрационных документах, (пункт 1.3 Приказа).

По данному вопросу утверждаются и вводятся в действие не только приказы непосредственно Генеральной прокуратуры, но и составляются межведомственные приказы.

В межведомственном приказе Генеральной прокуратуры России N 39, МВД России N 1070, МЧС России N 1021, Минюста России N 253, ФСБ России N 780, Минэкономразвития России N 353, ФСКН России N 399 от 29.12.2005 (ред. от 20.02.2014) "О едином учете преступлений" указывается, что прокуроры осуществляют надзор за соблюдением законности в субъектах учёта, разрешают различные спорные вопросы, возникающие в связи с учётом преступлений, а также в соответствии с полномочиями, которыми они наделены согласно законодательству РФ, прокуроры могут принимать определенные меры и устранять причины по выявленным нарушениям и сообщениям (пункт 58).

Следовательно, учёт и регистрация сообщений о преступлениях, а точнее надзор за их надлежащим исполнением, является важной составляющей деятельности прокуратуры на стадии возбуждения уголовного дела. Но достаточно странно, что такое значительное полномочие регулируется ведомственными нормативно-правовыми актами, а не законом напрямую.

Действительно, прокуратура обладает достаточно широкими полномочиями по контролю за регистрацией и учетом преступлений уполномоченными на это органами дознания и предварительного следствия. Но чем же обусловлено такое строгое регулирование данной деятельности, столь усиленный надзор со стороны прокуратуры при приёме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях?

Одной из причин такого серьёзного контроля является сокрытие преступлений от учёта и искажение отчетности о совершенных преступлениях.<sup>4</sup>

Не первый год одной из основных форм отчётности о работе, проделанной правоохранительными органами, служат статистические данные об учёте и раскрытии преступлений, которые демонстрируют качество и эффективность их деятельности. С целью выполнения поручений начальства об усилении борьбы с теми или иными преступлениями и улучшении показателей по раскрываемости нередко данные искажаются. Это осуществляют путем дробление единых продолжаемых преступлений на отдельные эпизоды и завышением или занижением цифровых показателей.<sup>5</sup> Всё это приводит к ложным представлениям о реальном уровне преступности и совершенных преступлениях.

Это подтверждают и статистические данные. Так, при осуществлении надзора за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства прокуратурой было выявлено следующее количество

---

<sup>4</sup>Сухарев А.Я. Прокурорский надзор М. Норма: Инфра-М, 2011. С.270

<sup>5</sup>Назаров О.В. О некоторых аспектах укрывтия преступлений от учёта// «Законодательство и экономика». 2015. №6. С.42

нарушений при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях: за 2014 г. – 3 605 162, за 2015 г. – 3 732 360, за 2016 – 3 778 553 и за 2017 – 3 793 667.<sup>6</sup> С каждым годом количество выявленных нарушений лишь неуклонно растёт, а это не самая лучшая оценка деятельности уполномоченных проводить прием и учет преступлений органов.

Стоит отметить, что основным способом укрытия преступлений от учёта был и остаётся отказ в возбуждении уголовного дела.<sup>7</sup>

Согласно части 4 статьи 148 «Отказ в возбуждении уголовного дела» УПК РФ в течение 24-х часов копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела должна быть направлена прокурору. При признании отказа в возбуждении уголовного дела незаконным и необоснованным прокурор в отношении (часть 6 статьи 148 УПК РФ):

- органа дознания (дознавателя) - отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела и направляет начальнику органа дознания соответствующие указания и срок их исполнения.

- органа предварительного следствия (руководителя следственного органа, следователя) – отменяет данное постановление и в мотивированном постановлении указывает конкретные обстоятельства, подлежащие дополнительной проверке.

Из приведенной выше нормы очевидно, что органы дознания находятся в большей зависимости от прокуратуры, чем органы предварительного следствия. Это выражается в возможности прокурора дать конкретные указания дознавателю и установить срок их исполнения, то время как следователя просто просят провести дополнительную проверку, которая в итоге может снова привести к отказу в возбуждении уголовного дела.

---

<sup>6</sup>Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры URL <http://www.genproc.gov.ru/stat/data/> [Дата посещения:01.04.2018]

<sup>7</sup>Кондин А.И. Квалификация сокрытия преступлений от учета//Вестник Омского университета. Серия «Право». 2016 №3 С.208



Значимость отказа в возбуждении уголовных дел находит свое подтверждение в пунктах приказа Генеральной прокуратуры РФ от 05.09.2011 №277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия», в котором более подробно урегулированы полномочия прокурора по данному вопросу.

Так, в пункте 1.5 указано, что по факту ненаправления или несвоевременного направления копий постановлений о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела прокурор должен оперативно реагировать на данные нарушения закона. При этом он обязан соблюдать требования Уголовно-процессуального кодекса, а именно части 4 статьи 146 и части 6 статьи 148.

Кроме того, прокуроры должны руководствоваться всеми своими полномочиями, предоставленными им законодательством, для выявления причин и условий, способствующих укрытию преступлений от регистрации и учёта, а также осуществлять постоянный контроль за количеством регистрируемых длящихся преступлений (пункт 1.5 приказа).

Существует ещё одна проблема, которая непосредственно связана с отказом в возбуждении уголовного дела и разграничением полномочий между прокурором и следователем по данному вопросу.

В связи с вступлением в силу Федерального закона от 05.06.2007 №87 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор был лишён полномочия по возбуждению уголовного дела и при этом не получил полномочия по проверке или отмене постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, фактически потеряв контроль за данным процессом. Это вызвало существенный дисбаланс в полномочиях следователя и прокурора.

Попытка исправить ситуацию была предпринята в 2010 г. Федеральным законом от 28.12.2010 N 404-ФЗ "О внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия" прокурору было возвращено полномочие по отмене решения следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, но фактически оно создало новую проблему.

Так, при рассмотрении «отказа» прокурор может поручить следователю провести дополнительную проверку данного сообщения о преступлении, но следователь в свою очередь может вновь отказать в возбуждении уголовного дела, а прокурор снова отправит на дополнительную проверку, и так пока кто-нибудь не сдастся, не выдержит и не уступит. Получается, что прокурор и следователь играют в своеобразный процессуальный «пинг-понг». Причём фактически решить эту проблему невозможно, ведь нет уполномоченного лица, который бы мог это сделать.<sup>8</sup>

Согласно статистическим данным об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации (январь-декабрь 2015 г. и январь-декабрь 2016 г.)<sup>9</sup> при осуществлении надзора за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства прокурорами отменено за 2014 г. – 2 518 508 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, за 2015 г. – 2 516 501, за 2016 г. – 2 494 172 и за 2017 г. – 2 381 432. Эти данные позволяют сделать вывод о том, что прокуратурой выявляется огромное количество необоснованных и незаконных отказов возбуждении уголовных дел, при этом не приведено статистически показателей, свидетельствующих о том, сколько же уголовных дел было возбуждено после отмены прокурором постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. Кроме того, можно отметить, что за 4 года числовые данные уменьшаются, а это либо достижение органов дознания и следствия, либо недоработка прокуратуры.

---

<sup>8</sup>Головки Л.В. Архетипы досудебного производства, возможные перспективы развития отечественного предварительного следствия//Уголовное судопроизводство. М. 2014. N 2. С. 10

<sup>9</sup>Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры URL <http://www.genproc.gov.ru/stat/data/> [Дата посещения:01.04.2018]

Таким образом, на стадии возбуждения уголовного дела функция по надзору за исполнением закона непосредственно реализуется через полномочие по приему, регистрации и разрешению сообщений о преступлениях.

Причем и в отношении органов дознания, и в отношении органов предварительного следствия, это полномочие является надзорным, несмотря на то, что деятельность дознавателей находится под строгим контролем прокурора.

Но данные выводы относятся лишь к полномочию по приему, учету и разрешению сообщений о преступлениях, но на стадии возбуждения уголовного дела прокурор обладает и другим полномочием, а именно полномочием по вынесению постановления о направлении материалов для решения вопроса об уголовном преследовании по факту нарушения законодательства. Следовательно, возможно это полномочие будет реализацией прокурором функции по осуществлению уголовного преследования? Ответ на данный вопрос будет дан в следующем параграфе курсовой работы.

## **§2 Полномочие по вынесению постановления о направлении материалов для решения вопроса об уголовном преследовании по факту нарушения законодательства**

На стадии возбуждения уголовного дела прокурор обладает не только полномочием проверять исполнение требований закона при приёме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, но и полномочием выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании (пункты 1, 2 части 2 статьи 37 УПК РФ).

Данное полномочие реализуется прокурором в рамках функции по осуществлению уголовного преследования. По крайней мере, так утверждают некоторые авторы.<sup>10</sup> На самом деле данное полномочие явилось фактически заменой прокурору его другого полномочия, полномочия по возбуждению уголовного дела, которое как раз и осуществлялось прокурором в рамках функции уголовного преследования.

Кроме того, вынесение постановления о направлении материалов в органы расследования для решения вопроса об уголовном преследовании ещё является и качественно новым поводом для возбуждения уголовного дела (пункт 4 части 2 статьи 140 УПК РФ) и напрямую корреспондирует с полномочием по возбуждению уголовного дела, которым ранее обладал прокурор.

В ходе реформы 2007 г. из состава Прокуратуры РФ выделилось новое ведомство, Следственный комитет при прокуратуре РФ, которому был передан ряд полномочий прокуратуры.

В соответствии с Федеральным законом от 05.06.2007 №87 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»

---

<sup>10</sup>Смирнов А.Б., Калиновский К.Б. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (Постатейный) 2012 г. С.63

прокурор был лишен полномочия по возбуждению уголовного дела, также существенно была ограничена «власть» прокурора в отношении органов, осуществляющих предварительное следствие.

По мнению законодателя, данная реформа была обусловлена необходимостью отделения следствия от прокуратуры, чтобы вся полнота власти по осуществлению уголовного преследования и контролю за расследованием уголовных дел не сосредотачивалась «в руках» одного органа. Данные преобразования вызвали в научном сообществе острую дискуссию.<sup>11</sup>

С одной стороны, высказывались мнения, что для наиболее полного осуществления прокурором своей главной функции, функции по осуществлению надзора, прокурор должен обладать правом и прекращать, и возбуждать уголовные дела.<sup>12</sup> Кроме того, отсутствие данного полномочия ставит его в положение «просителя» к тем органам, в отношении которых он осуществляет надзор.<sup>13</sup>

С другой стороны, утверждали, что прокуратура, соединяя в себе функции по надзору за законностью, осуществлению уголовного преследования и представления стороны обвинения в суде, является аномальным органом, одновременно осуществляющим следствие и надзор за ним.<sup>14</sup> Так быть не должно, поэтому выделение Следственного комитета, а затем и его функционирование в качестве самостоятельного органа, логично.

Более того, наличие полномочия по вынесению постановления о направлении материалов для решения вопроса об уголовном преследовании, как повода для возбуждения уголовного дела, считается достаточным, для того чтобы гарантировать прокурору исполнение его надзорных функций и

---

<sup>11</sup>Буглаева Е.А., Виноцкий Л.В. Участие прокурора в ходе предварительного следствия: монография М. Юрлитинформ, 2013. С. 86

<sup>12</sup>Шейфер С.А. Реформа предварительного следствия: правовой статус и взаимоотношения прокурора и руководителя следственного органа // Государство и право. М.- Наука. 2009. N 4. С.50

<sup>13</sup>Божьев В. Сущность изменений в УПК РФ от 2 декабря 2008 г. // «Законность». 2009. №5. С.1

<sup>14</sup>Дибиров Ю.С. Проблемы конституционно-правовых основ организации и деятельности Генеральной прокуратуры и Следственного комитета при Генпрокуратуре РФ // Конституционное и муниципальное право. 2010. №6 С.69

при этом обеспечить процессуальную самостоятельность следователю, который принимает решение о возбуждении уголовного дела и несёт за него ответственность.<sup>15</sup>

Первоначально согласно Федеральному закону от 05.06.2007 №87 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» у прокурора появилось полномочие по вынесению постановления о направлении материалов в органы расследования для решения вопроса об уголовном преследовании, но оно не являлось поводом для возбуждения уголовного дела.

Так, направляя соответствующее постановление в органы расследования, прокурор фактически подвергался проверке, ведь после изучения данного постановления уполномоченное лицо принимало решение о составлении рапорта об обнаружении признаков преступления, который регистрировался и проверялся в общем порядке.<sup>16</sup>

Данное положение было исправлено Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. №404 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия», который в пункте 4 части 1 статьи 140 УПК РФ установил новый повод для возбуждения уголовного дела – постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании. Теперь прокурор сам инициирует проверку органами расследования деяний, содержащих признаки преступления.

Следовательно, обладая ранее достаточно широкими полномочиями на стадии возбуждения уголовного дела, прокурор осуществлял надзор за исполнением закона во всей его полноте.

---

<sup>15</sup>Буглаева Е.А., Веницкий Л.В. Участие прокурора в ходе предварительного следствия: монография М. Юрлитинформ, 2013. С. 87

<sup>16</sup>Курс уголовного процесса под редакцией Головки Л.В. М. «Статут», 2016. С. 284

Лишив прокурора права возбуждать дело, предоставив взамен полномочие по вынесению постановления о направлении материалов в органы расследования для решения вопроса об осуществлении уголовного преследования, как повода для возбуждения уголовного дела, законодатель фактически оставил прокурора без тех рычагов влияния, которые ему необходимы для выполнения своих функций, а главное без возможности осуществления функции по уголовному преследованию, ведь то, что данное мотивированное постановление направил прокурор не придаёт ему никакой особенной силы. Орган дознания или следствия может легко отказать и не возбудить уголовное дело по данному основанию, хотя дознавателю это сделать труднее.

Кроме того, суждения о том, что полномочие по вынесению постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании и есть непосредственная реализация функции по осуществлению уголовного преследования не просто спорно, а даже неразумно. Ведь как можно осуществлять уголовное преследование, направляя другому органу материалы для решения вопроса о том, чтобы данный орган осуществил уголовное преследование.

Таким образом, полномочие по вынесению постановления о направлении материалов для решения вопроса об уголовном преследовании по факту нарушения законодательства осуществляется именно в рамках функции надзора за исполнением закона.

Следовательно, на стадии возбуждения уголовного дела прокурор обладает только функцией по надзору за исполнением закона. Функция по осуществлению уголовного преследования не нашла своей реализации.

Но для наиболее полного анализа функций прокуратуры на стадии возбуждения уголовного дела следует выяснить, какова же история становления и развития данных функций.

### **§3 История развития полномочий прокурора в рамках стадии возбуждения уголовного дела**

Стадия возбуждения уголовного дела, как самостоятельная стадия уголовного процесса, появилась не так давно.<sup>17</sup>

Впервые термин «возбуждение уголовного дела» был озвучен на I Всесоюзном совещании судебно-прокурорских работников в апреле 1934 г., и в дальнейшем закреплен в директивном письме прокуратуры «О качестве расследования», в котором указывалось, что возбуждение уголовного дела и начало расследования могут быть осуществлены только по мотивированному постановлению следственного органа, утвержденного прокурором.<sup>18</sup>

Законодательное закрепление стадии возбуждения уголовного дела в качестве самостоятельной произошло в 1958 году в Основах уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик<sup>19</sup>. В статье 3 «Обязанность возбуждения уголовного дела и раскрытия преступления» указывалось, что в каждом случае при обнаружении признаков преступления суд, прокурор, следователь и орган дознания обязаны возбудить уголовное дело в пределах своей компетенции.

Окончательную правовую регламентацию стадия возбуждения уголовного дела получила с принятием Уголовно-процессуального кодекса РСФСР 1960 г.<sup>20</sup>, в котором появилась отдельная 8 глава «Возбуждение уголовного дела» и ряд соответствующих статей.

Особое значение представляет статья 116 «Надзор прокурора за законностью возбуждения уголовного дела», устанавливающая широкие полномочия прокурора по отмене постановления следователя о возбуждении и об отказе в возбуждении уголовного дела. Так, при осуществлении надзора

---

<sup>17</sup>Курс уголовного процесса под редакцией Головки Л.В. М. «Статут», 2016. С 276

<sup>18</sup>Там же.

<sup>19</sup>Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик от 25 декабря 1958 г. <http://docs.cntd.ru/document/9006425> [Дата посещения:01.04.2018]

<sup>20</sup>Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. URL [http://www.democracy.ru/library/laws/federal/up\\_kodex/](http://www.democracy.ru/library/laws/federal/up_kodex/) [Дата посещения:01.04.2018]



прокурор мог возбудить уголовное дело, если следователь неправомерно отказал в его возбуждении, или отказать в его возбуждении, если следователь необоснованно его возбудил.<sup>21</sup>

Так, прокурор осуществлял функции как по надзору за исполнением закона, так и по уголовному преследованию.

В дальнейшем при создании действующего Уголовно-процессуального кодекса разработчики не только не думали об упразднении стадии возбуждения дела или замене её другим институтом, но и сохранили надзорные полномочия прокурора, которые он осуществлял на данной стадии. Так было вплоть до реформы 2007 года, когда прокурор лишился ряда полномочий, в том числе и на стадии возбуждения уголовного дела.

Следовательно, с момента возникновения стадии возбуждения уголовного дела в качестве самостоятельной прокурор обладал широкими полномочиями, мог возбуждать и отказывать в возбуждении уголовного дела, осуществлял руководство следствием. Это свидетельствует о том, что прокурор занимал главенствующую позицию на стадии возбуждения уголовного дела, как по советскому, так и по действующему законодательству (до реформы 2007 г.), сосредотачивая в своих руках большую власть.

С течением времени законодатель решил, что недопустимо, чтобы один орган имел столь большие полномочия. Посчитав, что в рамках осуществления функции по надзору за исполнением закона на стадии возбуждения уголовного дела прокуратуре будет достаточно полномочий по проверке исполнения закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях и по вынесению постановления о направлении соответствующих материалов в органы предварительного следствия или органы дознания для решения вопроса об уголовном преследовании.

---

<sup>21</sup>Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27октября 1960 г. URL [http://www.democracy.ru/library/laws/federal/up\\_kodex/](http://www.democracy.ru/library/laws/federal/up_kodex/) [Дата посещения:01.04.2018]

В попытках улучшить существующую систему законодателем были приняты не до конца обдуманые решения. Это фактически привело к ослаблению прокурорского надзора и роли прокурора в системе правоохранительных органов в целом, в том числе и на стадии возбуждения уголовного дела.

Таким образом, на стадии возбуждения уголовного дела прокуратура обладает только своей главной функцией, функцией по осуществлению надзора за исполнением закона, которая реализуется с помощью полномочий по приему, регистрации и разрешению сообщений о преступлениях и вынесению постановления о направлении материалов в органы следствия или дознания для решения вопроса об уголовном преследовании.

Помимо возбуждения уголовного дела, досудебной стадией уголовного процесса является и стадия предварительного расследования. А какими функциями наделён прокурор на стадии предварительного расследования? Как они соотносятся? Ответы на эти вопросы будут даны в следующей главе работы.

## **Глава 2 Осуществление функций уголовного преследования и надзора за исполнением Федерального закона на стадии предварительного расследования**

### **§1 Функция прокуратуры по осуществлению уголовного преследования на стадии предварительного расследования**

Одной из функций прокуратуры на стадии предварительного расследования является функция по осуществлению уголовного преследования.

Согласно части 1 статьи 37 УПК РФ наряду с функцией по осуществлению надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия к компетенции прокурора относится также осуществление уголовного преследования в ходе уголовного судопроизводства.

Обязанность по осуществлению уголовного преследования по делам публичного и частно-публичного обвинения от имени государства возлагается на прокурора, следователя и дознавателя, которые при обнаружении признаков преступления должны предпринять меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в его совершении (части 1 и 2 статьи 21 УПК РФ).

Данная функция прокурора нашла своё закрепление не только в уголовно-процессуальном законодательстве, но и в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации». Так, согласно части 2 статьи 1 установлено, что прокуратура Российской Федерации осуществляет уголовное преследование, в соответствии с полномочиями которыми она наделена уголовно-процессуальным законодательством РФ.

Легальное определение понятия уголовного преследования отражено в пункте 55 статьи 5 Уголовно-процессуального кодекса РФ. Под уголовным преследованием понимается процессуальная деятельность, осуществляемая

стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления.

Оно включает в себя<sup>22</sup>:

- возбуждение уголовного дела в отношении конкретного лица;
- задержание этого лица по подозрению в совершении преступления;
- привлечение в качестве подозреваемого (обвиняемого) и применение мер пресечения в отношении него;
- производство следственных действий, направленных на доказывание выдвинутого обвинения;
- составление обвинительного заключения (акта, постановления);
- направление дела в суд;
- поддержание обвинения в суде.

Действительно, осуществление уголовного преследования является одной из основных функций, которыми наделена прокуратура РФ для непосредственного обеспечения верховенства права, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства.<sup>23</sup>

Однако с вступлением в силу Федерального закона от 05.06.2007 №87 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура была лишена фактической возможности по осуществлению данной функции на досудебных стадиях уголовного процесса.

Помимо отсутствия полномочия по возбуждению уголовного дела, прокурор не может самостоятельно избирать меру пресечения для обвиняемого (подозреваемого), производить какие-либо следственные действия, составлять обвинительное заключение. Что же тогда законодатель

---

<sup>22</sup>Буланова Н.В. Прокурор на досудебных стадиях уголовного судопроизводства Российской Федерации М. Юрлитинформ, 2015 С.140-141

<sup>23</sup>Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 №2202-1

подразумевает, утверждая, что прокурор осуществляет уголовное преследование? Какими же полномочиями всё-таки обладает прокурор в рамках функции по осуществлению уголовного преследования и обладает ли он ими вообще?

В части 2 статьи 37 УПК РФ перечислены все полномочия, которыми обладает прокурор без какого-либо деления или классификации по функциям. Но при этом в рамках функции по осуществлению уголовного преследования можно выделить следующие полномочия прокурора:

1. Относительно избрания мер пресечения.

В соответствии с пунктом 8 части 2 статьи 37 прокурор может участвовать в судебных заседаниях при разрешении вопроса об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, продления срока содержания под стражей или об отмене или изменении данной меры пресечения. Кроме того, по уголовному делу, направленному в суд с обвинительным заключением или обвинительным актом он уполномочен при наличии оснований возбуждать перед судом ходатайство о продлении срока домашнего ареста или содержания под стражей (пункт 8.1 части 2 статьи 37 УПК РФ).

Только в отношении дознания по пункту 5 части 2 статьи 37 УПК РФ прокурор вправе давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения или о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения.

По сути, полномочия прокурора по данному вопросу сводятся к «участию», «возбуждению ходатайства» или «даче согласия», а не осуществлению конкретных процессуальных действий. Следовательно, чем в данном случае «такое» уголовное преследование отличается от надзора за законностью, если полномочия прокурора не выражаются в избрании конкретной меры пресечения? Выходит, что как субъект уголовного преследования он ими просто не обладает.

## 2. Относительно производства расследования.

В рамках дознания прокурор вправе давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы, отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если он допустил нарушение требований, предъявленных к нему законодательством, утверждать постановления дознавателя о прекращении производства по уголовному делу, (пункты 4,5,9 и 13 части 2 статьи 37 УПК РФ).

Из приведенного выше перечня полномочий становится ясно, что прокурор осуществляет руководство дознанием, сосредотачивая в своих руках те рычаги давления, которых он лишился в отношении следствия. При этом опять же очевидно, что это лишь руководство, которое навряд ли можно назвать осуществлением уголовного преследования в «чистом» виде. В действительности, это полномочия по осуществлению надзора за осуществлением органами дознания уголовного преследования.

Конечно, давать дознавателю прямые письменные указания о направлении расследования, производстве конкретных следственных действий фактически является реализацией функции по осуществлению уголовного преследования, но только в том случае, если направлено против конкретного лица.<sup>24</sup>

## 3. Относительно составления обвинительного заключения (акта, постановления).

По отношению к органам дознания и органам предварительного следствия прокурор уполномочен утверждать обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление по уголовному делу, а также возвращать уголовное дело дознавателю, следователю с письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении

---

<sup>24</sup>Васильев О.Л Поправки к Конституции и изменение роли прокурора в отечественном уголовном процессе//Закон №8. 2017. С. 52

объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления и устранения выявленных недостатков в обвинительном заключении, обвинительного акте, обвинительном постановлении (пункты 14 и 15 части 2 статьи 37 УПК РФ).

Высказываются мнения, что именно данные полномочия прокурора являются очевидным подтверждением того, что прокурор осуществляет функцию уголовного преследования. Именно так, посредством управления субъектами уголовного преследования, прокурор руководит уголовным преследованием.<sup>25</sup>

Данное утверждение достаточно противоречиво, ведь получается, что в рамках уголовного преследования прокурор выявляет и указывает недостатки, ошибки, которые были допущены органами дознания и предварительного следствия, то есть фактически осуществляет надзор за исполнением уголовно-процессуального законодательства.

Что касается возвращения уголовного дела в орган дознания или следствия с письменными указаниями о проведении дополнительного расследования, то можно было бы действительно утверждать, что это полномочие и есть осуществление уголовного преследования, если бы не одно но, которое выражается в обжаловании следователем (с согласия руководителя следственного органа) данного решения прокурора вышестоящему прокурору (пункт 10 части 2 статьи 39 УПК РФ). Такое же полномочие есть и у дознавателя (часть 4 статьи 41 УПК РФ). Так, подвергается сомнению компетентность прокурора.

Стоит отметить, что некоторые учёные-процессуалисты также к полномочиям по осуществлению уголовного преследования<sup>26</sup> относят полномочие по рассмотрению прокурором ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве и принятию по нему решения,

---

<sup>25</sup>Жук О.Д. Соотношение уголовного преследования и прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса//Вестник Московского университета МВД России №12. 2015 С.113

<sup>26</sup>Буланова Н.В. Прокурор на досудебных стадиях уголовного судопроизводства Российской Федерации М. Юрлитинформ, 2015 С.147

объясняя это тем, что, если обвиняемый обязуется оказать активное содействие в раскрытии и расследовании преступления, уголовном преследовании других соучастников, розыске имущества добытого преступным путем, то таким образом происходит изблечение лиц виновных в совершении преступления, а именно в этом и заключается осуществление уголовного преследования (часть 2 статьи 317.1 УПК РФ). Да, с данным утверждением можно было бы согласиться, но ведь опять же прокурор в большинстве случаев «рассматривает», а затем «удовлетворяет» или «отказывает», то есть проверяет законность и обоснованность данного ходатайства, тем самым осуществляя больше надзор, чем уголовное преследование.

Следовательно, при рассмотрении данных полномочий и попытки их отнесения к реализации функции по осуществлению уголовного преследования, становится ясно, что уголовное преследование тесно взаимосвязано с другой функцией прокуратуры, его основной функцией, надзором за исполнением законов. Так, возникает вопрос о соотношении функций по осуществлению уголовного преследования и надзора за исполнением закона.

Ряд авторов утверждают, что недопустимо отождествлять надзор и уголовное преследование, это две абсолютно самостоятельные и независимые друг от друга функции.<sup>27</sup>

Другие же полагают, что надзор за законностью, является основной функцией, а уголовное преследование производной от неё, потому что надзор это суть, основа и смысл осуществления прокурором своей деятельности. Поэтому она оказывает существенное влияние на все остальные функции.<sup>28</sup>

Что касается полномочий, которые включает та или иная функция, мнения также разнятся. Достаточно трудно отнести полномочия прокурора,

---

<sup>27</sup>Воронин О.В. Прокурорское уголовное преследование в различных стадиях и производствах отечественного уголовного процесса//Вестник Томского государственного университета. 2013. №1 С.24

<sup>28</sup>Ястребов В.Б. Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию российской прокуратуры). М., 1997. С. 17—18.



закреплённые в статье 37 УПК РФ, к одной конкретной функции. В каждом полномочии можно увидеть и «элементы» функции надзора, и уголовного преследования, за исключением некоторых сугубо надзорных полномочий.

Действительно, надзор за исполнением законов – это основная функция прокуратуры, которая должна осуществляться не только посредством выявления нарушений, но и реагирования на них соответствующим образом, то есть совершать определенные процессуальные действия. А в этом как раз и заключается функция уголовного преследования. Следовательно, обладая полномочиями в рамках функции уголовного преследования, прокурор сможет реализовать свою основную функцию по надзору за законностью.

Таким образом, на стадии предварительного расследования прокурор не осуществляет функцию по уголовному преследованию в отношении органов предварительного следствия. Фактически можно утверждать, что он не реализует её и через органы дознания.

Что же касается функции надзора, то помимо функции уголовного преследования на стадии предварительного расследования производится также надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

Как именно реализуется данное полномочие? Ответ на этот вопрос будет дан в следующих параграфах.

## **§2 Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание**

Одним из видов надзора, который уполномочена производить прокуратура РФ, является надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание (пункт части 2 статьи 1 ФЗ «О прокуратуре РФ»<sup>29</sup>).

С вступлением в силу Федерального закона от 05.06.2007 №87 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор продолжал полностью контролировать органы, осуществляющие предварительное расследование в форме дознания, и таким образом в полной мере реализовывая функцию по осуществлению надзора за законностью.

Так, прокурор может давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, отстранять дознавателя от производства расследования, разрешать ему самоотводы (пункты 4, 9, 10 части 2 статьи 37 УПК РФ).

В научной литературе высказываются различные точки зрения относительно такого строгого контроля за дознанием. С одной стороны, утверждают, что значительное количество нарушений уголовно-процессуального законодательства производится именно органами дознания.<sup>30</sup> С другой стороны считают, что так как дознание производится по делам небольшой и средней тяжести, а таким дел, как правило большинство, то и надзор за органами дознания должен быть соответствующий.<sup>31</sup>

Стоит отметить, что появилась новая процессуальная фигура, начальник подразделения дознания, который также получил ряд

---

<sup>29</sup>КонсультантПлюс URL <http://www.consultant.ru/> [Дата посещения: 05.04.2018]

<sup>30</sup>Науменко О.А. Прокурорский надзор как гарантия прав личности при производстве дознания//Общество и право. 2013. №4. С.193

<sup>31</sup>Булдыгина Н.И. Проблемы регламентации полномочий прокурора по осуществлению надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия/Судебная власть и уголовный процесс №1. 2012. С. 86

контролирующих полномочий в отношении дознавателя, но власть прокурора это никак не ограничило.

Реформа 2010 г. лишь усилила положение прокуратуры относительно «руководства» дознанием. Прокурор стал обладать полномочием по передаче материалов уголовного дела или материалов проверки сообщений о преступлениях от одного органа предварительного расследования другому (пункт 12 части 2 статьи 37 УПК РФ).

Вплоть до принятия Федерального закона от 14.12.2015 г. №380 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс в части наделения дознавателя правом обжалования некоторых решений прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом или обвинительным заключением» осуществление прокуратурой функции надзора за дознанием оставалось незыблемым и всеобъемлющим.

Данный закон внес изменения в полномочия дознавателя, наделяя его полномочием по обжалованию указаний прокурора вышестоящему прокурору, хотя это и не приостановило их исполнение (часть 4 статьи 41 УПК РФ). Тем не менее, было положено начало ослабления функции прокурора по осуществлению надзора в отношении дознания<sup>32</sup>.

Следовательно, тенденция к ослаблению надзорных полномочий прокуратуры в целом продолжается. Получается, что теперь законодатель пытается создать противоречия во взаимодействии дознавателя и прокурора, как он это сделал в отношении следователя и прокурора. Это весьма странное решение. Система должна быть единой, а не противоречивой. Пусть пока прокурор и сохраняет всю полноту власти в отношении дознания, но возможно, что законодателем будут внесены преобразования, которые всё изменят.

Таким образом, функция по надзору за исполнением законов действительно осуществляется прокуратурой в отношении органов дознания,

---

<sup>32</sup>Васильев О.Л Поправки к Конституции и изменение роли прокурора в отечественном уголовном процессе//Закон, Из-во Закон, М., №8 2017 С. 47

предоставляя органам прокуратуры возможность всесторонне контролировать исполнения дознавателями законодательства.

А что же с полномочиями прокурора в отношении следствия? Какое же значение придается функции прокурора по надзору за исполнением закона, будет рассмотрено в следующем параграфе курсовой работы.

### **§3 Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие**

Согласно части 2 статьи 1 ФЗ «О прокуратуре РФ» наряду с надзором за исполнением закона органами дознания прокуратура РФ осуществляет надзор за исполнением законов органами предварительного следствия.

В результате реформ, проведённых в 2007 и 2010 гг., вопрос о возможности реализации прокуратурой данной функции является достаточно спорным.

Объём надзорных полномочий прокурора был существенно сокращён после реформы 2007 г.<sup>33</sup> Их значительная часть была передана руководителю следственного органа. Кроме того, прокуратура была практически полностью лишена контроля за осуществлением предварительного следствия, а также самостоятельного осуществления уголовного преследования<sup>34</sup>, о чем было сказано ранее.

Прокурор сохранил лишь полномочия требовать от следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия (пункт 3 части 2 статьи 37 УПК РФ). Также были введены пункт 7 части 2 статьи 37, уполномочивающий прокурора рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора и принимать по ним решения, и подкрепляющая её часть 6 статьи 37 УПК РФ, которая позволяет прокурору в случае несогласия руководителя следственного органа или следователя с требованием прокурора устранить нарушения, обратиться к вышестоящим должностным лицам, руководителю вышестоящего следственного органа, председателю Следственного комитета РФ, Генеральному прокурору РФ.

---

<sup>33</sup>Федеральный закон от 05.06.2007 №87 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»

<sup>34</sup>Попова Т.Ю. Изменение баланса полномочий прокурора и руководителя следственного органа//Вестник Кемеровского государственного университета. 2015. №2 С.201

Фактически, законодатель лишил прокурора существенных надзорных полномочий, свёл их к минимуму, тем самым ликвидировал функцию контроля прокуратуры за предварительным следствием, заменив прокурорский надзор ведомственным контролем.

Попытка исправить ситуацию была предпринята при принятии Федерального закона от 28.12.2010 N 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия», в соответствии с которым прокурору были возвращены полномочия по истребованию и проверке законности и обоснованности решений следователя и руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и возможности принимать по ним решения (пункт 5.1 части 2 статьи 37 УПК РФ). Кроме того, помимо передачи уголовного дела от одного органа предварительного расследования другому, изъятия любого уголовного дела у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти и передаче его следователю Следственного комитета, теперь можно это делать и в отношении материалов проверки сообщения о преступлении.

Внесенные изменения качественно не улучшили положение прокурора по отношению к органам предварительного расследования и в действительности не предоставили прокурору реальной возможности осуществлять свои надзорные полномочия.

Суть реформы состояла не просто в создании Следственного комитета, а в формировании фигуры следователя, как самостоятельного участника, субъекта уголовного процесса, но получается, что следователь стал слишком самостоятельным. Это выражается, в том, что фактически один следователь полностью руководит и управляет деятельностью другого следователя, причем в рамках одного органа. В данной ситуации уверенность в точном соблюдении закона вызывает сомнение.

Кроме того, о какой самостоятельности может идти речь, когда у следователя есть обязательные к выполнению «поручения» руководителя следственного органа. Так, согласно пункту 3 части 1 статьи 39 УПК РФ руководитель следственного органа уполномочен давать обязательные для следователя указания о направлении расследования или производстве отдельных следственных действий.

Таким образом, в отношении органов предварительного следствия прокурор обладает слабыми надзорными полномочиями. В действительности именно руководитель следственного органа и осуществляет функцию прокурора по надзору за исполнением закона органами предварительного следствия.

Но было ли так всегда? Какими функциями был наделён прокурор до реформы действующего законодательства?

Для того чтобы ответить на эти вопросы необходимо обратиться к истории развития функций прокуратуры на стадии предварительного расследования. Это и будет сделано в следующем параграфе данной главы.

#### **§4 История становления функций прокуратуры на стадии предварительного расследования**

Зарождение органов прокуратуры связано с периодом правления Петра I. Именно он в начале XVIII века учредил фискальную службу, которая, по мнению ряда исследователей, считается прообразом прокуратуры. Затем уже в 1722 году прокуратура стала самостоятельным органом.<sup>35</sup>

Первоначально, прокуратура обладала функцией по осуществлению надзора за исполнением закона, позже стала ответственна и за охраняемые законами гражданские права.<sup>36</sup> В последующие исторические периоды её полномочия менялись.

До реформы 1864 г. досудебное производство (предварительное и формальное следствие) осуществлялось полицией, надзор за деятельностью которой наряду с начальниками губерний, стряпчими возлагался и на прокурора.<sup>37</sup>

В связи с тем, что в результате реформы произошло разделения дознания и следствия, прокурор стал уполномочен осуществлять надзор за следствием и дознанием. Также на него было возложена функция уголовного преследования и поддержания обвинения в суде.

Таковыми функциями и достаточно широкими полномочиями прокурор обладал до Октябрьской революции в 1917 году.

После принятия Декрета о суде №1 прокуратура была полностью упразднена, но с течением времени к власти пришло понимание, что прокуратура важный и незаменимый орган по осуществлению надзора за законностью.

Возрождение прокуратуры произошло 1922 г. в связи с принятием Положения о прокурорском надзоре, который закрепил, что создание

---

<sup>35</sup>Кучинская Е.В. История возникновения, становления и развития российской прокуратуры//Вестник самарской гуманитарной академии//Вестник самарской гуманитарной академии. Серия «Право» 2014 №3 С.33

<sup>36</sup>Там же.

<sup>37</sup>Курс уголовного процесса под ред. Головки Л.В. М. «Статут», 2016. С. 301



прокуратуры необходимо для надзора за законностью и правильной постановки борьбы с преступностью.<sup>38</sup>

Что касается дознания и предварительного следствия, то вплоть до 1934 года формально разделение оставалось, но в действительности народные следователи постепенно «вливались» в аппарат прокуратуры, и их действиями, а затем и действиями дознавателей стал руководить прокурор. Затем дознание и следствие были преобразованы в единую стадию «расследование».<sup>39</sup>

Так было до принятия нового Уголовно-процессуального кодекса 1960 года, который закрепил существование единой стадии «предварительное расследование» в 2-х формах: «дознание» и «предварительное следствие».

Но фактически на функциях прокуратуры и полноте её власти данные изменения никак не сказались. Прокурор также был уполномочен осуществлять надзор за исполнением закона, уголовное преследование и поддержание государственного обвинения в суде. Причем в данный период времени ключевой функцией прокуратуры являлось осуществление уголовного преследования. Так продолжалось вплоть до реформы 2007 года. Да, изменения в полномочиях прокурора были и до реформы 2007 года, но не столь существенные.

Именно в советский период произошел истинный «расцвет» прокуратуры, как органа обладающего функцией по осуществлению уголовного преследования. Данная функция была основной и имела то же значение, что сегодня придается функции по надзору за законностью.

Таким образом, по отношению к органам предварительного следствия ни функция по надзору за законностью, ни функция по осуществлению уголовного преследования фактически не производятся. При этом если надзор проявляется хоть в какой-то мере, то уголовное преследование не реализуется вообще.

---

<sup>38</sup>Салмина С.Ю. Полемика о путях создания советской прокуратуры//Вестник ЮУрГУ. 2008. №28 С.18

<sup>39</sup>Курс уголовного процесса под ред. Головки Л.В. М. «Статут», 2016. С. 302

В отношении органов дознания все обстоит с точностью до наоборот. И функция по надзору за исполнением закона, и по осуществлению уголовного преследования в силу сохранения контроля прокуратуры за органами дознания производится в полном объеме. Но вопрос о реализации функции по осуществлению функции уголовного преследования остается дискуссионным даже у органов дознания.

Следовательно, на досудебных стадиях уголовного процесса прокуратура обладает только функцией по надзору за исполнением закона. Она является главной функцией прокуратуры на стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования.

При этом отсутствие у прокурора функции по уголовному преследованию, а именно возможности осуществлять процессуальные действия самостоятельно, приводит к тому, что он не может реализовать функцию по надзору за законностью, а также в целом действовать в целях, ради которых создавалась прокуратура.

Поэтому необходимо вернуть прокуратуре полномочие по возбуждению уголовного дела на соответствующей стадии и вернуть большую часть полномочий за руководством следствием, которые ранее были переданы руководителю следственного органа.

## Заключение

Таким образом, в данной курсовой работе проведён анализ функций прокуратуры на досудебных стадиях уголовного процесса в соответствии с действующим Уголовно-процессуальным кодексом РФ, а также исследованы те изменения, которым они подверглись, в результате реформы 2007 года и последующих изменений, внесенных в УПК РФ в 2010 и 2015 годах.

Кроме того, установлено, насколько необходимы были данные преобразования, как они повлияли на реализацию функций прокуратуры, а главное был дан ответ на вопрос, какими функциями действительно должна обладать прокуратура на досудебных стадиях уголовного процесса. В ходе проведенного исследования, я пришла к следующим выводам.

На стадии возбуждения уголовного дела прокурор обладает двумя полномочиями: проверять исполнение требования ФЗ при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях и выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений законодательства

Функция по надзору за исполнением закона непосредственно реализуется через полномочия по приему, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.

В отношении органов предварительного следствия данное полномочие является исключительно надзорным, так как прокурор лишь проверяет законность деятельности соответствующих органов по учёту и регистрации сообщений о преступлениях, фактически не имея возможности предпринять что-либо. Что касается органов дознания, то по отношению к ним у прокурора сохранилась компетенция, и его указания имеют важное значение для дознавателей, но, тем не менее, в данном случае прокуратурой также реализуется функция по надзору за исполнением закона.

Полномочие по вынесению постановления о направлении материалов для решения вопроса об уголовном преследовании по факту нарушения законодательства осуществляется именно в рамках функции надзора за исполнением закона, так как прокурор в результате проведенной им прокурорской проверки выявляет факты нарушения Федерального законодательства и направляет соответствующие материалы в органы, занимающиеся уголовным преследованием, при этом сам никаких конкретных действий предпринять не может.

Следовательно, на стадии возбуждения уголовного дела прокурор обладает лишь функцией по надзору за исполнением закона.

Наличие только функции надзора за законностью приводит к тому, что прокурорский надзор на стадии возбуждения уголовного дела без возможности его подкрепления полномочиями в рамках функции по осуществлению уголовного преследования ослабевает, поэтому проблемы сокрытия преступлений от учёта, незаконных возбуждений и необоснованных отказов в возбуждении уголовных дел, столь актуальны.

В дальнейшем были проанализированы функции прокуратуры на стадии предварительного расследования.

Что касается функции по осуществлению уголовного преследования, то на данной стадии прокурор не осуществляет её в отношении органов предварительного следствия. Но в связи с тем, что в результате реформы прокуратура сохранила свой контроль за органами дознания, то можно сказать, что именно в отношении органов дознания функция уголовного преследования и реализуется. Хотя, в действительности, прокурор не осуществляет уголовное преследование, он лишь направляет те же органы дознания и говорит им, что нужно делать. Поэтому считать это реализацией функции по осуществлению уголовного преследования весьма спорно.

Функция по надзору за исполнением законов в отличие от функции уголовного преследования действительно полноценно и всесторонне

осуществляется прокуратурой в отношении органов дознания, позволяя следить за их точным выполнением всех предписаний законодательства.

По отношению к органам предварительного следствия прокурор обладает слабыми надзорными полномочиями. Фактически функцию прокурора по осуществлению надзора за исполнением закона органами, осуществляющими предварительное следствие, выполняет руководитель следственного органа.

В связи с этим необходимо совершенствовать действующий механизм взаимоотношений между прокурором и руководителем следственного органа, прокуратурой и следствием, для того чтобы прокурор мог осуществлять свою главную и основную функцию, функцию по осуществлению надзора за законностью, которой сегодня он в силу ограниченного количества полномочий по сути не обладает.

Следовательно, на досудебных стадиях уголовного процесса прокуратура обладает функцией по надзору за исполнением закона. Данная функция является одной из ключевых функций прокуратуры на стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. Её важность заключается в том, чтобы не допустить нарушения прав граждан в связи с незаконным и необоснованным возбуждением или отказом в возбуждении уголовного дела, сокрытия преступлений от регистрации и учёта ради улучшения показателей раскрываемости и превышения следователями и дознавателями своих полномочий, самоуправства.

Возможность непосредственной реализации функции надзора тесно связана с функцией по осуществлению уголовного преследования, без которой выявлять нарушения закона, исправлять их и предотвращать, невозможно.

Для того чтобы прокуратура вновь приобрела всю полноту власти и могла действительно осуществлять надзор за законностью, необходимо вернуть прокуратуре полномочие по возбуждению уголовного дела на соответствующей стадии и вернуть большую часть полномочий за

руководством следствием, которые ранее были переданы руководителю следственного органа. Именно так, путем усиления надзорной функции прокуратуры и возвращения ей полномочий для реализации функции по осуществлению уголовного преследования, установится баланс между прокурором, органами следствия и дознания на досудебных стадиях уголовного процесса.

## Список литературы

### Нормативно-правовые акты

1. «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 02.03.2016) .
2. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 №2202-1
3. Федеральный закон от 05.06.2007 N 87-ФЗ (ред. от 22.12.2014) "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"
4. Федерального закона от 28.12.2010 N 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия»
5. Федерального закона от 14.12.2015 г. №380 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс в части наделения дознавателя правом обжалования некоторых решений прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом или обвинительным заключением»
6. Приказ Генеральной прокуратуры от 26.01.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»
7. Приказ Генеральной прокуратуры от 28.11.2016 №826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»
8. Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 05.09.2011 №277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия»
9. Приказ Генпрокуратуры России N 39, МВД России N 1070, МЧС России N 1021, Минюста России N 253, ФСБ России N 780, Минэкономразвития России N 353, ФСКН России N 399 от 29.12.2005 (ред. от 20.02.2014) "О едином учете преступлений"

### Список источников

1. Сухарев А.Я. Прокурорский надзор М. Норма: Инфра-М, 2011
2. Назаров О.В. О некоторых аспектах укрытия преступлений от учёта// «Законодательство и экономика». 2015. №6
3. Кондин А.И. Квалификация сокрытия преступлений от учёта//Вестник Омского университета. Серия «Право». 2016 №3
4. Головкин Л.В. Архетипы досудебного производства, возможные перспективы развития отечественного предварительного следствия//Уголовное судопроизводство. М. 2014. № 2
5. Смирнов А.Б., Калиновский К.Б. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (Постатейный) 2012 г.
6. Буглаева Е.А., Веницкий Л.В. Участие прокурора в ходе предварительного следствия: монография М. Юрлитинформ, 2013
7. Шейфер С.А. Реформа предварительного следствия: правовой статус и взаимоотношения прокурора и руководителя следственного органа // Государство и право. М- Наука. 2009. N 4
8. Божьев В. Сущность изменений в УПК РФ от 2 декабря 2008 г.//»Законность». 2009. №5
9. Курс уголовного процесса под редакцией Головкин Л.В. М. «Статут», 2016.
10. Дибиров Ю.С. Проблемы конституционно-правовых основ организации и деятельности Генеральной прокуратуры и Следственного комитета при Генпрокуратуре РФ//Конституционное и муниципальное право. 2010. №6
11. Буланова Н.В. Прокурор на досудебных стадиях уголовного судопроизводства Российской Федерации М. Юрлитинформ, 2015
12. Васильев О.Л. Поправки к Конституции и изменение роли прокурора в отечественном уголовном процессе//Закон №8. 2017.
13. Жук О.Д. Соотношение уголовного преследования и прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса//Вестник Московского университета МВД России №12. 2015
14. Воронин О.В. Прокурорское уголовное преследование в различных стадиях и производствах отечественного уголовного процесса//Вестник Томского государственного университета. 2013. №1
15. Ястребов В.Б. Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры // Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию российской прокуратуры). М., 1997



16. Науменко О.А. Прокурорский надзор как гарантия прав личности при производстве дознания//Общество и право. 2013. №4. С.193
17. Булдыгина Н.И. Проблемы регламентации полномочий прокурора по осуществлению надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия//Судебная власть и уголовный процесс №1. 2012
18. Попова Т.Ю. Изменение баланса полномочий прокурора и руководителя следственного органа//Вестник Кемеровского государственного университета. 2015. №2
19. Кучинская Е.В. История возникновения, становления и развития российской прокуратуры//Вестник самарской гуманитарной академии//Вестник самарской гуманитарной академии. Серия «Право» 2014 №3
20. Салмина С.Ю. Полемика о путях создания советской прокуратуры//Вестник ЮУрГУ. 2008. №28

## Интернет ресурсы

1. Кому-то хочется столкнуть лбами два ведомства» URL  
<https://www.gazeta.ru/social/2017/11/20/10995746.shtml?updated>  
[Дата посещения: 04.03.2018]
2. «Следствие стало подследственным» URL  
<https://www.kommersant.ru/doc/3511729>  
[Дата посещения: 04.03.2018]
3. Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры  
URL <http://www.genproc.gov.ru/stat/data/>  
[Дата посещения:01.04.2018]
4. Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик от 25 декабря 1958 г. <http://docs.cntd.ru/document/9006425>  
[Дата посещения:01.04.2018]
5. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. URL  
[http://www.democracy.ru/library/laws/federal/up\\_kodex/](http://www.democracy.ru/library/laws/federal/up_kodex/)  
[Дата посещения:01.04.2018]
6. КонсультантПлюс <http://www.consultant.ru/>  
[Дата посещения:05.04.2018 ]