

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОЛГОГРАДСКАЯ АКАДЕМИЯ

Я. А. Климова, Е. А. Зайцева

ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА
НА ЗАВЕРШАЮЩИХ ЭТАПАХ
ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА
ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

Монография



Волгоград
ВА МВД России
2018

УДК 343.13
ББК 67.410.21
К 49

Одобрено
редакционно-издательским советом
Волгоградской академии МВД России

К 49 **Климова, Я. А.**

Полномочия прокурора на завершающих этапах досудебного производства по уголовным делам : монография / Я. А. Климова, Е. А. Зайцева. – Волгоград : ВА МВД России, 2018. – 220 с.

ISBN 978-5-7899-1138-9

В монографии анализируются нормы международного и отечественного права, регулирующие участие прокурора на завершающих этапах досудебного производства по уголовным делам, правоприменительная практика; рассматриваются актуальные вопросы трансформации полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства и формулируются предложения по оптимизации уголовно-процессуальной деятельности прокурора в этой части.

Издание адресовано курсантам, слушателям образовательных организаций системы МВД России, сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и педагогическим работникам.

УДК 343.13
ББК 67.410.21

Рецензенты: начальник кафедры уголовного процесса ФГКОУ ВО «Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя» доктор юридических наук, профессор *О. В. Химичева*; профессор кафедры уголовного процесса ФГКОУ ВО «Воронежский институт МВД России» доктор юридических наук, профессор *И. А. Насонова*

ISBN 978-5-7899-1138-9

© Климова Я. А., Зайцева Е. А., 2018
© Волгоградская академия МВД России, 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
Глава 1	
Завершение досудебного производства в системе уголовно-процессуальной деятельности и полномочия прокурора	8
1.1. Понятие и классификация завершающих этапов досудебного производства по уголовным делам.....	8
1.2. Полномочия прокурора на завершающих этапах досудебного производства: теоретические аспекты.....	24
Глава 2	
Нормативная регламентация процессуальной деятельности прокурора на завершающих этапах досудебного производства по уголовным делам	53
2.1. Становление и развитие нормативной регламентации процессуальной деятельности прокурора на завершающих этапах досудебного производства в уголовном процессе России.....	53
2.2. Полномочия прокурора на завершающих этапах досудебного производства в уголовном процессе зарубежных стран.....	79
Глава 3	
Актуальные проблемы реализации полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства по уголовным делам	113
3.1. Реализация полномочий прокурора при решении вопроса об отказе в возбуждении уголовного дела.....	113

3.2. Деятельность прокурора при прекращении уголовных дел в стадии предварительного расследования.....	138
3.3. Вопросы оптимизации полномочий прокурора при окончании предварительного расследования составлением обвинительного заключения, обвинительного акта и обвинительного постановления.....	159
3.4. Роль прокурора в обеспечении законности решений при завершении досудебного производства в отношении несовершеннолетних и лиц, нуждающихся в применении принудительных мер медицинского характера.....	182
Заключение.....	202
Приложения.....	206

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время в условиях продолжающегося реформирования предварительного расследования значительно возрастает роль прокурора в обеспечении режима законности на досудебных стадиях. Так, согласно статистике Генеральной прокуратуры РФ за 2017 г. прокурорами было отменено 17 205 постановлений о возбуждении уголовного дела, 2 381 432 постановления органов предварительного следствия и органов дознания об отказе в возбуждении уголовного дела (по 176 992 из них впоследствии были возбуждены уголовные дела), 29 829 постановлений о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) и 440 576 постановлений о приостановлении предварительного расследования. Хотя эти показатели по сравнению с 2016 г. свидетельствуют об уменьшении количества отмененных решений органов предварительного расследования, тем не менее общее число выявленных прокурорами нарушений закона в досудебном производстве по уголовным делам остается довольно высоким – 5 156 665 за 2017 г. по отношению к 5 067 850 за 2016 г. (рост на 1,8 %)¹.

Действенность прокурорского надзора должна проявляться в оперативности его реагирования не только на неправомерный отказ в возбуждении уголовного дела, необоснованное прекращение преследования лица, но и на факты незаконного привлечения лиц к уголовной ответственности, незаконного инициирования уголовного преследования. Прокурор, реализуя свои полномочия по надзору за исполнением законов в деятельности органов предварительного расследования, должен иметь законодательно закрепленную возможность завершить досудебное производство по уголовному делу в любой момент. Так, если на стадии возбуждения уголовного дела он вправе в срок не позднее 24 часов с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, отменить постановление о возбуждении уголовного дела, что приводит к завершению процессуальной деятельности по данному факту, а на стадии предварительного расследования по делам, расследуемым в форме

¹ См.: Официальная статистика // Генеральная прокуратура РФ: официальный сайт. URL: <https://genproc.gov.ru> (дата обращения: 25.02.2018).

дознания, – вынести постановление о прекращении уголовного дела, то при осуществлении надзорных полномочий за предварительным следствием прокурор уполномочен в пределах своей компетенции только указать следователю на необходимость прекращения уголовного дела. Непосредственно при рассмотрении уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением или обвинительным актом, прокурор вправе возвратить уголовное дело следователю, дознавателю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения или обвинительного акта и устранения выявленных недостатков, что порождает новый правоприменительный цикл в процессуальной деятельности органов предварительного расследования.

В связи с этим актуальной в теоретическом плане является проблема соотношения полномочий прокурора и реализуемых им функций, так как в науке уголовно-процессуального права высказываются мнения о тождестве полномочий и функций прокурора, не считая того, что и вопрос о функциях прокурора всегда относился к разряду дискуссионных. В этом контексте требует исследования явление трансформации полномочий прокурора с точки зрения изменения их объема и качества, что предопределяется спецификой завершающих досудебное производство этапов, которые также нуждаются в теоретическом осмыслении в плане определения их процессуально-правовой сущности как структурных единиц в системе стадийного построения уголовного судопроизводства.

Следует учитывать и то, что в связи с наличием возможности завершения предварительного расследования всегда возникает вопрос о соблюдении прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства. Завершающие досудебное производство решения так или иначе касаются широкого круга субъектов уголовно-процессуальной деятельности, степень удовлетворения законных интересов которых различна, как и уровень защищенности их прав. В этом аспекте роль прокурора как гаранта соблюдения прав и свобод участников уголовного процесса существенно возрастает.

Анализ действующего уголовно-процессуального законодательства в части полномочий прокурора в досудебном производстве по уголовным делам показывает, что, несмотря на единые задачи над-

зорной деятельности прокурора на этом этапе, в отношении следствия и дознания объем его полномочий неодинаков, что проявляется в том числе и на завершающих этапах досудебного производства. Очевидно, что различный объем полномочий прокурора в отношении следствия и дознания не способствует поддержанию единства уголовно-процессуальной формы, не содействует равной степени защищенности прав и законных интересов участников досудебного производства по делам, расследуемым в форме предварительного следствия или дознания, не обеспечивает общего режима правоприменения и целостности надзорной прокурорской практики как юридического феномена.

Таким образом, в настоящее время возникает объективная необходимость в оптимизации норм уголовно-процессуального законодательства, касающихся полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства, что свидетельствует о практической важности и теоретической актуальности проблематики настоящей монографии.

ГЛАВА 1

ЗАВЕРШЕНИЕ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА В СИСТЕМЕ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА

1.1. Понятие и классификация завершающих этапов досудебного производства по уголовным делам

В настоящее время в науке существует множество взглядов на определение понятия уголовного процесса, но, несмотря на это, большинство авторов сходятся во мнении, что уголовный процесс по своей природе есть урегулированная законом деятельность компетентных органов и должностных лиц. С этой точки зрения целесообразно в качестве методологической основы для понимания уголовного процесса применить деятельностный подход, сущность которого, по мнению С. А. Колосовича, заключается в том, что уголовно-процессуальная деятельность обусловлена установленным законом порядком, который предполагает поступательность ее осуществления, строгую последовательность действий, проводимых в определенной взаимосвязи, вследствие чего разрешение стоящих перед уголовным процессом задач происходит поэтапно, а сам он проходит определенные стадии (поэтому принято говорить о «движении уголовного дела» в процессе производства по нему). Системность уголовного судопроизводства определяется логикой процессуальной деятельности, у которой, как и у любого вида социальной деятельности, есть начало, промежуточные этапы и возможные варианты завершения¹.

Использование деятельностного подхода к уголовному судопроизводству как специфическому виду деятельности позволяет вычленив в нем определенные этапы: *подготовительный, обеспечивающий, основной и завершающий*.

В рамках данного монографического исследования особый интерес представляет завершающий этап производства – но не всего уголовного производства, а именно его досудебной части.

¹ См.: Уголовный процесс: учебник / под ред. С. А. Колосовича, Е. А. Зайцевой. М., 2003. С. 12.

В содержание завершающего этапа досудебного производства некоторые процессуалисты включают только деятельность органов предварительного расследования в связи с окончанием предварительного расследования с составлением обвинительного заключения (акта или постановления) и прекращением уголовного дела. При этом они оставляют реализацию полномочий прокурора за рамками указанного этапа¹.

А. Б. Мириев завершение досудебного производства также ассоциирует с окончанием предварительного расследования, что представляется не совсем верным².

Некоторые авторы завершающим этапом считают и окончание предварительного следствия вынесением постановления о возбуждении перед судом ходатайства о применении принудительных мер медицинского характера (например, И. В. Фоменко), относя к данным завершающим этапам и *проверку выводов следствия методами прокурорского надзора*³ (здесь и далее выделено авторами). Согласно данному подходу деятельность прокурора по поступившему к нему окончательному расследованию уголовного делу включается в структуру стадии предварительного расследования, что противоречит смыслу чч. 2 и 3 ст. 162 УПК РФ. Полагаем, в этом вопросе более правильную позицию занимает Н. С. Манова, утверждающая, что «завершающим этапом досудебного производства являются действия прокурора по делу, поступившему с обвинительным заключением, которые не охватываются традиционным стадийным построением процесса, так как уже не могут быть отнесены собственно к предварительному расследованию»⁴.

Приведенные взгляды на сущность и содержание завершения досудебного производства демонстрируют понимание учеными этого этапа в узком смысле слова – как один из возможных вариантов

¹ См., напр.: *Вандышев В. В.* Уголовный процесс. Общая и особенные части: учебник. М., 2010. С. 355.

² См.: *Мириев Б. А.* Окончание предварительного расследования в уголовном процессе Российской Федерации: вопросы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2007. С. 7.

³ См.: *Фоменко И. В.* Решения и действия следователя на завершающем этапе расследования: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2008. С. 71–72.

⁴ *Манова Н. С.* Теоретические проблемы уголовно-процессуальных производств и дифференциации их форм: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 392.

окончания уголовно-процессуальной деятельности в ходе досудебного производства, или отождествляют его с окончанием предварительного расследования. На наш взгляд, понятие завершающего этапа досудебного производства следует толковать шире.

Досудебное производство состоит из двух стадий, которые являются относительно самостоятельными этапами уголовного судопроизводства. Стадийный порядок уголовно-процессуальной деятельности, как подчеркивает А. Г. Бенер¹, автоматически предполагает выполнение функций оценки и контроля качества предшествующей уголовно-процессуальной деятельности. Для каждой стадии характерным признаком является принятие итогового процессуального решения, завершающего цикл процессуальных действий и отношений, позволяющего обеспечить «движение» уголовного дела в следующую стадию или вообще прекратить производство по делу.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что согласно деятельностному подходу процессуальное производство может завершиться на любой досудебной стадии уголовного процесса.

Так, на стадии возбуждения уголовного дела завершением процессуальной деятельности по данному факту будет служить постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Завершающим этапом деятельности на стадии предварительного расследования будет принятие одного из следующих решений: о прекращении уголовного дела (в ряде случаев – уголовного преследования); прекращении производства в отношении несовершеннолетнего с применением принудительной меры воспитательного воздействия; направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера; окончании предварительного расследования с составлением итоговых обвинительных документов: обвинительного заключения, акта, постановления. При этом юридические последствия для судьбы уголовного дела в указанных случаях различны: существуют завершающие этапы, исключающие дальнейшее движение уголовного дела в следующую стадию, а есть и завершающие этапы, предусматривающие развертывание уголовно-

¹ См.: Бенер А. Г. Оценка качества уголовного судопроизводства: выявление и предупреждение нарушений уголовно-процессуального закона: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007. С. 6.

процессуальной деятельности на новом уровне – в последующей стадии уголовного производства.

В целом завершающий этап – это не одномоментный акт, а целый комплекс процессуальных действий, носящих неоднородный характер. Особенности этих действий напрямую зависят от стадии, на которой завершается производство, от вида завершающего этапа (исключает ли он дальнейшее движение уголовного дела в следующую стадию или нет), а также, собственно, от оснований принятия итоговых решений.

Детальный анализ процессуальной деятельности, осуществляемой на этих этапах, позволяет выявить определенные закономерности, свойственные любым завершающим этапам, обусловленные спецификой уголовного судопроизводства и самой динамикой уголовного процесса.

Прежде всего для любого этапа характерно **уяснение лицами, осуществляющими уголовное судопроизводство, оснований для завершения цикла процессуальной деятельности, что связано с достижением определенных пределов доказывания.**

Далее неперенным условием соблюдения законности при завершении процессуальной деятельности выступает **принятие обоснованного решения по ее итогам**, в котором находят свое отражение фактические и юридические основания для завершения цикла процессуальной деятельности.

С учетом правозащитной составляющей назначения уголовного судопроизводства, также необходимо **обеспечить права и законные интересы участников уголовного судопроизводства** на завершающем этапе.

Кроме того, стадийное построение уголовного судопроизводства предусматривает **проверку завершающих производство итоговых решений субъектами контрольно-надзорной деятельности** в целях предотвращения нарушений закона, преждевременного и безосновательного сворачивания уголовно-процессуальной деятельности в тех случаях, когда по конкретным обстоятельствам эта деятельность должна развиваться далее – с движением в последующую стадию уголовного процесса.

В общей сложности в структуре любого завершающего этапа можно вычленить эти **четыре базовых элемента** процессуальной

деятельности компетентных лиц, представляющих собой «каркас», своеобразную «несущую конструкцию», которая при завершении досудебного производства в той или иной форме наполняется конкретным содержанием, отражающим специфику этих форм. По сути, **эти элементы отражают обобщенный предмет деятельности на завершающих этапах досудебного производства, предопределяя вектор деятельности лидирующих субъектов судопроизводства и объем реализуемых ими полномочий в интересах законного и обоснованного завершения цикла уголовно-процессуальной деятельности.**

На основании изложенного можно сформулировать следующее определение *завершающего этапа досудебного уголовного производства* – это относительно обособленный участок процессуальной деятельности компетентных должностных лиц по принятию решения об окончании цикла процессуальных отношений в стадии возбуждения уголовного дела или стадии предварительного расследования на основании наличия достаточных данных, свидетельствующих о необходимости окончательного прекращения досудебного производства или движения уголовного дела в следующую стадию процесса с целью соблюдения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства и реализации его назначения.

Для уяснения специфики завершающих этапов предлагаем произвести их *классификацию* в зависимости от последствий для движения уголовного дела:

1) *исключающие дальнейшее развитие уголовно-процессуальной деятельности и развертывание ее в следующей стадии:*

- завершающиеся отказом в возбуждении уголовного дела;
- завершающиеся прекращением уголовного дела;

2) *предусматривающие развертывание уголовно-процессуальной деятельности в последующую стадию уголовного производства:*

- утверждение обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления и направление уголовного дела в суд;
- прекращение уголовного преследования и ходатайство перед судом о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия;

– утверждение постановления следователя о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера;

– направление уголовного дела в суд с ходатайством о прекращении уголовного дела или уголовного преследования в связи с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа.

С точки зрения рассматриваемых проблем этапности уголовно-процессуальной деятельности в досудебном производстве, определения сущности завершающих этапов особый интерес представляет идея профессора В. Т. Томина, что действия и решения прокурора по делу, поступившему к нему с обвинительным заключением, являются самостоятельной частью уголовного процесса. При этом В. Т. Томин поясняет, что самостоятельная часть уголовного процесса – это обособленная часть уголовного процесса, не обладающая обязательными признаками стадии¹.

Действительно, для каждой стадии уголовного процесса как относительно самостоятельной и обособленной части процесса характерны обязательные признаки: наличие своих непосредственных задач, специфичный круг участвующих лиц, особые процессуальные действия с присущими им правилами, способами и целями проведения, характерные процессуальные решения (в том числе итоговые), установленные законом временные рамки².

Действия прокурора по делу, поступившему к нему с обвинительным заключением, актом или постановлением, а также постановлением о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера или ходатайством о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия, с формальной точки зрения обладают некоторыми признаками самостоятельной стадии уголовного процесса. Однако если справедливо полагать, что деятельность участников уголовного судопроизводства по подаче и рассмотрению жалоб по уголовному делу, переданному прокурору с итоговыми документами расследования, относится к отдельному правоприменительному циклу

¹ См.: Уголовный процесс России. Проблемные лекции: учеб. пособие / науч. ред. В. Т. Томин [и др.]. Пенза, 2014. С. 81–83.

² См.: Уголовный процесс: учебник / под ред. С. А. Колосовича, Е. А. Зайцевой. М., 2003. С. 13.

(равно как и обжалование решений самого прокурора в порядке ч. 4 ст. 221, ч. 4 ст. 226, ч. 4 ст. 226.8 УПК РФ, обращение с жалобами в суд в порядке ст. 125 и 125.1 УПК РФ), то получается, что круг участников этого этапа весьма ограничен. Непосредственно в уголовно-процессуальные отношения с прокурором на этом этапе могут вступить только участники, указанные в ч. 1 ст. 222 УПК РФ. Поэтому масштабность принимаемых решений, скоротечность данного этапа (2 суток на рассмотрение уголовного дела, направляемого с обвинительным актом, 3 суток – с обвинительным постановлением и 10 суток – с обвинительным заключением¹) и ограниченный круг участников не позволяет отнести рассматриваемую деятельность к самостоятельной стадии уголовного судопроизводства, даже факультативной.

В связи с этим представляется правильным вывод В. В. Вандышева, который считал, что итоговые действия и решения прокурора по делу находятся вообще вне стадий уголовного процесса².

На неопределенность местонахождения с точки зрения стадийной «географии» действий прокурора указывает и Н. С. Манова³, исследовавшая вопрос о месте рассматриваемой деятельности прокурора в системе уголовного судопроизводства различных государств. Она отмечает, что УПК Республики Беларусь (п. 5 ст. 6) не включает указанную деятельность прокурора в досудебное производство, отводя ей роль самостоятельной стадии процесса⁴. В уголовном процессе Болгарии она включена в структуру досудебного производства в качестве самостоятельной стадии процесса⁵. Этот подход импонирует Н. С. Мановой, которая утверждает, что деятельности прокурора по поступившему к нему с итоговыми решениями орга-

¹ Справедливости ради следует отметить, что согласно ч. 1.1 ст. 221 УПК РФ этот срок может быть продлен вышестоящим прокурором ввиду большого объема и сложности уголовного дела до 30 суток.

² См.: *Вандышев В. В.* Некоторые проблемы «полицейского» дознания в современной России // Уголовная юстиция: связь времен: материалы МАСП. 2010. 10 окт. URL: <http://www.iauaj.net> (дата обращения: 11.11.2017).

³ См.: *Манова Н. С.* Теоретические проблемы уголовно-процессуальных производств и дифференциации их форм: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 30.

⁴ Там же. С. 140.

⁵ См.: *Милушев Д. В.* Особенности предварительного производства в уголовном процессе Народной Республики Болгарии: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 8.

нов предварительного расследования уголовному делу нужно предоставлять статус самостоятельной завершающей стадии досудебного производства (предание обвиняемого суду)¹.

Однако мы не склонны согласиться с этим мнением по указанным выше причинам. Тем не менее не вызывает сомнений и то обстоятельство, что исследуемые действия прокурора образуют специфическое уголовно-процессуальное производство². Н. С. Манова очень тонко подметила, что именно категория «процессуальное производство» позволяет отчетливо выразить функциональный характер деятельности лидирующих субъектов судопроизводства: переход уголовного дела из одного производства в другое происходит **после достижения определенного уровня решения задач**, наполняющих содержание конкретной процессуальной функции, обозначая тем самым **качественный скачок в развитии уголовного процесса**, когда **полномочия** по осуществлению процессуальной деятельности **переходят к иному компетентному государственному органу**³ (в контексте исследуемой нами проблематики – полномочия переходят от органов предварительного расследования к прокурору, а от прокурора – суду).

Специфический подход к градации уголовно-процессуальных производств, в частности особых производств, разработан Л. Г. Татьяниной, которая, к примеру, только в производстве о применении принудительных мер медицинского характера выделяет несколько видов⁴.

¹ См.: Манова Н. С. Теоретические проблемы уголовно-процессуальных производств и дифференциации их форм: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 147.

² Категорию «уголовно-процессуальное производство» А. М. Васильев включает в состав того же понятийного ряда, что и термин «стадия» (см.: Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 129–138).

³ См.: Манова Н. С. Досудебное и судебное производство: сущность и проблемы дифференциации процессуальных форм / под ред. В. М. Корнукова. Саратов, 2003. С. 19; *Ее же*. Теоретические проблемы уголовно-процессуальных производств и дифференциации их форм. С. 39.

⁴ См.: Татьяна Л. Г. Виды особых производств в уголовном процессе России // Вестник Удмуртского университета. Сер. Экономика и право. 2016. Т. 26. № 2. С. 123–126; *Ее же*. Виды производства о применении принудительных мер медицинского характера // Вестник Оренбургского государственного университета. 2011. № 3 (122). С. 143–145.

В. М. Горшенев связывал процессуальное производство с процессуальной формой, полагая, что оно «характеризует расчлененность юридического процесса по предметному основанию» с учетом профессиональной специализации деятельности его участников¹. Этот взгляд на процессуальное производство удачно высвечивает функциональное предназначение деятельности прокурора при завершении досудебных стадий уголовного процесса.

В уголовно-процессуальных производствах, делящих процесс по вертикали, и в стадиях процесса, развертывающих его по горизонтали, Ю. К. Якимович видел базовые элементы, характеризующие систему и структуру уголовного судопроизводства в целом². И хотя Ю. К. Якимович выделял три вида уголовно-процессуальных производств, относя к ним основные, дополнительные и особые производства³, мы полагаем, что деятельность прокурора на завершающих этапах досудебных стадий не «вписывается» в эту классификацию и нуждается в поиске иного ее наименования.

На наш взгляд, **действия и решения прокурора на завершающих этапах следует относить к самостоятельной части уголовного процесса – «буферным производствам».**

Энциклопедический словарь определяет термин «буфер» следующим образом: 1) приспособление для смягчения удара при соприкосновении вагонов, локомотивов и т. п.; 2) *техн.* Промежуточное звено, согласующее характеристики предыдущего и последующего звеньев технических и иных систем; 3) о ком-, чем-л., ослаб-

¹ См.: Горшенев В. М. Некоторые методологические проблемы теории юридического процесса // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности в СССР: тематич. межвуз. сб. / под ред. проф. В. М. Горшенева. Ярославль, 1977. Вып. 4. С. 3–12.

² См.: Якимович Ю. К. Понятие, назначение, дифференциация уголовного процесса. Принципы уголовного судопроизводства. Томск, 2015. С. 55.

³ Там же. С. 57, 81. В отличие от Ю. К. Якимовича, Н. С. Манова выделяет **четыре вида производств**: досудебное (предварительное), производство в суде первой инстанции (основное), производство по проверке законности и обоснованности решений суда и производство по разрешению процессуальных вопросов, возникающих при исполнении приговора (см.: Манова Н. С. Досудебное и судебное производство: сущность и проблемы дифференциации процессуальных форм / под ред. В. М. Корнукова. С. 19–20). Эти взгляды демонстрируют наличие подхода к **уголовно-процессуальным производствам как укрупненным системным образованиям в структуре уголовного процесса.**

ляющем столкновение, конфликт между двумя противоборствующими сторонами¹. Именно второе значение (буфер – как связующее промежуточное звено, согласующее характеристики предыдущего и последующего звеньев системы) очень гармонично и точно описывает сущность этого производства.

Сроки стадий возбуждения уголовного дела и предварительного расследования исключают учет временных промежутков, в течение которых осуществляются действия прокурора по проверке законности принятых на них решений. Таким образом, рассматриваемая деятельность прокурора является промежуточным, связующим звеном между стадиями уголовного процесса. На наш взгляд, сущность «буферного производства» заключается в том, что оно обеспечивает уголовному делу движение не только вперед – на следующую стадию, но и позволяет возвращаться назад – на предыдущую стадию. По сути, действия и решения прокурора на завершающих этапах досудебного производства являются не «железным занавесом», а своеобразным «буфером обмена», благодаря которому уголовно-процессуальные отношения могут развиваться «в обратную сторону», порождая новый правоприменительный цикл, призванный привести к иному разрешению задач соответствующей стадии. Возможен и вариант с прекращением уголовно-процессуальных отношений – в случае отмены прокурором решения о возбуждении уголовного дела или принятия им собственного решения о прекращении предварительного расследования в форме дознания. Именно эта особенность позволяет нам именовать указанные участки уголовно-процессуальной деятельности «буферными производствами».

Согласно ранее упомянутому деятельностному подходу, рассматриваемому уголовный процесс не как совокупность стадий, а как деятельность, включающую 4 этапа: подготовительный, обеспечивающий, основной и завершающий (или подготовительный, первоначальный, последующий, заключительный)², – производство по уголовному делу может быть завершено на любой досудебной стадии уголовного процесса, а «венцом» процессуальной деятельности будет

¹ См.: Большой энциклопедический словарь. URL: <http://dic.academic.ru> (дата обращения: 23.11.2017).

² См.: Колосович С. А. Предварительное следствие // Уголовный процесс: учебник / под ред. С. А. Колосовича, Е. А. Зайцевой. Волгоград, 2002. С. 248.

этап, который мы считаем целесообразным именовать «завершающим этапом», будь то стадия возбуждения уголовного дела, оканчивающаяся решением об отказе в возбуждении уголовного дела, или стадия предварительного расследования, которая может закончиться вынесением постановления о прекращении уголовного дела (или уголовного преследования по основаниям, исключающим дальнейшее производство по делу).

При этом с учетом того, что досудебное производство исчерпывается решением задач стадии предварительного расследования, можно утверждать, что окончание предварительного расследования составлением итоговых документов (обвинительного заключения, акта и постановления) с передачей уголовного дела прокурору также охватывается понятием «завершающий этап досудебного производства», так как на нем находят свою окончательную реализацию уголовно-процессуальные отношения досудебного производства, предшествующего судебным стадиям.

Для уяснения понятия «буферного производства» и специфики полномочий, реализуемых прокурором на завершающих этапах досудебного производства, приведем схемы, отражающие основные направления развития уголовно-процессуальных отношений с участием прокурора.

Следует иметь в виду, что сущность «буферного производства» проявляется не только в надзорной деятельности прокурора (рис. 1), как мы отмечали выше. В рамках реализации контрольных полномочий руководитель следственного органа может не согласиться с решением следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, отменить его постановление и возбудить уголовное дело либо направить материалы для дополнительной проверки со своими указаниями, установив срок их исполнения (ч. 6 ст. 148 УПК РФ).

Инициация ведомственного контроля в таком направлении возможна как самим руководителем следственного органа, так и в связи с рассмотрением этим властным субъектом жалоб участников уголовного судопроизводства в порядке ст. 124 УПК РФ. Равно как и прокурорский надзор, процессуальный ведомственный контроль руководителя следственного органа должен осуществляться постоянно, в отличие от судебного контроля, носящего эпизодический характер ввиду необходимости его инициации извне.

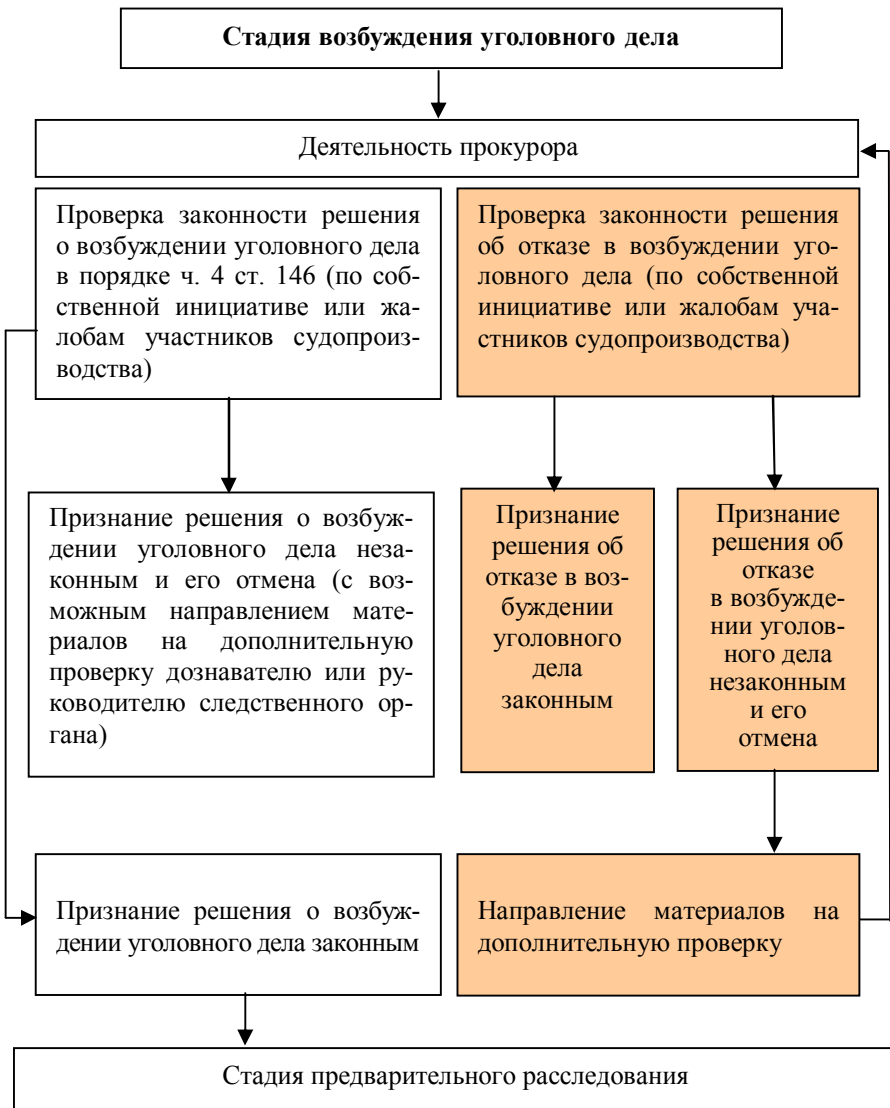


Рис. 1. Завершающий этап, оканчивающийся отказом в возбуждении уголовного дела (выделен серым цветом), в системе досудебного производства

Таким образом, содержанием «буферного производства» может стать и судебно-контрольная деятельность, в ходе которой федеральный судья в результате рассмотрения жалоб участников уголовного судопроизводства по правилам ст. 125 УПК РФ вправе признать постановление об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным и вынести об этом соответствующее решение, направив его для исполнения руководителю следственного органа или начальнику органа дознания и уведомив об этом заявителя (ч. 7 ст. 148 УПК РФ).

Сходные правоотношения возникают в связи с реализацией надзорных полномочий прокурора, контрольных полномочий руководителя следственного органа, судебно-контрольных полномочий судьи при проверке законности и обоснованности решения о прекращении уголовного дела (и прекращении уголовного преследования по основаниям, исключающим возможность дальнейшего производства по уголовному делу) – согласно предписаниям чч. 1 и 2 ст. 214 УПК РФ (рис. 2).

Эта деятельность может инициировать новый правоприменительный цикл – новые процессуальные отношения по дополнительному расследованию после отмены решения о прекращении уголовного дела. Таким образом, на завершающем этапе досудебного производства благодаря его «буферному» характеру возможно возобновление процессуальных отношений по расследованию уголовного дела при наличии к тому законных оснований.

Объем полномочий прокурора при этом различен – в зависимости от того, в какой форме расследовалось уголовное дело. При прекращении производства по уголовному делу, расследованному в форме дознания, прокурор вправе не только отменить незаконное решение дознавателя, но и возобновить производство дознания, установив для этого соответствующие сроки и требования, которые должен выполнить дознаватель в ходе дополнительного расследования.

Иначе выстраивается система отношений при отмене решения о прекращении уголовного дела следователя или руководителя следственного органа: прокурор по данным категориям дел вправе отменить постановление следователя или руководителя следственного органа о прекращении уголовного дела, изложить в своем постановлении

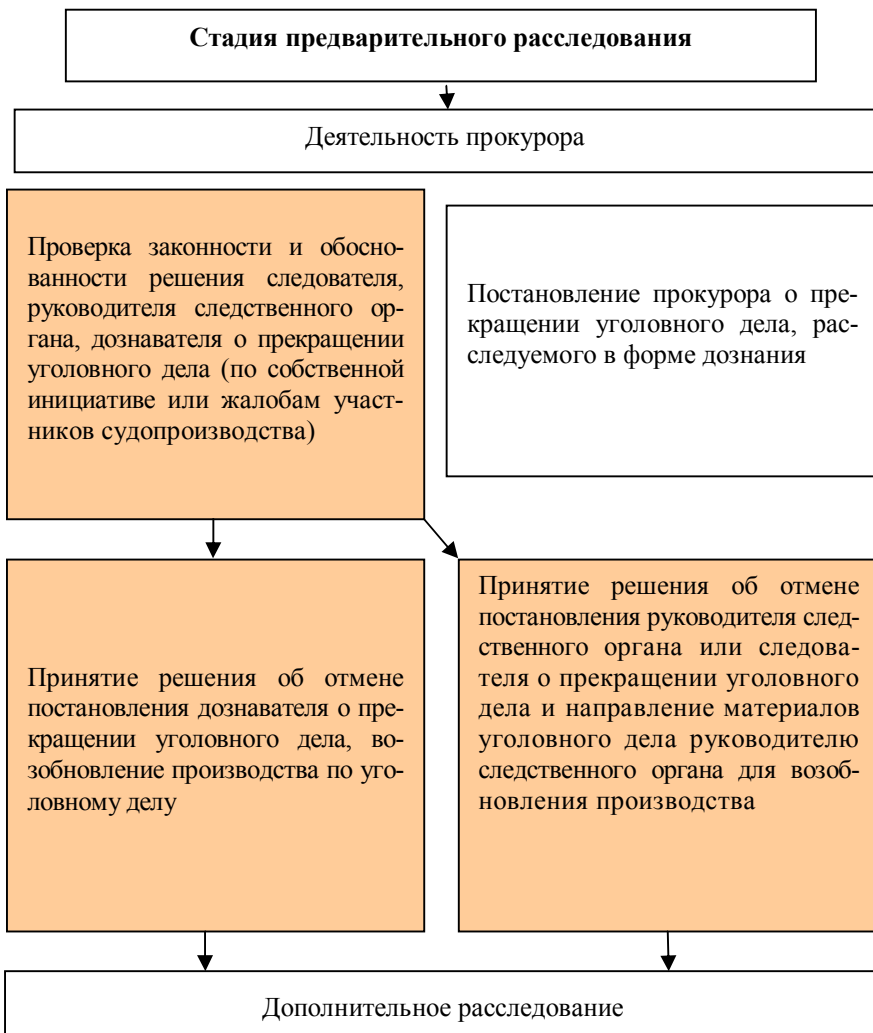


Рис. 2. Завершающий этап досудебного производства, оканчивающийся прекращением уголовного дела

конкретные обстоятельства, подлежащие дополнительному расследованию, и направить его вместе с материалами уголовного дела руководителю следственного органа для исполнения.

Из приведенных схем видно, что наряду с началом «буферных» этапов, на которых реализуются полномочия прокурора по уголовному делу, возникает отдельный правоприменительный цикл – производство по жалобам участников уголовного процесса, и, несмотря на совпадение начала возникновения, их следует разграничивать, так как они имеют различных инициаторов и разные цели и процедуры деятельности.

Одним из завершающих этапов досудебного производства, обладающих признаками «буферного производства», является деятельность прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением (актом, постановлением), постановлением о передаче уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера. Во всех указанных ситуациях прокурор вправе не утвердить завершающие предварительное расследование итоговые акты и направить уголовное дело на дополнительное расследование.

Проведенный анализ позволяет утверждать, что завершающие этапы досудебного производства структурно включают в себя «буферные производства», которые имеют своей целью проверку законности и обоснованности решения органа предварительного расследования о дальнейшем движении уголовного дела на следующую стадию уголовного процесса или о прекращении уголовного судопроизводства вообще. Данная проверка предопределяет **предмет процессуальной деятельности в рамках буферного производства**. Инициация такой проверки возможна как лицами, наделенными властными полномочиями (в силу *ex officio*), так и лицами, имеющими собственный или представляемый интерес в уголовном деле. Основные участники процессуальных отношений на данных этапах – **властные субъекты производства по уголовному делу**, наделенные полномочиями по осуществлению ведомственного контроля (руководитель следственного органа, начальник органа дознания), судебного контроля (судья) и прокурорского надзора. **Форма процессуальной деятельности** в буферном производстве воплощена в конкретном алгоритме правоотношений, который зависит от формы завершения досудебного производства. Эти правоотношения возникают в ходе реализации субъектами буферного производства их полномочий, в контексте проблематики настоящей монографии – в ходе реализации полномочий прокурора.

Следует подчеркнуть, что буферное производство выделяется нами не по субъектной составляющей (как только деятельность прокурора), а по сущности процессуальной деятельности и роли этого вида деятельности в системе уголовного судопроизводства. То есть принципиальным критерием его вычленения в системе уголовного процесса выступает не состав лидирующих субъектов (как это принято для досудебного и судебного производства в системе «разделения труда» органов предварительного расследования и суда), а **перспективная направленность осуществления процессуальной деятельности в его рамках**, что связано с внутренней структурой уголовного судопроизводства как целостной системы последовательно сменяющих друг друга стадий.

Исходя из вышеизложенного, *буферные производства* можно определить как *завершающие досудебное производство этапы процессуальной деятельности прокурора, руководителя следственного органа, судьи, которые в пределах их контрольных и надзорных полномочий проверяют по своей инициативе или жалобе участников уголовного процесса законность и обоснованность решения органа предварительного расследования о прекращении уголовного судопроизводства или о дальнейшем движении уголовного дела на следующую стадию уголовного процесса, обеспечивая при необходимости возобновление цикла процессуальной деятельности на предыдущей стадии.*

С учетом того, что прокурорский надзор носит постоянный характер (в отличие от текущего судебного контроля, который должен быть инициирован в порядке ст. 125 УПК РФ жалобой участника процессуальных отношений), прокурор является ключевой фигурой «буферного производства», обладающей наиболее обширной компетенцией и самым значительным объемом полномочий, изучению теоретических и нормативных аспектов которых будет посвящен следующий параграф настоящей главы работы.

Таким образом, можно сделать вывод, что уяснение сущности «буферных производств» позволяет лучше структурировать процессуальную деятельность основных участников процессуальных отношений на завершающих этапах досудебного производства, определить вектор их деятельности, выявить правовую природу полномочий прокурора, что, в свою очередь, поможет оптимизировать нормативное регулирование его правового статуса.

1.2. Полномочия прокурора на завершающих этапах досудебного производства: теоретические аспекты

Законодательные новеллы последних лет, касающиеся выбора оптимального построения досудебного производства, так или иначе затрагивают систему полномочий прокурора. Эта особенность наблюдается и в принятом 19.02.2018 Федеральном законе № 27-ФЗ, который призван урегулировать пределы сроков содержания под стражей на стадии предварительного расследования и при завершении досудебного уголовного судопроизводства на этапе передачи уголовного дела прокурору – с перспективой направления уголовного дела в суд для принятия решения в порядке ст. 227 УПК РФ¹. Так, законодатель предоставил прокурору полномочие ходатайствовать перед судом о продлении сроков содержания под стражей или домашнего ареста в целях обеспечения законности ограничения свободы обвиняемого при поступлении уголовного дела в суд (как это было ранее предусмотрено в первоначальной редакции ч. 2.1 ст. 221 УПК РФ) и расширил пределы заявления подобных ходатайств для продления указанных сроков на период проверки прокурором уголовного дела. Это обстоятельство позволяет говорить об увеличении объема полномочий прокурора, реализуемых в рамках «буферных производств».

При исследовании вопроса о характере полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства их (полномочия) необходимо рассматривать сквозь призму реализуемых прокурором функций. По сути, именно посредством конкретных полномочий та или иная функция воплощается в реальных правоотношениях прокурора. Полномочия выступают нормативно установленным инструментарием, своего рода средством для реализации соответствующей функции. Поэтому уяснение сущности и количества функций, осуществляемых прокурором в досудебном производстве по уголовным делам, имеет важное методологическое значение для предпринятого в настоящей работе исследования полномочий прокурора.

¹ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части урегулирования пределов срока содержания под стражей на досудебной стадии уголовного судопроизводства: федер. закон от 19.02.2018 № 27-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2018. № 9. Ст. 1284.

Так, по мнению В. Г. Бессарабова, функциями прокурора следует считать социально обусловленные, законодательно установленные полномочия, обеспечивающие верховенство закона, единство и укрепление законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства¹. А. А. Тушев видит сущность уголовно-процессуальных функций прокурора в его полномочиях (обязанностях) общего характера, предусмотренных уголовно-процессуальным законом, посредством которых выполняются задачи и достигается назначение уголовного процесса².

При этом надлежит отметить, что вопрос о функциях вообще и о функциях прокурора в частности, конкретно – на завершающих досудебное производство этапах, является одним из остро дискуссионных в теории уголовного процесса.

Само понятие «функция», являясь общенаучным и системообразующим практически для всех гуманитарных наук, не имеет однозначного определения. Выработке единого подхода к пониманию категории «функция», к сожалению, не способствовало и исследование этимологии данного слова, которое произошло от латинского *function*, обозначающего «исполнение», «осуществление», «выполнение работы». В русском языке, богатом многочисленными смысловыми оттенками употребляемых слов, имеется несколько определений категории «функция», что можно обнаружить при обращении к различным словарям. Однако с точки зрения юридической науки наиболее интересными представляются следующие толкования рассматриваемого термина. Словарь иностранных слов определяет функцию как «обязанность, круг деятельности; назначение, роль»³. Сходная интерпретация содержится и в известных словарях русского языка Т. Ф. Ефремовой, Д. Н. Ушакова, С. И. Ожегова и Н. Ю. Шведовой, в которых функция определяется через категории «обязанность», «круг деятельности»⁴. Современный толковый

¹ См.: Бессарабов В. Г. Прокурорский надзор: учебник. М., 2007. С. 110–119.

² См.: Тушев А. А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации: система функций и полномочий: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2006. С. 10.

³ Комлев Н. Г. Словарь иностранных слов: [более 4 500 слов и выражений]. М., 2006. С. 512.

⁴ См.: Ефремова Т. Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М., 2000; Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1999; Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д. Н. Ушакова. Т. 4. М., 1935–1940.

словарь содержит дефиницию функции как «деятельности, обязанности, работы»¹. Однако следует учитывать, что в плоскости определенной науки общепотребительные термины приобретают особый смысловой оттенок, обусловленный предметом исследования, в связи с чем представляется недостаточно правильным напрямую отождествлять уголовно-процессуальные функции сторон в судопроизводстве с их обязанностями, направлениями их деятельности, опираясь только на этимологическое значение слова «функция». В рассматриваемом нами аспекте функция – это более сложное правовое явление, о чем писали З. З. Зинатуллин и С. Ю. Туров².

Уголовно-процессуальные функции в разные периоды развития отечественной уголовно-процессуальной теории являлись объектом научного интереса таких ученых, как В. Д. Адаменко, В. А. Азаров, А. С. Александров, Л. Б. Алексева, Н. С. Алексеев, С. А. Альперт, И. А. Антонов, М. Т. Аширбекова, Ф. Н. Багаутдинов, М. О. Баев, О. Я. Баев, А. С. Барабаш, Я. И. Баршев, В. И. Басков, Р. С. Белкин, Д. М. Берова, В. П. Божьев, А. Д. Бойков, В. Л. Будников, В. С. Бурданова, Л. М. Володина, М. М. Выдря, Ю. В. Ганочка, А. П. Гуляев, Л. В. Головкин, П. М. Давыдов, В. Г. Даев, Н. Ю. Дутов, М. В. Духовской, З. Д. Еникеев, С. П. Ефимичев, В. С. Зеленецкий, З. З. Зинатуллин, Т. З. Зинатуллин, Ц. М. Каз, К. Б. Калиновский, Н. Н. Ковтун, Л. Д. Кокорев, Н. А. Колоколов, А. Ф. Кони, Ф. М. Кудин, А. В. Кудрявцева, А. М. Ларин, А. П. Лобанов, Ю. А. Ляхов, В. З. Лукашевич, П. А. Лупинская, Е. Б. Мизулина, И. Б. Михайловская, Я. О. Мотовиловкер, Н. Г. Муратова, В. П. Нажимов, А. А. Новикова, И. Л. Петрухин, Н. Н. Полянский, Р. Д. Рахунов, В. И. Рохлин, В. М. Савицкий, В. А. Семенцов, А. В. Смирнов, Ю. И. Стецовский, М. С. Строгович, И. Ю. Таричко, В. Т. Томин, Ф. Н. Фаткуллин, И. Я. Фойницкий, А. Г. Халиулин, Г. П. Химичева, О. В. Химичева, В. С. Шадрин, С. Д. Шестакова, В. В. Шимановский, П. С. Элькинд, Ф. М. Ягофаров, М. Л. Якуб и др.

¹ Современный толковый словарь. URL: <http://dic.academic.ru> (дата обращения: 16.03.2018).

² См.: Зинатуллин З. З., Туров С. Ю. Эволюция учения об уголовно-процессуальных функциях // Вестник Удмуртского университета. Сер. Экономика и право. 2012. № 2-1. С. 91–97; Зинатуллин З. З., Зинатуллин Т. З. Еще раз об уголовно-процессуальных функциях // Проблемы совершенствования и применения законодательства о борьбе с преступностью: матер. Всерос. науч.-практ. конф., посвящ. 95-летию Башкирского государственного университета. Уфа, 2004. Ч. 1. С. 43.

В науке уголовного процесса существует множество определенных рассматриваемого термина, обусловленных различными признаками и аспектами, которые процессуалисты выделяют в качестве понятиеобразующих элементов конструируемых ими дефиниций¹.

Так, В. И. Семихвостов, проведя анализ различий в позициях участников дискуссии, выявил, что одни ученые пишут о функциях уголовного процесса, другие рассматривают функции отдельных участников процесса, а третьи не считают эти расхождения принципиальными ввиду того, что оба подхода отражают сущность рассматриваемого понятия, только первый применительно к самой деятельности, а второй – к ее носителю².

В. К. Шпилев еще в 1974 г. систематизировал все имеющиеся в науке подходы к понятию функции: 1) функция – это отдельный вид, направление уголовно-процессуальной деятельности; 2) функция – это не вид и не направление уголовно-процессуальной деятельности, а назначение и роль участников процесса независимо от того, в каких именно стадиях и в какой последовательности они находят свое осуществление; 3) функция – это часть уголовно-процессуальной деятельности участников уголовного судопроизводства, осуществляемая в силу положения, занимаемого ими в процессе; 4) функция – это основная (ведущая) процессуальная обязанность, в которой проявляется главное назначение и роль участника процесса; 5) функция – это направление деятельности, которую законодатель рассматривает как обязанность соответствующего органа или лица³.

На фоне обострившейся научной дискуссии, вызванной принятием УПК РФ, который в основу состязательного построения процесса заложил разделение уголовно-процессуальных функций, О. А. Картохина выделяет следующие подходы к уяснению сущности рассматриваемой категории: 1) функция – отдельное направление деятельности,

¹ См.: Якуб М. Л. О понятии процессуальной функции в советском уголовном судопроизводстве // Правоведение. 1973. № 5. С. 83–89.

² См.: Семихвостов В. И. К понятию уголовно-процессуальной функции прокурора в стадии судебного разбирательства // Правовая защита частных и публичных интересов: матер. Междунар. межвуз. науч.-практ. конф. (19–20 января 2006 г.): сб. ст. В 3 ч. Челябинск, 2006. Ч. 2. С. 108.

³ См.: Шпилев В. К. Содержание и формы уголовного судопроизводства. Минск, 1974. С. 56.

которое возникает в ходе расследования уголовного дела и его разрешения по существу, поэтому справедливо говорить о наличии трех основных функций: обвинения (уголовного преследования), защиты и разрешения дела (юстиции); 2) функция – основная процессуальная обязанность участника процесса, определяющая его процессуальную роль. Этот подход позволяет выделять такое количество функций, сколько существует участников процесса, каждому из которых соответствует присущая только ему уголовно-процессуальная функция¹; 3) функция – своеобразное звено, которое объединяет правовое положение участника процесса с его задачами; 4) функция – деятельность одного или нескольких участников уголовного процесса, которая осуществляется в силу процессуального статуса, реализуемого ими².

Через десять лет, сопоставляя позиции ученых по указанной проблематике, Э. О. Безмельницына с определенной долей условности выделила четыре основных подхода: 1) функция – это отдельный вид, направление, часть уголовно-процессуальной деятельности или круг деятельности участников; 2) функция – это не сама деятельность, а именно ее модель, направление; 3) функция – это основная обязанность, установленная законом, в которой проявляется главное назначение, роль каждого участника процесса; 4) функция – это назначение и роль участников процесса, выражающиеся в направлениях этой деятельности независимо от того, в каких именно стадиях и в какой последовательности они находят свое осуществление³.

Таким образом, рассмотрев существующие в научной литературе точки зрения по вопросу определения сущности уголовно-процессуальной функции, можно выделить следующие подходы:

1) традиционная концепция, согласно которой функции в уголовном процессе – это отдельные (основные) виды или направления процессуальной деятельности;

2) функции отдельных участников – отдельные (основные) виды или направления процессуальной деятельности отдельных участни-

¹ См.: Шимановский В. В. К вопросу о процессуальной функции следователя в советском уголовном процессе // Правоведение. 1965. № 2. С. 175–178.

² См.: Картохина О. А. Начало и прекращение уголовного преследования следователями органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003. С. 12.

³ См.: Безмельницына Э. О. Прокурор в судах второй, кассационной и надзорной инстанций: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 43–44.

ков уголовного судопроизводства, возникающей при реализации ими своих прав и обязанностей;

3) функции отдельных участников – основная процессуальная обязанность, которая определяет процессуальную роль каждого из участников процесса.

Рассмотрим подробнее каждый из подходов.

В юридической литературе преобладает первый подход, основоположником которого является М. Строгович. Он считает функциями определенные стороны, направления деятельности, которые не совпадают друг с другом и не поглощаются друг другом¹. Сходную позицию занимали С. А. Альперт, Л. Д. Кокорев². Однако Р. Д. Рахунов полагал, что процессуальная функция является даже не направлением, а частью уголовно-процессуальной деятельности³.

М. Л. Якуб рассматривал процессуальные функции как основные виды, направления процессуальной деятельности, дифференцированные в регулируемой законом деятельности по непосредственному осуществлению задач уголовного судопроизводства⁴. Д. М. Берова определила уголовно-процессуальные функции как направления уголовно-процессуальной деятельности, осуществляемые уполномоченными субъектами в целях реализации назначения уголовного судопроизводства⁵. Д. А. Ережипалиев в своей работе аргументировал подход, основанный на разграничении уголовно-процессуальных функций и процессуальных функций участников уголовного процесса. Он рассматривал уголовно-процессуальные функции как самостоятельные направления реализации правоотношений, складывающихся в ходе деятельности участников уголовного процесса на всех стадиях судопроизводства⁶.

¹ См.: *Строгович М. С.* Курс советского уголовного процесса. М., 1968. Т. I. С. 188.

² См.: *Альперт С. А.* Обвинение в советском уголовном процессе: учеб. пособие. Харьков, 1974. С. 15; *Кокорев Л. Д.* Участники правосудия по уголовным делам. Воронеж, 1971.

³ См.: *Рахунов Р. Д.* Участники уголовно-процессуальной деятельности. М., 1961. С. 23, 37.

⁴ См.: *Якуб М. Л.* О понятии функции в советском уголовном судопроизводстве // Правоведение. 1973. № 5. С. 83–89.

⁵ См.: *Берова Д. М.* Основы теории функционализма в уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2011. С. 14.

⁶ См.: *Ережипалиев Д. И.* Прокурор как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения в досудебных стадиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 4.

Я. О. Мотовиловкер, определяя функции как направления деятельности, делает оговорку: вопрос об основных уголовных процессуальных функциях нужно исследовать только в совокупности с вопросом о состязательности сторон процесса, поскольку это не позволяет превратиться спору по существу в спор о терминах. Поэтому целесообразно говорить о функции как о направлении деятельности только после того, как к слову «функция» будет добавлена ее характеристика: «обвинения», «защиты», «разрешения дела»¹.

Представляется правильным присоединиться к этой точке зрения и под уголовно-процессуальными функциями понимать основные направления уголовно-процессуальной деятельности, обеспечивающие реализацию принципа состязательности сторон². Другие точки зрения по определению функций не столько противоречат традиционной, сколько рассматривают функции в другом аспекте.

Так, сторонники второго подхода считают, что функции выражаются в правовом статусе каждого из их носителей, поэтому справедливо говорить именно о функциях участников процесса, которые и составляют содержание деятельности, воплощая связь с их процессуальным положением. Так, П. С. Элькинд считала функциями уголовного процесса специальное назначение и роль участников уголовно-процессуальной деятельности, определяемые нормами права и выраженные в соответствующих направлениях³. В связи с этим З. З. Зинатуллин и Т. З. Зинатуллин под уголовно-процессуальными функциями понимают направления процессуальной деятельности участников уголовного процесса, нацеленные на достижение его предназначения⁴. Сходный подход наблюдаем и у П. А. Лупинской⁵,

¹ См.: Мотовиловкер Я. О. Основные уголовно-процессуальные функции. Ярославль, 1976. С. 5–6.

² По сути, в данном ключе реализует свой полисистемный подход к уяснению феномена функций в уголовном процессе Е. Н. Гринюк, о позиции которой будет подробнее сказано далее в контексте анализа функциональной составляющей деятельности прокурора именно в досудебном производстве по уголовным делам (см.: Гринюк Е. Н. Роль прокурора в обеспечении прав участников уголовного процесса на досудебных стадиях: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2018. С. 10).

³ См.: Элькинд П. С. Сущность советского уголовно-процессуального права. Л., 1963. С. 54.

⁴ См.: Зинатуллин З. З., Зинатуллин Т. З. Уголовно-процессуальные функции. Ижевск, 2002. С. 11.

⁵ См.: Лупинская П. А. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник. М., 2003. С. 74.

Г. Г. Турилова¹, Б. А. Тугутова², С. П. Ефимичева и П. С. Ефимичева³.

Г. П. Химичева конкретизирует, что процессуальными функциями являются осуществляемые участниками судопроизводства направления процессуальной деятельности посредством реализации их прав и обязанностей⁴.

А. М. Баскалова утверждает, что уголовно-процессуальные функции, являясь направлениями деятельности сторон, выражают конечную цель их участия в уголовном процессе⁵.

Е. Л. Никитин вводит в дефиницию уголовно-процессуальных функций категорию «интерес», подчеркивая, что это самостоятельные направления уголовно-процессуальной деятельности, осуществляемые участниками согласно их процессуальному положению и процессуальному интересу⁶.

О. С. Ерохина считает, что функции участников уголовного судопроизводства детерминированы либо базовым направлением уголовно-процессуальной деятельности (расследованием, обвинением, защитой, разрешением уголовного дела), либо потребностью решения важной задачи уголовного процесса⁷.

Третий подход к определению феномена функций в уголовном процессе зиждется на понимании функции в качестве обязанности участника судопроизводства, отражающей его главную процессуальную роль. Например, В. В. Шимановский рассматривал функцию

¹ См.: *Турилов Г. Г.* Прокурор как субъект доказывания в российском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2002. С. 18.

² См.: *Тугутов Б. А.* Функции прокурора на судебных стадиях уголовного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 9.

³ См.: *Ефимичев С. П., Ефимичев П. С.* Принцип состязательности и его реализация в уголовном судопроизводстве // *Российский следователь*. 2005. № 1. С. 5–11.

⁴ См.: *Химичева Г. П.* Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. М., 2003. С. 49.

⁵ См.: *Баскалова А. М.* Уголовно-процессуальная функция обвинения, осуществляемая прокурором, и ее реализация на судебном следствии: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2002. С. 12.

⁶ См.: *Никитин Е. Л.* Актуальные проблемы прокурорской деятельности при осуществлении уголовного преследования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 13.

⁷ См.: *Ерохина О. С.* Участие следователя в судебном заседании в ходе досудебного производства по уголовному делу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 15.

как основную процессуальную обязанность, обуславливающую процессуальную роль каждого из участников уголовного процесса¹. Похожая позиция формулируется и А. А. Тушевым².

Основоположником такого подхода можно считать М. А. Чельцова, который еще в 1948 г. определял функцию как направление процессуальной деятельности, регламентированное законодателем в качестве обязанности органа или лица, участвующего в уголовном процессе³.

Особо следует выделить позицию В. М. Бозрова, подвергнувшего критике существующие дефиниции уголовно-процессуальных функций как малоэффективные с точки зрения методологии. В функциях В. М. Бозров видит проявление внутренних и самых существенных свойств уголовного судопроизводства и в первую очередь той его части, которая именуется правосудием⁴. С мнением этого ученого можно согласиться в части того, что не любое направление уголовно-процессуальной деятельности следует именовать уголовно-процессуальной функцией, а именно то, которое раскрывает сущность состязательного построения уголовного процесса.

Здесь уместно проанализировать полисистемный подход к уяснению феномена функции, примененный Е. Н. Гринюк, которая вполне резонно заявляет, что разнообразие взглядов на данную категорию обусловлено использованием учеными термина «функция» в разных системах координат. Она определяет уголовно-процессуальную языковую сферу применения термина «функция», связывая эту систему использования данного термина с позицией законодателя, отраженной в ст. 15 УПК РФ, где четко выделены три уголовно-процессуальные функции⁵. Действительно, функции законодателем упомянуты в уголовно-процессуальном контексте только в п. 45 ст. 5 УПК РФ, раскрывающем определение сторон в процессе, и в ч. 2 ст. 15 УПК РФ, закрепляющей триаду основных уголовно-процессуальных функций в системе коор-

¹ См.: *Шимановский В. В.* К вопросу о процессуальной функции следователя в советском уголовном процессе // Правоведение. 2005. № 2. С. 175–178.

² См.: *Тушев А. А.* Указ. соч. С. 50.

³ См.: *Уголовный процесс: учеб. пособие / под ред. М. А. Чельцова.* М., 1948. С. 11.

⁴ См.: *Бозров В. М.* К проблеме методологии в теории уголовно-процессуальных функций // Общество и право. 2009. № 4. URL: www.justicemaker.ru (дата обращения: 14.01.2018).

⁵ См.: *Гринюк Е. Н.* Указ. соч. С. 55–56.

динат принципа состязательности сторон (мы не берем в расчет использование категории «функция» для характеристики в ч. 10 ст. 107 УПК РФ федеральных органов исполнительной власти, так как применение законодателем этого термина в данном контексте не имеет ничего общего с состязательным построением уголовного судопроизводства и обусловлено определением компетенции государственных органов в сфере обеспечения реализации меры пресечения – домашний арест).

Е. Н. Гринюк применительно к деятельности прокурора выделяет еще доктринальную сферу использования термина «функция» (здесь проявляет себя всевозможное разнообразие подходов ученых, что, собственно, было продемонстрировано нами выше при анализе взглядов представителей науки на данную проблему). Также она вполне обоснованно вычленяет иную законодательную сферу применения исследуемой категории, подразумевая нормативные установления Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹, где указанный термин использован для характеристики основных направлений деятельности органов прокуратуры. Пожалуй, согласимся с этим автором, что не следует ассоциировать уголовно-процессуальные функции прокурора и функции органов прокуратуры, реализуемые в уголовном процессе посредством участия сотрудников прокуратуры в уголовно-процессуальных отношениях в качестве надзирающих прокуроров².

Таким образом, если исходить из идейных основ, содержащихся в ст. 15 УПК РФ, то под уголовно-процессуальными функциями в уголовном судопроизводстве необходимо понимать отдельные направления уголовно-процессуальной деятельности, в которых основные участники судопроизводства согласно их правовому статусу реализуют свое назначение. Когда участники могут активно выполнять свое назначение, тогда в их деятельности наиболее ярко найдут воплощение сущностные черты осуществляемой ими функции. Степень выраженности этих черт базовых уголовно-процессуальных функций в наибольшей мере зависит: 1) от стадии уголовного судопроизводства (здесь оказывают влияние на реализацию функции

¹ См.: О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 30.10.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Гринюк Е. Н. Указ. соч. С. 57–60.

конкретные задачи стадии и специфика процессуальной деятельности на данном этапе производства); 2) положения участника уголовно-процессуальных отношений¹. По сути, это понимание уголовно-процессуальных функций в узком смысле, сквозь призму принципа состязательности сторон и с точки зрения позиции законодателя. Данное понимание приводит к убеждению, что прокурор в уголовном процессе реализует только одну уголовно-процессуальную функцию – функцию обвинения, когда предстает в состязательном процессе перед судом в качестве одной из тяжущихся сторон – в статусе государственного обвинителя².

Исследования проблем процессуальных функций и полномочий прокурора как участника уголовного судопроизводства на различных стадиях процесса содержатся в научных трудах К. А. Бабина, В. П. Божьева, Е. Д. Болтошева, В. Г. Даева, И. С. Дикарева, Т. А. Ермаковой, Э. Р. Исламовой, Н. П. Кирилловой, Ж. К. Коняровой, О. Н. Коршунова, В. А. Лазаревой, А. М. Ларина, А. О. Машовец, В. Д. Миронова, Я. О. Мотовиловкера, Н. Г. Муратовой, А. М. Мухина, С. В. Романова, В. М. Савицкого, Т. Н. Самойловой, М. С. Строговича, В. О. Трофимова, А. А. Тушева, В. Г. Ульянова, А. Г. Халиулина, П. С. Элькинд и др.³

¹ См.: *Зайцева Е. А.* Концепция развития института судебной экспертизы в условиях состязательного уголовного судопроизводства: монография. М., 2010. С. 29.

² См.: *Гринюк Е. Н.* Указ. соч. С. 63.

³ См.: *Бабин К. А.* Уголовное преследование как функция прокурора в уголовном процессе России: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2008; *Божьев В. П.* Уголовно-процессуальные правоотношения: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994; *Болтошев Е. Д.* Функции прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; *Даев В. Г.* Процессуальные функции и принцип состязательности в советском уголовном процессе // *Правоведение.* 1974. № 1. С. 64–73; *Дикарев И. С.* Надзорно-кассационная форма пересмотра судебных решений в уголовном процессе: теоретические основы и пути совершенствования: дис. ... д-ра юрид. наук. Волгоград, 2016; *Ермакова Т. А.* Поддержание обвинения прокурором: теория, законодательство, практика: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Исламова Э. Р.* Процессуальные полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2009; *Кириллова Н. П.* Процессуальные функции профессиональных участников состязательного судебного разбирательства уголовных дел в суде первой инстанции: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2008; *Конярова Ж. К.* Дискреционные полномочия прокурора и проблемы их реализации на досудебных стадиях уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008; *Коршунов О. Н.* Теоретические и прикладные

Последними опубликованными работами, в которых проводится анализ функций и полномочий прокурора, являются исследования Е. А. Анаевой, Э. О. Безмельницыной, Е. В. Богатовой, Е. Н. Бушковской, О. В. Воронина, Е. Н. Гринюк, Д. И. Ережипалиева, В. В. Ключкова, В. Ф. Крюкова, В. В. Самсонова, К. А. Трифоновой, Б. А. Тугутова¹.

проблемы уголовного преследования: монография. СПб., 2006; *Лазарева В. А.* Прокурор в уголовном процессе: учеб. пособие. Самара, 2010; *Ларин А. М.* Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. М., 1986; *Машовец А. О.* Принцип состязательности и его реализация в предварительном следствии: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1994; *Миронов В. Д.* Полномочия прокурора и их реализация при производстве по уголовным делам в суде первой инстанции: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2008; *Мухин А. М.* Процессуальная деятельность прокурора при разбирательстве уголовных дел в суде первой инстанции: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2009; *Романов С. В.* Понятие, система и взаимодействие процессуальных функций в российском уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; *Савицкий В. М.* Очерк теории прокурорского надзора. М., 1975; *Самойлова Т. Н.* Проблемные аспекты правозащитной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. Ижевск, 2009; *Строгович М. С.* О состязательности и процессуальных функциях в советском уголовном судопроизводстве // Правоведение. 1962. № 2. С. 106–114; *Трофимов В. О.* Полномочия прокурора и их реализация в состязательном уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; *Тушев А. А.* Указ. соч.; *Ульянов В. Г.* Государственное обвинение в Российском уголовном судопроизводстве: процессуальные и криминалистические аспекты: дис. ... д-ра юрид. наук. Краснодар, 2002; *Халиулин А. Г.* Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России. Кемерово, 1998; *Элькинд П. С.* Сущность советского уголовного процесса. Л., 1963.

¹ См.: *Анаева Е. А.* Прокурор как субъект юридического процесса: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2011; *Безмельницына Э. О.* Указ. соч.; *Безмельницына Э. О., Зайцева Е. А.* Участие прокурора в судах второй, кассационной и надзорной инстанций: монография. Волгоград, 2011; *Богатова Е. В.* Контрольно-надзорная деятельность и ее эффективность в стадии возбуждения уголовного дела: монография. М., 2018; *Бушковская Е. Н.* Надзор прокурора за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; *Воронин О. В.* Теоретические основы современной прокурорской деятельности: монография / под ред. д-ра юрид. наук А. Г. Халиулина. Томск, 2013; *Гринюк Е. Н.* Указ. соч.; *Ережипалиев Д. И.* Указ. соч.; *Зайцева Е. А., Трифонова К. А.* Правовой институт возвращения уголовного дела на дополнительное расследование: проблемы теории и практики: монография. М., 2014; *Ключков В. В.* Актуальные проблемы теории законности и прокурорского надзора: монография / сост. А. В. Ключкова, О. В. Пристанская; Акад. Ген. прокуратуры РФ. М., 2012; *Крюков В. Ф.* Правовой статус прокурора в уголовном преследовании (досудебное и суде-

Вопрос о процессуальных функциях прокурора всегда относился к разряду дискуссионных и разрешался отдельными учеными, исходя из общего понимания ими категории «уголовно-процессуальная функция», которое предопределяло вектор их исследования применительно к деятельности прокурора.

Так, ряд ученых занимают позицию, которую кратко можно описать словосочетанием «**выделение базовой функции**» в деятельности прокурора. Одни авторы считают таковой функцию уголовного преследования, а остальным функциям (надзора, процессуального руководства и др.) отводят роль производных от нее. При этом выбор базовой функции и количество производных функций не всегда совпадает с видением законодателем системы уголовно-процессуальных функций, закрепленной им в ч. 2 ст. 15 УПК РФ. Это обстоятельство позволяет говорить о том, что по большей части в научном сообществе подход к функциям прокурора не ограничивается узким смыслом, заложенным в нормативных предписаниях ст. 15 УПК РФ, а основывается на законоустановлениях ч. 1 ст. 37 УПК РФ и положениях Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Так, В. А. Лазарева, исследуя вопрос о первичности той или иной функции прокурора, приходит к выводу, что прокурор в разных формах на всех стадиях уголовного процесса реализует только одну функцию – уголовного преследования, и что надзор прокурора за законностью процессуальной деятельности органов предварительного расследования выступает способом осуществления функции уголовного преследования¹.

Категоричную точку зрения по данному вопросу высказывает Б. А. Тугутов, не относящий уголовное преследование к процессуальным функциям участников уголовного судопроизводства (в том числе прокурора) по причине того, что законодатель не наделяет

ное производство): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012; *Самсонов В. В.* Прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2011; *Трифонов К. А.* Правовой институт возвращения уголовного дела на дополнительное расследование: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2012; *Тугутов Б. А.* Указ. соч.

¹ См.: *Лазарева В. А.* Прокурор в уголовном процессе: учеб. пособие. Самара, 2010. С. 41; *Ее же.* Прокурор в уголовном процессе: учеб. пособие для магистров. М., 2012. С. 44–45.

эту деятельность необходимыми признаками функции¹, хотя термин «уголовное преследование» довольно часто употребляется в тексте УПК РФ применительно как к частным, так и публичным субъектам уголовно-процессуальных отношений.

Своеобразный подход использует З. Ш. Гатауллин, считающий надзор за законностью предварительного расследования средством реализации прокурором его процессуальной функции обвинения (уголовного преследования)². В этой позиции прослеживается отождествление функции обвинения и уголовного преследования, хотя, как представляется, данные категории не являются синонимами³. В частности, буквальное толкование дефинитивных норм, содержащихся в пп. 22 и 55 ст. 5 УПК РФ, дает основание для разграничения данных категорий: в п. 22 ст. 5 УПК РФ законодатель определил обвинение как «утверждение о совершении определенным лицом деяния, запрещенного уголовным законом, выдвинутое в порядке, установленном настоящим Кодексом», в п. 55 той же статьи обозначил уголовное преследование как «процессуальную деятельность, осуществляемую стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления». Тем не менее именно непоследовательность позиции законодателя породила при употреблении в научных текстах смешение двух анализируемых категорий: в п. 45 ст. 5 УПК РФ законодатель фактически поставил знак равенства между этими двумя понятиями, определяя стороны в уголовном процессе таким образом: «стороны – участники уголовного судопроизводства, выполняющие на основе состязательности функцию обвинения (уголовного преследования) или защиты от обвинения»).

Как представляется, все же объем этих понятий не одинаков, они не тождественны и термины, применяемые для их обозначения, не должны смешиваться при оперировании ими ни в научных трудах, ни тем более в тексте закона. С учетом того, что уголовное преследование – это деятельность по изобличению конкретного лица в совершении преступления, результатом этой деятельности (в случае

¹ См.: *Тугутов Б. А.* Указ. соч. С. 10.

² См.: *Гатауллин З.* Уголовное преследование как функция прокурора // *Законность.* 2010. № 2. С. 9–13.

³ Кстати, такое отождествление встречается в работах В. П. Божьева (см.: *Божьев В. П.* Состязательность на предварительном следствии // *Законность.* 2004. № 1. С. 3–6), И. Б. Михайловской (см.: *Михайловская И.* Права личности – новый приоритет Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // *Российская юстиция.* 2002. № 7. С. 2–4).

успешного ее завершения) может стать обвинение данного лица в совершении деяния, запрещенного Уголовным кодексом РФ. Именно такое прочтение видится нам в дефинитивных нормах ст. 5 УПК РФ, которое позволяет четче высветить сущность рассматриваемых категорий.

В. В. Яковенко считает уголовное преследование стержневой функцией российской прокуратуры, являющейся одним из основных направлений ее деятельности и осуществляемой от имени государства на основе принципов публичности и состязательности¹. Подход В. В. Яковенко видится обоснованным в контексте характеристики органов прокуратуры, которые в соответствии с федеральным законодательством должны осуществлять уголовное преследование, т. е. **речь идет не о процессуальной функции прокурора как такового, а о функции органов прокуратуры в системе органов государственной власти.**

В работах других ученых приоритет базовой функции закрепляется за функцией надзора, которую они считают самостоятельной и единственной. Например, В. П. Беляев полагает, что у прокуратуры, как специализированного органа высшего государственного надзора, должна быть только одна функция – надзорная². Некоторые авторы надзорную функцию прокуратуры считают основной функцией прокурора в уголовном процессе (Ю. П. Синельщиков³). Е. А. Буглаева вообще считает, что на стадии предварительного расследования уголовное преследование и правозащитная деятельность являются задачами прокурора, поскольку служат осуществлению основной функции прокурорского надзора⁴.

Однако большинство ученых-процессуалистов являются сторонниками **полифункционального подхода к деятельности прокурора.**

¹ См.: Яковенко В. В. Уголовное преследование и роль прокурора в его осуществлении: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 10.

² См.: Беляев В. П. Надзорная и иные функции прокуратуры – совместимы ли они? // Российский следователь. 2006. № 4. С. 49–54.

³ См.: Синельщиков Ю. П. О функциях прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса // Российский следователь. 2008. № 17. С. 9–14.

⁴ См.: Буглаева Е. А. Участие прокурора в ходе предварительного следствия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 8.

Например, Н. В. Мельников в качестве основных функций прокурора выделяет надзорную, правозащитную, упорядочивающую, правоприменительную и др.¹

Д. М. Берова к функциям прокурора в досудебном производстве относит осуществление надзора, руководство предварительным расследованием, охрану прав и свобод человека и гражданина, обвинение (в ограниченном объеме). Ограниченную реализацию функции обвинения прокурором этот автор объясняет так: полностью этой функции прокурор не лишен, так как он осуществляет две ее подфункции – уголовное преследование и обвинение (в узком смысле слова) – на стадии возбуждения уголовного дела и на завершающем этапе досудебного производства, когда утверждает итоговые обвинительные акты предварительного расследования².

Иначе оценивает ситуацию с уголовным преследованием в деятельности прокурора Э. О. Безмельницына, обоснованно полагая, что в досудебных стадиях уголовного судопроизводства функция обвинения сосредоточена в руках лидирующих субъектов, которые непосредственно осуществляют производство по уголовному делу, – следователя и дознавателя – в связи с чем говорить о том, что прокурор выполняет функцию уголовного преследования, не совсем корректно³. Аналогично высказывается И. С. Дикарев, утверждающий, что на стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования прокурор функцию уголовного преследования не реализует, сосредотачивая свою деятельность на надзоре за исполнением законов органами предварительного расследования⁴. В таком подходе есть своя логика: функция обвинения может воплощаться в деятельности конкретных субъектов только при наличии у них соответствующих полномочий, посредством которых и осуществляется данная функция. Отсутствие в арсенале участника уголовного процесса действенного механизма для реализации функции (набора необходимых

¹ См.: Мельников Н. В. Прокурорская власть // Государство и право. 2002. № 2. С. 14–20.

² См.: Берова Д. М. Указ. соч. С. 17–18.

³ См.: Безмельницына Э. О. Указ соч. С. 51.

⁴ См.: Дикарев И. С. Спорные вопросы организации досудебного производства по уголовным делам // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 27–30; *Его же*. Четвертый повод для возбуждения уголовного дела // Законность. 2012. № 3. С. 53–55.

полномочий) является прямым доказательством невозможности осуществления им этой функции.

Являясь сторонником полифункционального подхода, А. Г. Халиулин выделяет две группы функций прокурора: основные (к ним он относит уголовное преследование и надзор) и дополнительные (к которым он причисляет процессуальное руководство расследованием, обеспечение прав и охрану законных интересов участвующих в деле лиц)¹.

По мнению А. А. Тушева, прокурор реализует такие функции, как: 1) правозащита; 2) уголовное преследование; 3) борьба с преступностью; 4) надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия; 5) руководство процессуальной деятельностью дознавателя и органов дознания; 6) координация деятельности правоохранительных органов по возбуждению уголовных дел и расследованию преступлений².

В содержании деятельности прокурора в досудебном производстве В. Ф. Крюков выделяет надзор, функцию процессуального продвижения обвинения на условиях его законности и обоснованности, правозащиту и организационно-распорядительную функцию³.

Применительно к правоотношениям, сформированным до реформы 2007 г., О. В. Химичева признавала основной уголовно-процессуальной функцией прокурора надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. При этом основополагающую для прокурора уголовно-процессуальную функцию – функцию уголовного преследования – в досудебном производстве она считала дополнительной, а полномочия по процессуальному руководству деятельностью следователей относила к проявлениям надзорной функции и функции уголовного преследования⁴.

¹ См.: Халиулин А. Г. Уголовное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации. Проблемы осуществления в условиях правовой реформы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 7.

² См.: Тушев А. А. Указ. соч. С. 8.

³ См.: Крюков В. Ф. Правовой статус прокурора в уголовном преследовании (досудебное и судебное производство): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. С. 10.

⁴ См.: Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 12.

Особый интерес вызывает подход Л. Г. Татьяниной к определению количества и видов деятельности и функций прокурора в уголовном процессе, предусматривающий выделение правозащитной, правоохранительной, правообеспечительной и правосстановительной составляющих в деятельности прокурора. Автор утверждает, что независимо от реализуемой прокурором функции данные составляющие в деятельности прокурора присутствуют всегда¹.

Такое разнообразие подходов к определению функций прокурора свидетельствует о том, что в теории уголовно-процессуальной науки проблема соотношения функций прокурора до сих пор актуальна. Разрешение этой острой дискуссии имеет принципиальное значение, так как функции непосредственно определяют содержание и объем полномочий прокурора, влияя на его процессуальный статус в целом, а также на его положение на завершающих этапах досудебного производства. **По сути, функции задают вектор деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве, а полномочия обеспечивают качество и количество средств реализации этой деятельности в рамках конкретной функции.**

Анализ вышеизложенных позиций по этому непростому вопросу приводит нас к заключению, что именно полифункциональный подход к исследованию деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве в целом и в досудебных стадиях в частности наиболее полно соответствует описанию всех разных граней деятельности этого участника уголовного судопроизводства, высвечивая многоплановость и многозадачность его действий и решений на завершающих этапах досудебного производства.

При этом хотелось бы сквозь призму полифункционального подхода проанализировать программные положения о роли прокурора в уголовном процессе, сформулированные в Концепции судебной реформы в Российской Федерации 1991 г. В качестве принципиального момента было зафиксировано, что функции расследования преступлений и надзора за органами предварительного расследования нельзя соединять в лице прокурора, поскольку в досудебных стадиях процесса это вызовет опасные перекосы и в целом

¹ См.: Татьяна Л. Г. Виды деятельности прокурора в уголовном процессе России // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. 2010. № 3 (7). С. 30–33.

противоречит требованиям системного подхода. С концептуальной точки зрения, безусловно, важно признать уголовное преследование в качестве доминирующей функции прокуратуры, но при этом необходимо частично перераспределить груз надзорных полномочий в пользу судебного контроля и самостоятельности следователя¹.

Воплощение идеи перераспределения функций прокурора нашло свое отражение в принятии Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ². **В результате полномочия прокурора на завершающих этапах досудебного производства существенно трансформировались.** Приоритет был отдан функции надзора, в то время как средства реализации функции уголовного преследования были фактически изъяты из объема полномочий прокурора, на что справедливо указывает И. С. Дикарев, благодаря чему были «созданы условия для по-настоящему объективного прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, добиться чего без дистанцирования прокурора от поднадзорной деятельности было бы попросту невозможно»³.

Однако, как представляется, общая тональность реформ 2007 г. была «чрезмерно максималистской», что выразилось в лишении прокурора не только полномочий по непосредственной реализации функции прокуратуры в части уголовного преследования: у прокурора были изъяты эффективные рычаги надзора, позволявшие ему жестко и оперативно реагировать на выявленные нарушения законности в деятельности органов предварительного следствия. **Эта трансформация полномочий прокурора оценивается нами весьма негативно.** К нашему удовлетворению, через три года Федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ⁴ возвращает прокурору ряд

¹ См.: О Концепции судебной реформы в Российской Федерации: постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

² См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

³ Дикарев И. С. Спорные вопросы организации досудебного производства по уголовным делам // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 27–30.

⁴ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: федер. закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ (в ред. от 31.12.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

утраченных полномочий по надзору за предварительным следствием: ему вновь предоставлено право напрямую отменять постановления следователя и его руководителя об отказе в возбуждении уголовного дела, приостановлении предварительного следствия и прекращении уголовного дела или уголовного преследования (**эти новеллы, по нашему глубокому убеждению, можно рассматривать как яркое и позитивное проявление трансформации полномочий на завершающих этапах досудебного производства**).

Итак, с учетом коррекции законодателем полномочий прокурора, в современных условиях доминирующей функцией прокурора на завершающих этапах досудебного производства выступает функция надзора за законностью осуществления процессуальной деятельности органами дознания и предварительного следствия, что явствует из буквального толкования ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹, ч. 1 ст. 37 УПК РФ.

В законодательстве также прямо закреплена функция уголовного преследования: согласно п. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре РФ», а также ст. 21 и 37 УПК РФ прокурор отнесен к субъектам, реализующим уголовное преследование. Однако проявление указанной функции в деятельности прокурора существенно усечено за счет ограничения полномочий, служивших средством ее реализации. По этому поводу Д. А. Сычев отмечает, что подобное нормативное регулирование не способствуют фактическому утверждению статуса прокурора как главы обвинительной власти в правоприменительной деятельности².

Проявления функции уголовного преследования в деятельности прокурора можно обнаружить в некоторых полномочиях на стадии возбуждения уголовного дела и при утверждении обвинительного заключения (акта или постановления).

На стадии возбуждения уголовного дела прокурор уполномочен отменить постановление об отказе в возбуждении уголовного дела

¹ См.: О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 30.10.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Далее – Федеральный закон «О прокуратуре РФ».

² См.: *Сычев Д. А.* Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 128.

и направить материалы на дополнительную проверку. В этой ситуации прослеживается **иницирование прокурором продолжения проверочных мероприятий в целях уголовного преследования лица, совершившего преступление**¹.

При утверждении итогового процессуального документа – обвинительного заключения (акта, постановления) – эта функция выражается в **перспективной направленности на поддержание государственного обвинения в суде**, а также проявляется в полномочиях прокурора по возвращению уголовного дела следователю и дознавателю, когда согласно решению, направленному на возобновление и продолжение предварительного расследования, существует возможность дальнейшего осуществления уголовного преследования. В этом вопросе мы солидарны с И. С. Дикаревым, полагающим, что при утверждении обвинительного заключения прокурор принимает на себя функцию уголовного преследования. «В этот момент он прекращает реализацию функции надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, поскольку поднадзорная (следственная) деятельность признается завершенной»². Но спорным видится тезис И. С. Дикарева, что «первым по времени актом осуществления прокурором функции уголовного преследования» выступает утверждение им обвинительного заключения: позиционирование инициирования возбуждения уголовного дела как проявления уголовного преследования дает основание не согласиться с этим автором в указанном аспекте.

В деятельности прокурора, с учетом ранее приведенных позиций ряда авторитетных ученых, также можно выделить **правозащитную функцию**, что вытекает и из анализа ведомственных актов, регламентирующих полномочия прокуроров в досудебном производстве. Согласно положениям приказа Генеральной прокуратуры РФ от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процес-

¹ Деятельность по возбуждению уголовного дела Восьмой конгресс ООН отнес к проявлению функции уголовного преследования наряду с расследованием уголовного дела (см.: Руководящие принципы, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование, приняты Восьмым конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, сентябрь 1990 г.). URL: <http://mosmediator.narod.ru> (дата обращения: 20.02.2018).

² Дикарев И. С. Спорные вопросы организации досудебного производства по уголовным делам // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 27–30.

суальной деятельностью органов предварительного следствия» прокурору следует считать «приоритетным направлением своей деятельности защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а равно защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения... Принимать в пределах имеющихся полномочий меры к восстановлению нарушенных прав, возмещению материального ущерба и компенсации морального вреда»¹. Аналогичные требования содержались и в п. 1.2 ныне отмененного приказа Генеральной прокуратуры РФ от 02.06.2011 № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия».

О функции процессуального руководства предварительным расследованием А. П. Кругликов пишет, что согласно Концепции судебной реформы в Российской Федерации предусматривалось сохранение за прокурором этой функции и указывались соответствующие полномочия для ее реализации, которые нашли закрепление и в ст. 37 УПК РФ, однако после вступления в силу Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ прокурор их по большей части утратил и они стали осуществляться руководителем следственного органа². Тем не менее полагаем, что на современном этапе прокурор все-таки реализует функцию процессуального руководства расследованием – только в отношении органов дознания. Проявление этой функции можно обнаружить, к примеру, в полномочии прокурора продлевать сроки дознания, давать согласие дознавателю на прекращение уголовного дела (уголовного преследования) по некоторым основаниям и согласие на возбуждение ряда ходатайств перед судом.

¹ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28.12.2016 № 826. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Далее – приказ Генеральной прокуратуры № 826.

² См.: *Кругликов А. П.* Разумный срок уголовного судопроизводства и разумное уголовно-процессуальное законодательство // Уголовная юстиция: связь времен: избр. матер. Междунар. науч. конф. Санкт-Петербург, 6–8 октября 2010 г. / сост. А. В. Смирнов, К. Б. Калиновский. М., 2012. С. 66–71; Материалы МАСП: Уголовная юстиция: связь времен. 2010. 10 окт. URL: <http://www.iuaj.net> (дата обращения: 11.11.2017).

Л. Г. Татьяна полагает, что прокурор осуществляет также и **функцию разрешения уголовного дела**, когда прекращает уголовное дело, находящееся в производстве дознавателя, либо дает ему согласие на прекращение уголовного дела по нереабилитирующим основаниям, а также в случае отказа от поддержания обвинения в суде, что неминуемо влечет прекращение уголовного дела¹. С отнесением первого описанного случая к реализации функции разрешения уголовного дела полагаем возможным согласиться, хотя прекращение уголовного дела в этой ситуации выступает в качестве способа прокурорского реагирования на выявленные им нарушения федерального закона, выразившиеся в продолжении уголовного преследования дознавателем по делу, по которому производство должно быть прекращено. Во втором и третьем случае, однозначно, разрешает уголовное дело не прокурор, а другие правоприменители – дознаватель и судья, соответственно, вынося об этом постановление или определение.

Таким образом, с учетом высказанных позиций уважаемых ученых и требований действующего отечественного законодательства, международных правовых актов и ведомственных приказов Генеральной прокуратуры РФ, можно сделать вывод, что при осуществлении процессуальных полномочий на завершающих этапах досудебного производства прокурор, как представитель органов прокуратуры, реализует пять функций: функцию надзора за законностью процессуальной деятельности органов предварительного расследования; функцию уголовного преследования; правозащитную функцию; функцию процессуального руководства расследованием; функцию разрешения уголовного дела.

Принимая во внимание дискуссионность рассматриваемой проблематики, следует согласиться с мнением А. А. Тушева, что функции прокурора в уголовном процессе – явления взаимопоглощающие и трудновычленимые². Представляется, функции прокурора не существуют в «чистом» виде: они «рассредоточены» по процессуальному полю деятельности прокурора и в процессе деятельности могут «перетекать» из одной функции в другую (**трансформируясь вместе**

¹ См.: Татьяна Л. Г. Виды деятельности прокурора в уголовном процессе России // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. 2010. № 3 (7). С. 30–33.

² См.: Тушев А. А. Указ. соч. С. 8.

с объемом реализуемых полномочий в зависимости от задач процессуального производства) или осуществляться параллельно. Так, уголовное преследование, осуществляемое прокурором на стадии возбуждения уголовного дела, например при отмене решения об отказе в возбуждении уголовного дела, в дальнейшем трансформируется в надзор за законностью в деятельности органов предварительного расследования. Также при осуществлении надзора прокурор может реализовывать функцию процессуального руководства в отношении органов дознания. При проверке материалов уголовного дела, поступивших к прокурору с итоговыми обвинительными актами, прокурор реализует надзорные полномочия с перспективной направленностью на обеспечение законности поддержания государственного обвинения в суде. При этом сквозной функцией, пронизывающей всю деятельность прокурора на стадиях досудебного производства, является правозащитная функция, направленная на реализацию назначения уголовного судопроизводства.

Рассмотренные нами теоретические аспекты проявления функций прокурора в досудебных стадиях необходимы для дальнейшего исследования проблем трансформации полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства. В. В. Самсонов так определял соотношение функций и полномочий прокурора: полномочия – это конкретные права и обязанности, которые он реализует в конкретных уголовно-процессуальных отношениях, а функции – системообразующий фактор всей системы полномочий прокурора в уголовном процессе. В ходе реализации своих полномочий прокурор осуществляет возложенные на него функции, поэтому система полномочий выполняет «обслуживающую» роль по отношению к системе функций. Взаимоотношения этих систем не носят линейный характер (для каждой функции – свой набор полномочий), их взаимодействие более сложное: одни и те же полномочия могут обеспечивать реализацию сразу нескольких функций. К примеру, дача прокурором согласия дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства о производстве правоограничительных действий обеспечивает осуществление не только функции надзора, но и функции руководства процессуальной деятельностью и т. д.¹

¹ См.: Самсонов В. В. Прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2011. С. 68–69.

Относительно доктринального определения полномочий прокурора в науке уголовно-процессуального права также не выработано единых подходов¹, хотя во многих дефинициях отражается диалектическая связь полномочий и функций.

Например, А. А. Тушев определяет полномочия прокурора как конкретные права и обязанности, предусмотренные уголовно-процессуальными нормами и применяемые в конкретных правоотношениях в процессе реализации им своих функций². В. И. Басков и Б. В. Коробейников считают полномочиями прокурора объем прав и обязанностей, которыми располагает прокурор для осуществления своих функций³.

В современных условиях категория «полномочия прокурора» широко применяется в теории и практике уголовного процесса, в законодательной лексике. И, несмотря на то, что в УПК РФ, Федеральном законе «О прокуратуре РФ» и других нормативно-правовых актах присутствуют многочисленные упоминания полномочий, законодательное закрепление дефинитивной нормы, формулирующей понятие полномочий прокурора, отсутствует, что вполне логично и обусловлено принципом экономии нормативного материала. Поэтому закрепление отдельных полномочий прокурора и их конкретного перечня ввиду их большого значения осуществляется на законодательном уровне, а само определение понятия «полномочия прокурора» относится к предмету изучения теории прокурорского надзора и науки уголовно-процессуального права.

¹ См.: *Арзиани С. Э.* Надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования // *Законность.* 2011. № 1. С. 42–44; *Барабаш А. С.* Прокурорский надзор за предварительным следствием // *Законность.* 2011. № 4. С. 5–10; *Гаврилов Б. Я.* О мерах по законодательному совершенствованию досудебного производства // *Российский следователь.* 2011. № 16. С. 10–13; *Лутинская П. А.* Решения в уголовном судопроизводстве: теория, законодательство и практика. М., 2006; *Уголовный процесс: учебник / под ред. К. Ф. Гуценко.* М., 2007; *Уголовный процесс: учебник / под ред. А. П. Рыжакова.* М., 2007; *Уголовный процесс: учебник / под ред. В. П. Божьва.* М., 2007; *Крюков В. Ф.* Правовой статус прокурора в уголовном преследовании (досудебное и судебное производство): дис. ... д-ра юрид. наук. С. 101; *Прокурорский надзор в Российской Федерации: учебник / под ред. А. А. Чувилева.* М., 1999. С. 19.

² См.: *Тушев А. А.* Указ. соч. С. 63.

³ См.: *Басков В. И., Коробейников Б. В.* Прокурорский надзор: учебник. М., 2000. С. 9.

Для уяснения специфики полномочий прокурора, посредством которых он реализует свои функции на завершающих этапах досудебного производства, представляется важным сформулировать собственную дефиницию этой категории применительно к рассматриваемым в настоящей работе завершающим этапам.

Полномочия прокурора на завершающих этапах досудебного производства – совокупность прав и обязанностей, предусмотренных уголовно-процессуальными нормами, посредством которых прокурор реализует свои функции на завершающих этапах досудебного производства по уголовному делу, выражающиеся в проверке законности уголовно-процессуальной деятельности и решений органов предварительного расследования, полноты и обоснованности осуществленного производства в целях обеспечения защиты прав и законных интересов участников уголовного процесса и реализации его назначения.

Детальный анализ понятия и содержания полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства по уголовному делу требует их классификации – для упорядочения изложения и выявления разнообразия форм их проявления, особенно с учетом разнообразия точек зрения ученых-процессуалистов на их содержание и виды¹. В этом контексте интересны разработанные В. Ф. Крюковым, а также А. В. Смирновым и К. Б. Калиновским классификации, в которых в отдельную классификационную группу выделены полномочия прокурора в связи с осуществлением им надзора за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование (следствие и дознание)². Именно в этой группе можно вычленил массив полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства, где он проверяет законность процессуальной деятельности органов предварительного расследования, полноту и качество проведенного расследования.

¹ См.: *Басков В. И., Коробейников Б. В.* Курс прокурорского надзора: учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. М., 2001. С. 143; *Винокуров А. Ю.* Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. А. Ю. Винокурова. М., 2013. С. 149; *Ястребов В. Б.* Прокурорский надзор: учебник. М., 2013. С. 218.

² См.: *Крюков В. Ф.* Правовой статус прокурора в уголовном преследовании (досудебное и судебное производство): дис. ... д-ра юрид. наук. С. 103; *Уголовный процесс: учебник / под общ. ред. А. В. Смирнова.* М., 2012. С. 140–150.

В целях уяснения специфики данных полномочий целесообразно провести классификацию по следующим основаниям:

1. **В зависимости от последствий для движения уголовного дела** полномочия прокурора можно разделить на две группы:

1) полномочия, реализация которых исключает дальнейшее движение уголовного дела в следующую стадию:

– отмена постановления о возбуждении уголовного дела (т. е. фактически отказать в возбуждении уголовного дела) (ч. 4 ст. 146 УПК РФ);

– прекращение уголовного дела (пп. 3, 13 ч. 2 ст. 37, п. 3 ч. 1 ст. 226, п. 4 ч. 1 ст. 226.8, п. 3 ч. 5 ст. 439 УПК РФ);

2) полномочия, реализация которых предусматривает развертывание уголовно-процессуальной деятельности в последующую стадию уголовного производства:

– утверждение обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления и направление уголовного дела в суд (п. 13 ч. 2 ст. 37, п. 1 ч. 1 ст. 221, п. 1 ч. 1 ст. 226, п. 1 ч. 1 ст. 226.8 УПК РФ);

– дача согласия дознавателю на прекращение уголовного преследования несовершеннолетнего и возбуждение перед судом ходатайства о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия (п. 3 ч. 2 ст. 37, ч. 1 ст. 427 УПК РФ);

– утверждение постановления следователя о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера (п. 1 ч. 5 ст. 439 УПК РФ).

2. **В зависимости от отношения к проверяемым решениям** на завершающих этапах полномочия прокурора можно охарактеризовать как:

1) позитивные – согласие (утверждение итоговых решений, вынесенных по результатам предварительного расследования);

2) негативные – несогласие (отказ в возбуждении ходатайства или прекращение уголовного дела).

3. **В зависимости от степени активности прокурора в определении движения дела** полномочия прокурора могут быть:

1) активными (инициирование прекращения уголовного дела);

2) пассивными (дача согласия дознавателю на прекращение уголовного дела в порядке ст. 25 УПК РФ).

4. Возможно также привести очевидную классификацию *по предмету надзора*:

1) полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов дознания;

2) полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.

Последняя классификация отражает различный объем полномочий прокурора в зависимости от поднадзорного органа. Например, по делам, расследуемым следователями, прокурор может инициировать решение о прекращении уголовного дела только путем вынесения требования об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия (исключение – случаи прекращения уголовного дела прокурором по основанию, указанному в п. 3 ч. 5 ст. 439 УПК РФ). До внесения изменений в УПК РФ Федеральным законом от 28.12.2010 № 404-ФЗ, которые расширили ряд полномочий прокурора (ст. 214, 148 УПК РФ), А. В. Гриненко подчеркивал, что вынесение подобного требования являлось единственной формой прокурорского реагирования при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия¹, что, безусловно, не способствовало наступательности и эффективности прокурорского надзора в указанной сфере. Однако по уголовным делам, по которым осуществлялось дознание, прокурор наделен более широким спектром полномочий по принятию самостоятельных решений, например по отказу в возбуждении уголовного дела, прекращению уголовного дела.

Такое положение по-разному оценивается в науке и на практике. Например, по данным проведенного Д. А. Сычевым в 2015–2016 гг. социологического опроса, 94,7 % респондентов отрицательно высказываются о существенном сокращении полномочий прокурора в отношении предварительного следствия, аргументируя это тем, что под руководством и с участием прокурора осуществление предварительного следствия было более качественным по причине наличия у него эффективных надзорных инструментов².

¹ См.: Гриненко А. В. Полномочия прокурора должны быть конкретизированы // Законность. 2011. № 2. С. 23–24.

² См.: Сычев Д. А. Указ. соч. С. 101.

Справедливости ради следует подчеркнуть, что некоторые авторы, наоборот, полагают целесообразным не расширять надзорные полномочия прокурора в сфере предварительного следствия, а изъять у прокурора ряд полномочий по процессуальному руководству дознанием и передать их непосредственному руководителю дознателя – начальнику подразделения дознания или начальнику органа дознания, обосновывая это предложение качественным изменением подразделений дознания, повышением уровня профессионализма и укреплением кадрового потенциала руководящего звена в подразделениях дознания МВД России. Так, М. М. Сеидов считает вполне своевременным и уместным передать в компетенцию начальника подразделения дознания все полномочия прокурора по осуществлению процессуального руководства дознанием, а за начальником органа дознания закрепить полномочия по организации проверки сообщений о преступлениях и проведения дознания подчиненными ему сотрудниками, не состоящими на должностях дознавателей; по организации взаимодействия со следователями и выполнения поручений дознавателя сотрудниками органа дознания; по разрешению конфликтных ситуаций, возникающих между дознавателем и начальником подразделения дознания¹.

Таким образом, необходимость оптимизации полномочий прокурора в досудебном производстве по уголовным делам является актуальной проблемой, которую можно решать различными средствами. Однако, полагаем, основная идея, заложенная в Концепции судебной реформы, относительно роли прокурора в досудебном производстве должна все-таки быть реализована.

¹ См.: *Сеидов М. М.* Правовое обеспечение основных направлений уголовно-процессуальной деятельности органов дознания Министерства внутренних дел Российской Федерации на современном этапе: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2018. С. 14–15.

Г Л А В А 2

НОРМАТИВНАЯ РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРОКУРОРА НА ЗАВЕРШАЮЩИХ ЭТАПАХ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

2.1. Становление и развитие нормативной регламентации процессуальной деятельности прокурора на завершающих этапах досудебного производства в уголовном процессе России

В процессе становления и развития нашего государства формировалось и постоянно эволюционировало российское уголовно-процессуальное законодательство. Невозможно полно исследовать современное правовое явление, спрогнозировать тенденции его дальнейшего изменения, не рассмотрев прошлое этого явления, в котором, как правило, и коренятся проблемы настоящего. При этом следует согласиться с В. Г. Бессарабовым, что исследование исторического аспекта формирования государственного органа имеет существенное значение для понимания его предназначения в системе государства и необходимости выполнения возложенных на него функций¹.

Именно поэтому, полагая, в рамках предпринятого нами монографического исследования объективно необходим исторический анализ развития нормативной регламентации процессуальной деятельности прокурора и накопленного исторического опыта применения соответствующих полномочий прокурора. Исторический экскурс позволит выявить сущность процессуальной деятельности прокурора на завершающих этапах досудебного производства, исторически обусловленную необходимость выполнения возложенных на него функций и полномочий, а также проследить их **трансформацию в процессе правовых реформ**.

Подчеркнем, что анализ становления полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства необходимо рассматри-

¹ См.: Бессарабов В. Г. Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002 гг.): история, события, люди: монография. М., 2003. С. 39.

вать в комплексе с изучением аспектов формирования и эволюции самих этих этапов.

Вопрос о причинах возникновения прокуратуры на протяжении длительного времени является дискуссионным. Некоторые ученые видят причину возникновения российской прокуратуры в реформировании фискальной системы надзора¹. Один из крупнейших исследователей прокуратуры Н. В. Муравьев считал, что крайняя непопулярность фискального надзора привела к мысли о создании иначе организованной его формы². Другие высказывают мнение, что прокуратура в России учреждалась в связи с необходимостью надзора за новым органом государственной власти – Правительствующим Сенатом³. Теоретик прокурорского надзора дореволюционной России А. Д. Градовский, чье мнение часто цитируют современные авторы, придерживался третьей точки зрения, согласно которой потребность в возникновении прокуратуры была обусловлена противостоянием коллегиальности и единоначалия в государственном устройстве в период правления императора Петра I. Именно генерал-прокурор должен был соединить преимущества обоих типов государственного устройства: независимость коллегиального управления и быстроту, гибкость единоличного состава⁴. Среди исследователей нового времени есть сторонники гипотезы возникновения прокуратуры как института укрепления влияния центральной власти путем обеспечения проведения в жизнь принятых ею законов⁵. Высказывались и противоположные взгляды,

¹ См.: *Ефремова Н. Н.* Судоустройство России в XVIII – первой половине XIX в. М., 1993. С. 49; *Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г.* Призванные отечеством. Российские прокуроры. 1722–1917 гг. М., 1997. С. 5; *Орлова С. А.* Сенат как высший надзорно-контрольный орган России // Правоведение. 2000. № 2. С. 227–235.

² См.: *Муравьев Н. В.* Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. М., 1889. С. 266.

³ См.: *Исаев И. А.* История государства и права России. М., 1996. С. 98; *Шашков В. Я.* Краткая история государственности и государственной службы России (IX–XX века). Мурманск, 1999. С. 93; *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России. М., 1983. С. 76.

⁴ См.: *Казанцев С. М.* История царской прокуратуры. СПб., 1993. С. 30.

⁵ См.: *Мурашин Г. А.* Органы прокуратуры в механизме советского государства. Киев, 1972. С. 10–11.

согласно которым создание прокуратуры было продиктовано желанием высшего чиновничества ограничить власть царя¹.

Представляется, что все указанные выше причины в совокупности могли послужить предпосылками возникновения прокуратуры как нового государственного органа, потребность в учреждении которого как органа борьбы с должностными преступлениями была исторически обусловлена и существенным ростом таких преступлений, как казнокрадство и взяточничество. Особо остро необходимость создания такого государственного органа, как прокуратура, с присущим только ему специфическим комплексом задач, функций и полномочий, ощущается в переломные исторические периоды, характеризующиеся коренными преобразованиями как в общественных отношениях, так и в государственном устройстве. Во все времена прокуратура являлась действенным инструментом укрепления режима законности и неременным средством развития государственности, что влияло на определение ее конкретных функций в соответствующий период становления государства.

Изучение работ по истории развития прокуратуры и становления полномочий прокурора в уголовном процессе позволяет выделить несколько авторских подходов к периодизации этапов возникновения и развития прокуратуры.

Так, Э. П. Григонис без специфической детализации выделял следующие укрупненные этапы: 1) 1722–1864 (от создания прокуратуры до начала судебной реформы); 2) 1864–1917 (от судебной реформы до создания РСФСР); 3) 1922–1992 (от учреждения прокуратуры РСФСР до вступления в силу Закона «О прокуратуре РФ»); 4) 1992 – настоящее время².

Некоторые ученые при выделении этапов формирования прокуратуры учитывают характер государственной власти, который, несомненно, влиял на состояние прокуратуры, всегда занимавшей особое место в системе государственных органов. В связи с этим периодизация представлена этапами: 1) российским (царским) (1722–1917), включающим два периода: 1722–1864 и 1864–1917; 2) советским этапом (1922–1991 – до создания Российской Федерации); 3) совре-

¹ См.: *Смирнов А. Ф.* Прокуратура и проблемы управления. М., 1997. С. 16–17.

² См.: *Григонис Э. П.* Государственный механизм России: история и современность: монография. СПб., 1999. С. 79.

менным (постсоветским) этапом (1991 – по настоящее время)¹. Одну из подробнейших классификаций развития прокурорского надзора через призму вышеупомянутых этапов предложила А. В. Ендольцева².

Анализ памятников права и работ по истории прокурорского надзора показывает, что в допетровской России не существовало ни специализированного органа публичного преследования, ни особого органа, реализующего надзорные полномочия, а проверка исполнения законов проводилась в порядке «народного надзора»³.

Петр I Указом от 05.03.1711 в целях создания надзорного органа, способного «уничтожить или ослабить зло, проистекавшее из беззакония», ввел должность генерал-фискала. 17.03.1714 Петр I издал Указ «О фискалах» – предшественниках прокуратуры, по сути, осуществлявших прокурорские функции. Позднее, 12.01.1722, указом Петра I в России был основан институт прокуратуры.

При этом неслучайно становление прокуратуры приходится именно на период образования Российской империи, для которой в это время было важным укрепление вертикали власти и создание единого правового пространства. А. Я. Сухарев подчеркивает, что Петр I связывал с появлением прокуратуры рождение цементирующей силы государства, выражающейся в единстве на всей территории государства законности и правопорядка⁴.

Указом «О должности Сената» от 27.04.1722 Петр I закрепил статус прокуратуры в качестве органа, призванного надзирать, в первую очередь, за Сенатом⁵. Как подчеркивает один из специалистов в теории прокурорского надзора дореволюционного периода – министр юстиции Н. В. Муравьев, в указанный период прокуратура осуществляла надзор за соблюдением законов в деятельности

¹ См.: Батычко В. Т. Прокурорский надзор: конспект лекций. Таганрог, 2009. URL: <http://netprava.ru> (дата обращения: 24.06.2016); Пономаренко С. В. Основные этапы истории развития российской прокуратуры: исторический аспект: дис ... канд. истор. наук. М., 2008. С. 18.

² См.: Уголовный процесс: учеб. пособие / А. В. Ендольцева [и др.]. М., 2012. С. 30–73.

³ Горячкова Ю. М. Прокуратура и прокурорский надзор России в XVIII – начале XX вв. (Историко-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2001. С. 25.

⁴ См.: Прокурорский надзор: учебник / сост. А. Я. Сухарев. М., 2005. С. 443.

⁵ См.: Хрестоматия по истории государства и права России: учеб. пособие / сост. Ю. П. Титов. М., 2013. С. 217.

не только Сената, но и других государственных органов. Прокуроры не обладали обвинительной функцией (они надзирали за уголовными делами в числе прочих)¹ и следили за ходом расследования. По сути, данную специфику положения прокуроров подтверждают в своем исследовании А. Г. Звягинцев и Ю. Г. Орлов². Однако, несмотря на отсутствие соответствующих полномочий, прокуроры следили за соблюдением сроков расследования, вникали в существо уголовного дела, оценивали имеющиеся доказательства виновности лица³. Таким образом, как отмечают специалисты, характерной особенностью прокурорского надзора в указанный период был весьма ограниченный круг полномочий прокурора: наблюдение, предложение с напоминанием или предостережением и «протестации и доложению высшему органу надзора или установлению». С учетом этого В. Г. Бессарабов справедливо подчеркивает, что прокурор в то время фактически не имел права решающего голоса ни по одному вопросу. Производство по надзору выражалось термином «инстиговать». Выявив нарушение, прокурор в устной форме предлагал устранить его, а при игнорировании его просьбы – приносил протест⁴.

После смерти Петра I роль прокуратуры была минимизирована, но в период правления Екатерины II вновь был сформирован так называемый надзорный тип прокуратуры⁵, полномочия которой существенно расширились в целях обеспечения охранения закона вообще. В развитие реформы государственных органов власти в 1767 г. впервые получила законодательное закрепление одна из важнейших функций прокуратуры – функция государственного преследования преступлений⁶ (которая и в настоящее время образует одно из магистральных направлений процессуальной деятельности сотрудников органов прокуратуры). На прокуратуре лежала обязанность возбуждать

¹ См.: *Муравьев Н. В.* Указ. соч. С. 284.

² См.: *Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г.* Око государево. Российские прокуроры. XVIII век. М., 1994. С. 24.

³ Там же. С. 55.

⁴ См.: *Бессарабов В. Г.* Динамика становления и развития российской прокуратуры // *Право и политика.* 2001. № 3. С. 25–37.

⁵ См.: *Дмитриев В.* История судебных инстанций и гражданского апелляционного судопроизводства от Судебника до Учреждения о губерниях. М., 1859. С. 577.

⁶ См.: *Гершевский Ю.* Причины возникновения института прокуратуры в России // *Законность.* 2008. № 12. С. 7–12.

преследование по публичным преступлениям и следить за ходом предварительного расследования¹.

В 1775 г. Екатериной II было утверждено Учреждение для управления губерний Всероссийской империи². Можно констатировать, что историческое значение этого памятника права заключается: 1) в попытке более четкого разделения сферы деятельности прокурорских чиновников на административную и судебную, т. е. было положено начало независимости прокуратуры от административной власти и суда³; 2) законодательной регламентации более широких полномочий прокуроров как по общему, так и по судебному надзору (гл. XXVII «О прокурорской и стряпчей должности» Учреждения); 3) закреплении четкой структуры органов прокуратуры.

Проанализируем некоторые положения Учреждения в части полномочий прокурора. Так, в соответствии со ст. 407 Учреждения прокуроры осуществляли надзор за деятельностью органов власти и судов и проверяли их решения с позиции соответствия законам. Однако функция поддержания обвинения в суде на прокуратуру не возлагалась. Учреждение наделяет прокуроров полномочием защищать в судах интересы «лиц беспомощных»: глухонемых, несовершеннолетних, слабоумных (юродивых) и др.⁴, что свидетельствует о становлении правозащитной функции прокуратуры.

Тем не менее следует подчеркнуть, что правовые реалии тех лет несколько отличались от существующей регламентации в Учреждении: несмотря на законодательно закрепленный широкий спектр полномочий, на практике прокуроры, как выразился министр юстиции Н. В. Муравьев, были «формальными надзирателями уголовных дел»⁵. Их роль в уголовном процессе, по справедливому утверждению С. В. Познышева, отличалась безжизненностью, вялостью и формаль-

¹ См.: *Познышев С. В.* Элементарный учебник русского уголовного процесса. М., 1913. URL: <http://www.allpravo.ru> (дата обращения: 11.08.2017).

² См.: Учреждение для управления губерний от 7 ноября 1775 г. URL: <http://constitution.garant.ru> (дата обращения: 11.08.2017). Далее – Учреждение.

³ См.: *Познышев С. В.* Указ. соч.; *Фойницкий И. Я.* Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1912. Т. 2. С. 525.

⁴ См.: *Винокуров А. Ю.* Прокурорский надзор: учебник / под общ. ред. А. Ю. Винокурова. М., 2013. С. 10.

⁵ *Муравьев Н. В.* Указ. соч. С. 350.

ным характером¹. По сути, с момента возникновения и до проведения судебных реформ прокуратура являлась преимущественно органом общего (административного) надзора². В качестве самостоятельной отрасли надзор за следствием впервые был утвержден Циркулярным ордером от 22.09.1802³.

При Александре I авторитет прокуратуры заметно уменьшился, подчеркивал в своей работе В. Бочкарев, заявляя, что вся дореформенная (до 1864 г.) прокуратура являлась «малозаметным и малозначащим придатком к полицейскому розыску и формальному суду»⁴, что обуславливало необходимость реорганизации данного института.

Непреходящее значение для отечественного права имеет Судебная реформа 1864 г., которая закрепила основополагающие принципы деятельности прокуратуры, не потерявшие своей актуальности и в настоящее время. Следует подчеркнуть, что в это время роль прокуратуры как органа общего надзора заметно снижается. Данное обстоятельство большинство ученых и практиков оценивало негативно: юристы в целом сходились во мнении, что такое развитие для России неприемлемо⁵. В. Ю. Шевченко, проанализировав реформированные полномочия прокурора, отметил, что в функциях прокуратуры в большей степени преобладал судебный надзор при частичном сохранении ее общенадзорных функций⁶. Доминирование указанной функции обнаруживается и при анализе толкования слова «прокурор» в словаре В. И. Даля, определяющего прокурора

¹ См.: *Лознышев С. В.* Элементарный учебник русского уголовного процесса. М., 1913. Доступ из информ.-юрид. портала «Allpravo.Ru».

² См.: *Муравьев Н. В.* Указ. соч. С. 359.

³ См.: *Бессарабов В. Г.* Правозащитная деятельность российской прокуратуры (1722–2002 гг.): история, события, люди. М., 2003. С. 62.

⁴ *Бочкарев В.* Дореформенный суд // Судебная реформа / под ред. Н. В. Давыдова и Н. Н. Полянского. М., 1915. С. 238.

⁵ См.: *Кони А. Ф.* Приемы и задачи прокуратуры // Собр. соч. М., 1967. Т. 4. С. 121–200; О прокурорском надзоре // Судебные уставы. 20 ноября 1864 г. СПб., 1866.

⁶ См.: *Шевченко В. Ю.* Прокуратура в системе разделения властей и государственном механизме защиты конституционных прав граждан: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009.

как чиновника, надзирающего в суде за правильным и точным применением и исполнением законов¹.

Проявление общенадзорной функции прокуратуры было столь незначительным, что многие процессуалисты вообще говорили о ее реальном упразднении на практике. Например, А. Г. Звягинцев и Ю. Г. Орлов пишут, что Судебная реформа 1864 г. привела к сокращению деятельности прокуратуры и в качестве надзорного, и в качестве административного органа². Поэтому С. Г. Кехлеров выделяет только две функции у прокуратуры, которые остались после судебной реформы 1864 г.: функции поддержания обвинения от имени государства в судебном заседании и надзора за расследованиями в форме дознания и следствия³.

Видный юрист и общественный деятель А. Ф. Кони считал ошибочной позицию законодателя, упразднившего полномочия по общему надзору, и утверждал, что законодатель в корне изменил характер деятельности прокурора и придал ей обвинительную направленность, это выходило красивым в теории, но противоречило реалиям существующей административной жизни⁴. Учреждение судебных установлений 1864 г. в ст. 135 четко очерчивало компетенцию прокуроров в пределах дел судебного ведомства⁵, тем самым определяя сферу прокурорского надзора в пореформенное время.

В контексте предпринятого авторами монографии исторического исследования целесообразно подробнее проанализировать Устав уголовного судопроизводства, утвержденный 20.11.1864⁶, в связи с тем, что нормы данного законодательного акта имеют существенное зна-

¹ См.: *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка Владимира Даля. Т. III. П–Р (1863–1866) / под ред. А. И. Бодуэна де Куртене. СПб.; М., 1903. С. 1286.

² См.: *Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г.* Под сенью русского орла. Российские прокуроры. Вторая половина XIX – начало XX вв. М., 1996.

³ См.: *Кехлеров С. Г.* Российская прокуратура: история, реформы и перспективы развития // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2011. № 6 (26). С. 9–17.

⁴ См.: *Кони А. Ф.* Собрание сочинений в восьми томах. Т. 5. Очерки биографического характера / под общ. ред. В. Г. Базанова [и др.]. М., 1968. С. 1.

⁵ См.: Учреждения судебных установлений // Российское законодательство X–XX вв. Т. 8 / под общ. ред. профессора О. И. Чистякова. М., 1991. С. 33–34.

⁶ См.: Устав уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. // Российское законодательство X–XX вв. Судебная реформа. Т. 8 / под общ. ред. проф. О. И. Чистякова. М., 1991. С. 120–251. Далее по тексту – Устав.

чение для развития полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства и являются идейным прототипом многих положений действующего уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации¹.

Полномочия прокурора закреплены в третьем отделении Устава, которое называется «Существо обязанностей и степень власти прокуроров и их товарищей». В Уставе впервые на законодательном уровне разграничивалось следствие, осуществляемое судебными следователями, и дознание, которое производила полиция, и, соответственно, разделялись полномочия прокурора по надзору за их процессуальной деятельностью.

Статья 279 Устава, регламентирующая надзор за дознанием, устанавливала довольно широкий круг полномочий прокурора и указывала, что «по производству дознания о преступных деяниях полицейские чины состоят в непосредственной зависимости от прокуроров и их товарищей». Статья 250 предписывала полиции немедленно сообщать о происшествиях судебному следователю, а также прокурору или его товарищу.

Возможности прокурорского надзора за органами, производившими предварительное следствие, были значительно уже по сравнению с полномочиями по надзору за чинами полиции, осуществлявшими дознание (ст. 249, 278, 280, 281 Устава), которыми прокурор был вправе непосредственно руководить. И хотя ст. 278 Устава устанавливала правило, что «прокуроры и их товарищи предварительных следствий сами не производят», в ней предписывался постоянный надзор прокурора «за производством сих следствий», проводимых судебными следователями, включая правомочие прокуроров и их товарищей присутствовать при всех следственных действиях (ст. 280 Устава). Обязательность указаний прокурора для органов предварительного следствия вытекала из ст. 281 Устава: «по всем предметам, относящимся к исследованию преступления и к собранию доказательств, судебный следователь исполняет законные требования прокурора или его товарища с отметкой в протоколах, какие именно меры приняты по его требованию».

По окончании предварительного следствия судебный следователь отсылал уголовное дело с постановлением о заключении

¹ См.: прил. 1.

предварительного следствия к прокурору окружного суда или его товарищу (ст. 478 Устава). Законодатель в Уставе уголовного судопроизводства установил для прокурора срок рассмотрения полученных материалов уголовного дела – 7 дней (ст. 517 Устава).

Действия прокурора по поступившему уголовному делу относились к самостоятельной стадии уголовного процесса – стадии предания суду¹, которая, безусловно, представляет интерес для настоящего монографического исследования с точки зрения трансформации полномочий прокурора. Материалы дела изучались прокурором окружного суда на предмет: 1) полноты следствия; 2) наличия оснований для предания суду обвиняемого или для прекращения или приостановления в отношении него уголовного дела (ст. 510 Устава). По итогам рассмотрения следствия прокурор составлял обвинительный акт, являющийся заключением прокурора о предании обвиняемого суду (ст. 519 Устава).

Процедура предания суду зависела от уголовно-правовой категории дела, от вида наказания за совершенное преступление. Дела меньшей тяжести принимались к производству окружными судами непосредственно, а дела по более тяжким преступлениям поступали в судебные палаты, где проходили через особое слушание – предание суду. Вопрос о предании суду рассматривался коллегией судей по докладу одного из них и последующему докладу прокурора. После постановления о предании суду дело передавалось в окружной суд.

Определение о предании суду занимало центральное положение, так как оно являлось отправной точкой судебного производства по уголовному делу. В науке существует много мнений о том, что именно следует понимать под «преданием суду». Например, Н. Н. Розин считал, что «под преданием суду, в теоретической конструкции этого института, следует разуметь тот акт обвинительного органа, которым обвинение определенного субъекта в определенном преступном деянии передается на разрешение судебной власти, чем замыкается процессуальное юридическое отношение между сторонами и судом»². В свою очередь другой известный русский процессуалист С. И. Викторский писал, что стадией «предание суду» называется период про-

¹ См.: Манова Н. С. Теоретические проблемы уголовно-процессуальных производств и дифференциации их форм: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 60.

² Розин Н. Н. Уголовное судопроизводство: пособие к лекциям. Пг., 1916. С. 472.

цесса от заключения следствия (включая рассмотрение жалоб) до передачи дела в надлежущий суд для назначения его к слушанию в целях решения вопроса, является ли обвинение обоснованным¹.

Так, по итогам рассмотрения материалов следствия прокурор обладал широким и разнообразным спектром полномочий на завершающем этапе расследования и в полной мере реализовывал их. В случае очевидной неполноты произведенного следствия прокурор мог потребовать обратить дело к доследованию и требовать дополнения материалов предварительного следствия в соответствии со сделанными им указаниями (ст. 286, 512 Устава). Такое решение прокурора носило для следователя обязательный характер и не подлежало обжалованию. По этому поводу Н. Н. Полянский особо подчеркивал, что «прокурор – государственный обвинитель; ему лучше знать, достаточно ли собранных уже данных для обвинения и в чем следует обвинять привлеченное к ответственности лицо»².

В статье 514 Устав запрещал прокурору приостанавливать ход расследования в целях дополнения материалов несущественными сведениями. В пользу включения аналогичной нормы в современное уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации высказывалась Е. А. Филиппова, аргументируя свою позицию тем, что подобный запрет предотвратил бы необоснованные требования прокурора, продиктованные интересами статистики, что в целом позитивно отразилось бы на сроках предварительного расследования³.

Особый интерес с точки зрения анализа завершающих этапов досудебного производства представляет требование ст. 353 Устава, согласно которому при выявлении у обвиняемого признаков умственного расстройства следователь обязан был передать такое дело с заключением врача о наличии и степени умственного расстройства обвиняемого в дальнейшее распоряжение прокурора. В. Ф. Крюков расширительно толкует указанную статью, особо отмечая, что помимо дел, требующих освидетельствования обвиняемых с признаками

¹ См.: *Викторский С. И.* Русский уголовный процесс. М., 1997. С. 370.

² *Полянский Н. Н.* Уголовный процесс, уголовный суд, его устройство и деятельность. М., 1911. С. 153.

³ См.: *Филиппова Е. А.* Аспекты участия прокурора на предварительном следствии: ретроспективное исследование // Проблемы и вопросы уголовного права, уголовного процесса и криминалистики. Сер. Право. Вып. 18 // Вестник ЮУрГУ. 2009. № 19. С. 66–69.

умственного расстройства, судебному следователю надлежало в аналогичном порядке направлять прокурору уголовные дела в отношении несовершеннолетних¹.

Прямое указание этой нормы права имеет особое значение для уголовно-процессуального законодательства того времени: законодателем впервые четко выделяются особенности производства по отдельным категориям уголовных дел и закрепляются соответствующие полномочия прокурора по рассмотрению таких дел: они должны были оберегать интересы несовершеннолетних, лиц, страдающих физическими недостатками, и других лиц, неспособных к самостоятельной защите собственных интересов.

Итак, анализ системы полномочий прокурора на завершающих этапах расследования по Уставу уголовного судопроизводства 1864 г. позволяет сформулировать некоторые выводы:

1) по результатам рассмотрения полученных от следователя материалов уголовного дела прокурор должен был принять одно из следующих решений (аналогичная норма содержится в ст. 222 действующего УПК РФ):

- об обращении дела к доследованию;
- составлении предложения о прекращении или приостановлении преследования и направлении материалов для принятия решения в окружной суд;
- составлении обвинительного акта и передаче материалов дела в суд;
- составлении заключения по производству о сумасшествии или безумии обвиняемого и вынесении материалов дела на рассмотрение окружного суда (ст. 354 Устава).

2) из содержания коррелирующих норм УПК РФ и Устава 1864 г. видна преемственность законодательства в регулировании полномочий прокурора. Устойчивость механизма указанной нормы свидетельствует о ее жизнеспособности и в современных общественных отношениях. Существенные изменения содержания закона могут повлечь дисбаланс уголовно-процессуальной системы в целом.

Значительные коррективы в деятельность прокуратуры внесли изменения в политической обстановке в стране в 70–80 гг. XIX в.,

¹ См.: *Крюков В. Ф.* Правовой статус прокурора в уголовном преследовании (досудебное и судебное производство): дис. ... д-ра юрид. наук. С. 71.

что способствовало укреплению статуса прокуратуры как государственного органа власти. Прокуроры активно участвовали в проведении дознаний по политическим делам, стали осуществлять контроль за деятельностью адвокатов, были наделены правом возбуждать дела о дисциплинарных проступках в отношении частных поверенных¹. В ходе последующих контрреформ 80–90 г. XIX в. все больше развивалась тенденция усиления прокурорского надзора за следствием, в результате прокурорский надзор стал основным средством политических репрессий². После революции 1905 г. государство перестало быть заинтересованным в надзорных функциях, в результате чего на первый план вышла карательная сторона деятельности прокуратуры.

Устав 1864 г. действовал вплоть до Октябрьской революции 1917 г. За это время он многократно дополнялся и редактировался³. Последовавшие за революцией изменения общественного, политического и государственного строя отразились не только на действовавшем законодательстве, но и на структуре государственных органов. После Октябрьской революции органы прокуратуры были упразднены⁴. Следует согласиться с позицией Г. Н. Королева, отмечающего парадоксальность строительства нового советского государства, начавшегося с полной ликвидации органов государственной власти, а не с попытки их реорганизации или изменения их функций⁵.

В результате в период с 1917 по 1922 г. прокуратуры вообще не существовало; она возродилась как орган государственной власти для борьбы за укрепление революционной законности⁶ в составе

¹ См.: Пономаренко С. В. Основные этапы истории развития российской прокуратуры: исторический аспект: дис. ... канд. истор. наук. М., 2008. С. 52.

² Цит. по: Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М., 2001. С. 11.

³ По утверждению В. Случевского, таких изменений и дополнений было около 700 (см.: Случевский В. Учебник русского уголовного процесса. Судостроительство – судопроизводство. СПб., 1910. С. 6).

⁴ Согласно п. 3 Декрета «О суде» от 22.11.1917 № 1 ликвидированы институты судебных следователей, прокурорского надзора, адвокатуры.

⁵ См.: Королев Г. Н. Прокурорское уголовное преследование в российском уголовном процессе. М., 2006. С. 92.

⁶ См.: Жогин Н. В. Прокурорский надзор за предварительным расследованием уголовных дел. М., 1968. С. 351.

Народного комиссариата юстиции в соответствии с Положением о прокурорском надзоре от 28.05.1922¹, которое заложило основы советской прокуратуры на длительное время. Наряду с общим надзором Положение 1922 г. в качестве основных направлений деятельности прокуратуры закрепляло наблюдение за производством следствия и дознания и поддержание обвинения в суде. Согласно подп. «а» п. 13 Положения прокуратура имела право возбуждать судебное преследование против должностных и частных лиц.

По мнению Р. Д. Рахунова, анализ Положения 1922 г. в части дачи указаний органам, осуществляющим дознание и предварительное следствие, позволяет признать наличие у прокуратуры полномочий по руководству производством предварительного расследования². С 1922 г. начала функционировать, как выразился В. В. Клочков, прокуратура «смешанного» типа³, осуществляющая и координацию деятельности органов, борющихся с преступностью⁴. По мнению С. Полянского, Положение о прокурорском надзоре 1922 г. восстановило петровскую модель прокуратуры. Циркуляр Центральной прокуратуры № 1-1923 прямо закреплял в качестве основной задачи прокуратуры обеспечение прав и интересов трудящихся⁵.

Более детально полномочия прокурора регламентировались уголовно-процессуальным законодательством РСФСР. При этом необходимо подчеркнуть, что законодатель, придерживаясь традиционного подхода распределения объема полномочий прокурора в зависимости от формы расследования, наделяет прокурора при производстве дознания более широкими полномочиями, чем при производстве предварительного следствия.

¹ См.: Положение о прокурорском надзоре: постановление ВЦИК от 28.05.1922. URL: <http://law.edu.ru> (дата обращения: 20.02.2018). Далее – Положение 1922 г.

² См.: Рахунов Р. Д. Эффективность прокурорского надзора за предварительным расследованием уголовных дел // Проблемы прокурорского надзора: науч. конф., посвящ. 50-летию советской прокуратуры. М., 1972. С. 187–188.

³ См.: Клочков В. В. Деятельность прокуратуры: типология, классификация. Прокуратура. Законность. Государственный контроль. М., 1995. С. 28.

⁴ Подробнее об этом см.: Никитин Е. Л. Актуальные проблемы прокурорской деятельности при осуществлении уголовного преследования: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2000. С. 47–48.

⁵ См.: Полянский С. К вопросу о работе прокуратуры по общему надзору // Еженедельник советской юстиции. 1925. № 41. С. 15.

Однако прокурор был вправе давать следователю обязательные для исполнения указания о направлении предварительного следствия (ст. 121 УПК РСФСР 1922 г.)¹, в чем мы склонны видеть проявление процессуального руководства предварительным следствием. Такая система полномочий содержала противоречивую двойственность положения прокурора, который должен был осуществлять надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и одновременно руководить ими, выступая инициатором начала уголовного преследования перед следственными и судебными органами по всем преступлениям (ст. 9) и обладая правом отказывать в производстве дознания или предварительного следствия при отсутствии в деле признаков преступления (ст. 100).

В контексте проблематики настоящей монографии целесообразно проанализировать главу XIX УПК РСФСР 1922 г. – «Действия прокурора по прекращению дела и по преданию суду», в которой сосредоточены все нормы, регламентирующие полномочия прокурора на нескольких завершающих этапах. Такое законодательное решение видится нам логичным, подобный способ изложения и систематизации статей, несомненно, удобен для правоприменителя: все полномочия прокурора по различным итоговым решениям, завершающим производство по делам, принимаемым на разных стадиях уголовного судопроизводства и разными органами, осуществляющими расследование, изложены в одной главе. Недостатком регламентации указанной главы является фрагментарность и незавершенность многих нормативных установлений: полномочия, действия, сроки рассмотрения и условия принятия того или иного решения прокурора в главе не детализированы. Однако если внести соответствующие дополнения, то эту главу можно смело **использовать в качестве нормативной модели для действующего УПК РФ**.

Согласно положениям ст. 225–227 УПК РСФСР 1922 г. по уголовным делам, поступившим от органа дознания, прокурор принимает одно из следующих решений: о направлении дела для производства дополнительного дознания; направлении дела для производства предварительного следствия; прекращении дела; предании обвиняемого суду.

¹ См.: Об Уголовно-Процессуальном Кодексе: постановление ВЦИК от 25.05.1922. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Многообразны полномочия прокурора при рассмотрении дел, по которым производилось предварительное следствие (ст. 229–236 УПК РСФСР 1922 г.):

1) вернуть дело следователю, указав обстоятельства, которые обязательно необходимо расследовать;

2) делать предложение суду, которому подсудно дело, о прекращении дела, если для предания обвиняемого суду нет законных поводов или достаточных оснований;

3) в случае согласия с обвинительным заключением сообщать об этом суду и ходатайствовать о его утверждении и предании обвиняемого суду;

4) составить новое обвинительное заключение в случае необходимости внесения изменений и направить его в суд с предложением утвердить для дальнейшего предания обвиняемого суду.

Следует подчеркнуть, что в УПК РСФСР 1922 г. не регламентировано производство по уголовным делам в отношении несовершеннолетних: в статье 40 имеется только указание на то, что производство в отношении несовершеннолетних обвиняемых должно быть выделено и передано в комиссию о несовершеннолетних.

Подводя итог краткому анализу первого отечественного УПК, можно сделать вывод, что начиная с 1922 г., после почти четырехлетнего «правового небытия», прокурор стал официальной фигурой, наделенной обширным спектром полномочий как по осуществлению надзора за предварительным следствием и дознанием, так и по представлению стороны обвинения в суде. Несмотря на неоднозначное отношение к первому УПК РСФСР, он был довольно высоко оценен правоведами. Например, видный специалист по уголовному праву Н. С. Тимашев считал УПК одним из самых совершенных законов Советской власти¹.

УПК РСФСР в редакции 1923 г.² трансформировал облик дознания, что выразилось в дифференциации дознания на два вида в зависимости от подследственности преступления: по делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, и по делам, по кото-

¹ См.: Тимашев Н. С. О праве и власти Советской России и реалии современной практики // Правовестник. 2011. 15 нояб. URL: <http://pravovestnik.ru> (дата обращения: 15.09.2017).

² См.: Собрание узаконений РСФСР. 1923. № 7. Ст. 106.

рым проведение предварительного следствия не требуется (ст. 98 УПК РСФСР 1923 г.). В остальном существенных изменений не произошло. Поэтому некоторые процессуалисты УПК РСФСР 1923 г. называют уточненной «редакцией» УПК РСФСР 1922 г.¹

Почти за 28 лет своего существования УПК РСФСР в редакции 1923 г. неоднократно подвергался изменениям и дополнениям. Пожалуй, самыми существенными, касающимися полномочий прокурора, из них были: возложение на следователя полномочий по осуществлению надзора за дознанием (1924), реформа предварительного следствия (1928–1929), установление упрощенной процедуры расследования по делам о контрреволюционных преступлениях (1934–1937).

Существенные коррективы были внесены в закон постановлением второй сессии ВЦИК XI созыва «О дополнениях и изменениях УПК РСФСР» от 16.10.1924². Статья 107 прямо закрепляет, что общий надзор за действиями органов дознания принадлежит прокурору, а статья 118 гласит, что, осуществляя надзор, прокурор уполномочен знакомиться с материалами следствия и давать следователю указания. Однако законодатель гл. XIX УПК РСФСР 1923 г. назвал «Действия следователя и прокурора по прекращению дела и по преданию суду», тем самым подчеркивая увеличение полномочий следователя, в том числе и по осуществлению надзора за дознанием.

Возложение на следователя ответственности за непосредственное руководство дознанием под надзором прокурора, по высказыванию А. В. Смирнова, является началом «гибели предварительного следствия» и его превращения в «прокурорское дознание»³. Продолжая свою мысль, А. В. Смирнов образно отразил трансформацию статуса следователя, который ранее был «маленьким судьей», а после новелл 1924 г. стал «маленьким прокурором»⁴. Результатом данной

¹ См.: Якушева Т. В. Дифференциация судопроизводства по первым советским уголовно-процессуальным кодексам (УПК РСФСР 1922, 1923 гг.). URL: <http://aeli.altai.ru> (дата обращения: 10.09.2017).

² См.: История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры 1917–1954 гг.: сб. док. М., 1955. С. 324.

³ Смирнов А. В. Состязательный процесс. СПб., 2001. С. 204.

⁴ Там же. С. 204.

политики явилась ликвидация в 1928 г. института судебных следователей и переподчинение следственного аппарата прокуратуре¹.

Таким образом, предварительное расследование преступлений стало производиться под контролем и руководством органов прокуратуры (п. 7 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик²). Н. Лаговьер, соглашаясь с позиций законодателя, отмечает, что реорганизация милиции не устраняет необходимость надзора за расследованием со стороны прокуратуры³.

Постановлением ВЦИК от 05.05.1925 УПК РСФСР 1923 г. был дополнен следующими изменениями, регламентирующими круг полномочий прокурора. Согласно ст. 4-а прокурор был уполномочен отказывать в возбуждении уголовного преследования, прекращать уголовное дело на основаниях малозначительности деяния и нецелесообразности (дискреционное усмотрение прокурора в этом вопросе – существенный шаг законодателя). В соответствии со ст. 203-а и 222-а следователь при наличии данных для прекращения дела должен был направить соответствующее заключение прокурору. При согласии со следователем в необходимости прекращения уголовного дела прокурор направлял его для рассмотрения этого вопроса в суде. В ином случае прокурор мог вернуть дело следователю для производства дальнейшего расследования и составления обвинительного заключения. Таким образом, от прокурора зависела дальнейшая судьба уголовного дела, окончательное разрешение которого было за судом.

20.10.1929 были внесены изменения в гл. XIX УПК РСФСР «Действия следователя и прокурора по прекращению дела и преданию суду». Обвинительное заключение утверждал следователь или прокурор своей резолюцией о согласии в зависимости от органа, производившего расследование, что было приравнено к действиям по преданию обвиняемого суду.

Существенным этапом в становлении регламентации полномочий прокуратуры следует считать принятие нормативно-правовых актов

¹ См.: Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 03.09.1928, ЦИК и СНК СССР от 30.01.1929. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Утверждены постановлением ЦИК от 31.10.1924. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: *Лаговьер Н.* В помощь районному прокурору и народному следователю: практ. пособие / под ред. Г. Рогинского. М., 1934. С. 122.

в 1933 г.¹, которые закрепили статус прокуратуры как самостоятельного органа государственной власти. Законодательно впервые были выделены ставшие сегодня традиционными отрасли прокурорского надзора. При этом приоритет признавался за судебно-следственной деятельностью прокуратуры, в частности, в компетенцию Прокуратуры СССР входили полномочия по инициации уголовного преследования и поддержания обвинения в суде. В это время, по мнению О. В. Трофимова, из уголовного процесса были исключены основополагающие принципы: реальная состязательность и презумпция невиновности, а прокурор вместо осуществления правоохранительной деятельности стал выполнять в основном репрессивные функции². В годы сталинских репрессий отошли на второй план непосредственные полномочия органов прокуратуры (в том числе и надзор за законностью)³. В период Великой Отечественной войны деятельность органов государства, в том числе и прокуратуры, была фактически приостановлена, а их функции были переданы органам военного управления⁴.

Коренные преобразования 50 гг. прошлого столетия отразились и на правовом статусе прокурора. Внесение изменений в Конституцию СССР и Положение о прокурорском надзоре в СССР⁵ стало следующей вехой в развитии законодательства о прокурорском надзоре. Органы прокуратуры в СССР теперь составляли единую

¹ См.: Об утверждении Прокуратуры Союза ССР: постановление ЦИК и СНК СССР от 29.06.1933; Положение о прокуратуре Союза ССР от 17.12.1933 // Собрание законов СССР. 1934.

² См.: *Трофимов В. О.* Полномочия прокурора и их реализация в состязательном уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 23.

³ См.: *Козлова Л. Н.* Задачи и функции органов прокуратуры удмуртской республики в середине 1930-х гг. // *Фундаментальные исследования.* 2013. № 10-7. С. 1630–1632; *Его же.* Особенности в деятельности прокуратуры УР в 1930-х гг. // *Современные проблемы науки и образования.* 2013. № 5. URL: <https://spience-education.ru> (дата обращения: 14.01.2016).

⁴ 22.06.1941 был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении» (доступ к документу из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»). В соответствии с п. 2 указа в местностях, объявленных на военном положении, все функции органов государственной власти принадлежат военным советам фронтов, армий.

⁵ См.: Положение о прокурорском надзоре в СССР, утв. Президиумом Верховного Совета СССР 24.05.1955. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». Далее – Положение 1955 г.

централизованную систему (ст. 5 Положения 1955 г.). Историческое значение утверждения Положения 1955 г. заключалось в том, что оно на законодательном уровне восстановило принципы организации и деятельности органов прокуратуры. Были закреплены полномочия по привлечению к уголовной ответственности виновных лиц (п. 2 ст. 3 Положения 1955 г.). В рамках осуществления надзора за органами, производящими предварительное расследование, прокурор был вправе: возвращать уголовные дела на дополнительное расследование; отменять постановления, не соответствующие требованиям закона; прекращать уголовные дела (ст. 19 Положения 1955 г.).

Ведущую роль именно надзорной функции в деятельности прокуратуры, закрепленной в ст. 1 Положения 1955 г., подчеркивает М. А. Чельцов-Бебутов, который отмечает, что в области уголовного процесса этот надзор за законностью приобретает особую форму. При осуществлении дознания и предварительного следствия прокурор, оставаясь органом надзора за законностью, осуществляет практическое руководство расследованием уголовных дел (ст. 118 УПК РСФСР), наблюдая за собиранием доказательств обвинения и защиты (ст. 111 и 112 УПК РСФСР). По окончании следствия прокурор решает вопрос о дальнейшем направлении дела (ст. 204, 207 УПК РСФСР), имея право либо прекратить его производство, либо направить в судебные органы для предания обвиняемого суду¹. Однако М. А. Чельцов-Бебутов выделяет и обвинительную функцию. Говоря о ее синтезе с общенадзорной функцией, он делает акцент на том, что «положение прокурора как органа охраны законности придает особое содержание обвинительной функции. Советский прокурор, отвечая за законность всего хода уголовного процесса, прежде всего, отвечает за законность руководимого им предварительного расследования»².

Одним из самых значительных этапов исторического развития уголовно-процессуального права в СССР было принятие Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1958 г.³

¹ См.: Чельцов-Бебутов М. А. Советский уголовный процесс: учебник. М., 1951. С. 95.

² Там же. С. 95.

³ См.: История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу 1955–1991 гг. М., 1997. С. 83. Далее – Основы.

Согласно ст. 20 Основ прокурор был обязан принимать меры к устранению нарушений закона на всех стадиях уголовного процесса. Эта исключительная компетенция, выразившаяся также в независимости прокурора при осуществлении своих полномочий, позднее была закреплена в ст. 25 УПК РСФСР 1960 г. Основы наделяли прокурора широким спектром полномочий в отношении дознания: орган дознания немедленно должен был уведомить прокурора об обнаруженном преступлении и начале дознания и по окончании его должен представить материалы дознания прокурору, с утверждения которого дело направляется для рассмотрения в суд (ст. 29). При этом следует уточнить, что о полномочиях прокурора в отношении следствия на завершающих этапах расследования на досудебной стадии ни в Положении 1955 г., ни в Основах не упоминается.

Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР 1960 г.¹ восполнил указанный законодательный пробел. Согласно ст. 3 УПК РСФСР 1960 г. у прокурора была обязанность в пределах своей компетенции возбуждать уголовное дело, принимать все предусмотренные законом меры к установлению обстоятельств совершения преступления и виновных лиц. В ряде случаев (по делам частного и частно-публичного обвинения) прокурор мог инициировать расследование даже, если отсутствовала жалоба потерпевшего (ст. 5, 27 УПК РСФСР).

Закон закреплял и случаи, когда прокурору, органу дознания, с согласия прокурора, и следователю предоставлялись полномочия по прекращению уголовных дел (ст. 7–9). Как новшество можно отметить закрепление в отдельной ст. 113 случаев и условий для отказа прокурором в возбуждении уголовного дела, в качестве которых указывалось отсутствие основания для возбуждения уголовного дела и наличие обстоятельств, исключающих уголовное преследование.

УПК РСФСР 1960 г. в контексте процессуального руководства расследованием устанавливал для надзирающего прокурора широкий объем полномочий (ст. 211 УПК РСФСР 1960 г.).

На завершающих этапах досудебного производства УПК РСФСР 1960 г. закреплял в ст. 112 требование о немедленном направлении прокурору копий постановлений о возбуждении уголовного дела или

¹ См.: Об утверждении Уголовно-процессуального кодекса РСФСР (вместе с Кодексом): закон РСФСР от 27.10.1960. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

о принятии дела к производству. В свою очередь прокурор наделялся правом отмены незаконных или необоснованных постановлений органов предварительного расследования, фактически отказывая в возбуждении уголовного дела или прекращая дело в случае, если по нему уже проводились следственные действия (ст. 116 УПК РСФСР 1960 г.).

По окончании предварительного расследования прокурор утверждал обвинительное заключение и направлял уголовное дело в суд; мог возвратить уголовное дело органу дознания и следователю для дополнительного расследования и давать по нему письменные указания; был наделен полномочием по отмене незаконных и необоснованных постановлений органа дознания и следователя и прекращению уголовных дел. Для осуществления непрерывного надзора все копии итоговых решений органов предварительного расследования немедленно направлялись прокурору (ст. 207, 209 УПК РСФСР 1960 г.).

Получив уголовное дело по завершении расследования, прокурор в пятисуточный срок принимал по нему одно из следующих решений (ст. 214 УПК РСФСР 1960 г.): 1) утверждал обвинительное заключение и направлял дело в суд; 2) возвращал дело для дополнительного расследования со своими письменными указаниями; 3) прекращал уголовное дело; 4) возвращал дело с письменными указаниями для пересоставления обвинительного заключения, в случае если были допущены нарушения при его составлении; 5) самостоятельно составлял новое обвинительное заключение.

Согласно ст. 215 прокурор был уполномочен своим постановлением исключить отдельные пункты обвинения из обвинительного заключения, применить закон о менее тяжком преступлении, а также при необходимости составить новое обвинительное заключение. В указанной ситуации прокурорским решением завершалось досудебное производство, при этом принятие такого решения на завершающем этапе окончания предварительного расследования с обвинительным заключением не исключало дальнейшее движение уголовного дела и развертывание уголовно-процессуальной деятельности в последующих судебных стадиях уголовного судопроизводства.

Этап принятия решения прокурором по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, является ключевым с точки зрения формирования государственного обвинения. В. С. Зеленецкий

точно подметил, что решения прокурора по делу, где следователь в обвинительном заключении сформулировал обвинение, с которым соглашается прокурор, либо формулирование обвинения прокурором при корректировке обвинительного заключения нужно расценивать как акт возбуждения государственного обвинения против конкретного лица¹.

Следует подчеркнуть, что УПК РСФСР 1960 г. довольно детально регламентировал полномочия прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, выделив для регулирования этих вопросов четыре статьи (213–216). В действующем же УПК РФ всем этим проблемным аспектам отведена лишь одна ст. 221 «Решения прокурора по уголовному делу». Такой подход к регулированию значимого этапа в УПК РФ видится нам ошибочным. Например, названная статья УПК РФ не включает положения, аналогичные содержащимся в ст. 213 УПК РСФСР, достаточно четко очерчивавшим круг важнейших вопросов, которые подлежат разрешению прокурором по уголовному делу. По сути, данная статья заключала в себе четкий алгоритм действий прокурора, перечень тех обстоятельств, установление (или неустановление) которых в результате предварительного расследования должен проверить прокурор при решении вопроса о возможности утверждения итогового обвинительного акта и перспективе поддержания в суде государственного обвинения по данному уголовному делу.

Также в УПК РСФСР 1960 г. был регламентирован институт возвращения уголовных дел для производства дополнительного расследования, применение норм которого входило в полномочия прокурора (п. 8 ст. 211 УПК РСФСР) и суда (п. 2 ст. 221 и ст. 232 УПК РСФСР). Такая система, по мнению А. П. Кругликова, обеспечивала двойную проверку законности и обоснованности действий и итоговых решений следователя по делу².

Отдельные разделы УПК РСФСР содержали регламентацию специфики завершения досудебного производства в отношении отдельных

¹ См.: Зеленецкий В. С. Возбуждение государственного обвинения в советском уголовном процессе. Харьков, 1979. С. 22.

² См.: Кругликов А. П. Возвращение уголовного дела для дополнительного расследования руководителем следственного органа или прокурором // Российская юстиция. 2009. № 2. С. 59–61.

категорий лиц. По уголовным делам с постановлением о применении принудительных мер медицинского характера прокурор мог принять следующие решения: направить дело в суд для применения принудительных мер; возвратить дело для производства дополнительного расследования; прекратить производство по делу при отсутствии оснований для применения указанных мер.

Статья 8 УПК РСФСР 1960 г. наделяла прокурора и следователя (с согласия прокурора) полномочием прекращения уголовного дела в отношении несовершеннолетнего, совершившего преступление, не представляющее большой общественной опасности, и направить материалы в Комиссию по делам несовершеннолетних, если исправление несовершеннолетнего было возможно без применения уголовного наказания.

Таким образом, можно сделать вывод, что УПК РСФСР 1960 г. существенно изменил процессуальное положение прокурора. По мнению Г. Н. Королева, прокурор на досудебных стадиях уголовного процесса занял доминирующее положение. Его полномочия были достаточно обширны: он мог отменить любое постановление органа расследования, его указания были обязательными для исполнения, он был вправе принять к своему производству и произвести расследование по любому уголовному делу, что свидетельствует о том, что прокурор стал субъектом предварительного следствия¹. При этом Р. Готлиб выделяет в деятельности прокурора функцию руководства расследованием. И хотя, по убеждению автора, в нормах закона отсутствует такой термин, тем не менее, важно содержание уголовно-процессуальных норм права, а не терминология².

Значительным этапом в истории прокуратуры следует считать принятие в 1977 г. Конституции СССР, в которой прокуратуре была посвящена отдельная глава (гл. 21). 30.11.1979 был принят первый Закон Союза ССР «О прокуратуре СССР»³, который закрепил направления деятельности прокуратуры: борьбу с преступностью, рас-

¹ См.: *Королев Г. Н.* Указ. соч. С. 123.

² См.: *Готлиб Р. М.* Прокурорский надзор за расследованием преступлений // Вопросы применения нового законодательства о прокуратуре: межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1983. С. 90.

³ См.: О прокуратуре СССР: закон СССР от 30.11.1979. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

следование преступлений, привлечение к уголовной ответственности виновных лиц, обеспечение неотвратимости наказания¹.

В законе четко закреплялись полномочия прокурора по всем отраслям надзора. Перечень полномочий прокурора по надзору за деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование, содержала ст. 29 закона. Следует подчеркнуть императивный характер формулировок полномочий прокурора, обязательность для исполнения всех требований прокурора об устранении нарушений закона. Эту тенденцию продолжил Указ Президиума ВС РСФСР от 08.08.1983, закрепив в ст. 212 УПК РСФСР 1960 г. положение об обязательности указаний прокурора для органов дознания и предварительного следствия. В последующие несколько лет полномочия прокурора в сфере уголовного процесса были расширены и конкретизированы, что нашло отражение в принятии подзаконных нормативных правовых актов.

Политические и экономические преобразования 90 гг. прошлого столетия, курс на демократизацию, становление правового государства оказали существенное воздействие на законодательство. В связи с распадом СССР прокуратура СССР была упразднена², а на смену прежнему Закону «О прокуратуре СССР» пришел новый Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», принятый 17.01.1992³, изменивший содержание прокурорского надзора, что было продиктовано потребностью в регламентации новых общественных отношений. Кардинальные изменения коснулись роли прокурора в уголовном судопроизводстве, который теперь позиционировался как сторона в процессе, – вместо существовавшего длительное время положения органа, надзирающего за законностью рассмотрения дел в судах.

Принятие УПК РФ 2001 г., вступившего в действие 01.07.2002, стало одним из важнейших шагов в осуществлении судебно-правовой реформы. Несмотря на то, что законодательные меры по реализации Концепции судебной реформы нашли свое отражение в УПК РФ

¹ См.: *Крюков В. Ф.* Правовой статус прокурора в уголовном преследовании (досудебное и судебное производство): дис. ... д-ра юрид. наук. С. 79.

² См.: Об упразднении Верховного Суда СССР, Высшего Арбитражного Суда СССР и Прокуратуры СССР: постановление Президиума ВС РСФСР от 28.12.1991 № 3045-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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

2001 г., в теории и на практике вопросы полномочий прокурора, в том числе и на завершающих этапах досудебного производства, остаются в настоящее время дискуссионными и не теряют своей актуальности.

Обзор отечественных законов в части регламентаций полномочий прокурора приводит к выводу, что достаточно длительный период законодательство о прокуратуре претерпевало изменения под влиянием происходящих в стране политических процессов. Справедливы в этом смысле слова В. Лакиера, написанные еще накануне Великой судебной реформы XIX в., что необходимо признать «вечный» характер прокуратуры как правового института и как правового явления в российской государственности¹.

Итак, проведя ретроспективный анализ законодательства и результатов исследования многих ученых, занимавшихся проблематикой полномочий прокурора, можно предложить собственную периодизацию этапов в развитии прокуратуры, которая позволяет проследить **трансформацию функций и полномочий прокурора** в контексте реализации его функций на всем пути их исторического развития, взяв за основание классификации доминирующую функцию на определенном отрезке времени: 1) общенадзорная функция (1722–1832); 2) параллельное существование административного надзора (общенадзорная функция) и надзора за судами (1832–1864); 3) обвинительная функция (функция уголовного преследования) (1864–1917); 4) упразднение прокуратуры (1917–1922); 5) смешанные функции (ярко выраженная основная функция отсутствует): общенадзорная функция, обвинительная функция и вспомогательная правотворческая функция (1922–1933); 6) общенадзорная функция, надзор за исполнением законов административными органами и надзор за органами предварительного расследования (1933–1941); 7) все функции прокуратуры переданы органам военного управления (1941–1955); 8) общенадзорная функция и надзор за органами предварительного расследования – восстановление полноценных функций прокуратуры (1955–1960); 9) расширение общенадзорной функции, установление ведущей роли прокуратуры в инициировании уголовного преследования, надзор за органами предва-

¹ См.: *Лакиер В.* Учреждение прокурорского надзора в связи с различными формами уголовного судопроизводства // Журнал Министерства юстиции. 1863. Т. 15. С. 489–552.

рительного расследования, в том числе за вновь созданным следственным корпусом (1960–1979); 10) законодательная фиксация отраслей прокурорского надзора, четкая регламентация функций без выделения доминирующей (1979–1991); 11) обвинительная функция – прокурор позиционируется как сторона в уголовном судопроизводстве, функция надзора за законностью в судах ликвидирована (1991–2001); 12) современный этап развития функций прокуратуры (2001 – настоящее время), характеризующийся постоянной трансформацией полномочий прокурора¹.

На этом мы завершаем ретроспективный анализ законодательства, касающегося полномочий прокурора на протяжении почти 280 лет (с 1722 и по 2001 г.). Подробному рассмотрению норм УПК РФ, регламентирующих полномочия прокурора на завершающих этапах досудебного производства в контексте их трансформации, будут посвящены следующие разделы монографии.

2.2. Полномочия прокурора на завершающих этапах досудебного производства в уголовном процессе зарубежных стран

Обращение к опыту зарубежного законотворчества позволяет представить отечественную правовую систему в соотношении с правовыми системами других государств. Считаю правильным мнение известного французского юриста Марка Ансея, что компаративистика открывает перед теми, кто изучает право, новые горизонты, знакомит их с юридическими нормами и системами, отличными от собственных.

¹ В положениях Концепции судебной реформы в Российской Федерации 1991 г. было отражено, что «важно, с одной стороны, признать уголовное преследование доминирующей функцией прокуратуры, а с другой – частично перераспределить груз ее надзорных полномочий». Идея перераспределения функций прокурора нашла свое отражение в принятии Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ. В результате полномочия прокурора на завершающих этапах досудебного производства существенно трансформировались. На первое место выходит функция надзора, в то время как функция уголовного преследования была практически упразднена. Федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ вновь расширяет полномочия прокурора по надзору за предварительным следствием. В настоящее время среди процессуалистов нет единого мнения, какая функция прокурора является доминирующей.

Она позволяет юристу лучше понять собственное право, поскольку его специфические черты особенно четко проявляются в сравнении с другими правовыми системами. Именно сравнительное правоведение может помочь увидеть те идеи и аргументы, которые невозможно получить даже при отличном знании только отечественного права¹.

С учетом этого целесообразно проанализировать уголовно-процессуальное зарубежное законодательство сквозь призму процессуальной деятельности прокурора на завершающих этапах досудебного производства, чтобы дать объективную оценку опыту других стран в целях возможного последующего заимствования положительных наработок зарубежных правоведов для более эффективной регламентации полномочий прокурора в России. Однако при этом следует учитывать, что интеграция отдельных положений законодательства зарубежных стран непременно должна осуществляться с адаптацией норм зарубежного уголовно-процессуального права к реалиям российской правовой действительности – без механического заимствования. При этом следует согласиться с мнением С. П. Щербы, что каждая из существующих в мире моделей прокуратуры имеет свои преимущества и недостатки, при этом универсальной идеальной модели не существует².

Анализируя регламентацию в зарубежном уголовно-процессуальном законодательстве направлений деятельности сотрудников прокуратуры, можно выделить следующие модели функций прокурора:

1) прокуроры сами осуществляют уголовное преследование и надзор за осуществлением уголовного преследования. К группе стран с такой моделью относятся ФРГ, Испания, Италия, Кипр, Португалия, Швеция, Албания, Андорра, Греция, Голландия, Македония и др. При этом нужно отметить, что в Италии, на Кипре в досудебном производстве прокурор осуществляет исключительно функцию уголовного преследования. Для реализации функции уголовного преследования прокуроры наделяются следующими полномочиями:

¹ См.: Ансель М. Методологические проблемы сравнительного права // Очерки сравнительного права / отв. ред. В. А. Туманов. М., 1981. С. 36–86.

² См.: Щерба С. П., Решетникова Т. А., Зайцев О. А. Прокуратура в странах СНГ: правовой статус, функции, полномочия: учеб. пособие / под общ. и науч. ред. С. П. Щербы. М., 2007. С. 6.

– производство расследования в полном и частичном объеме (ФРГ, Италия, Швеция, Нидерланды, Австрия, Азербайджан, Дания, Армения, Грузия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Греция, Латвия, Литва, Норвегия, Польша, Швейцария, Португалия, Словакия, Чехия, Румыния);

– прекращение производства по уголовному делу (ФРГ, Франция, Азербайджан, Грузия, Кипр, Австрия, Бельгия, Болгария, Армения, Венгрия, Дания, Ирландия, Словения, Латвия, Молдова, Норвегия, Польша, Эстония, Румыния, Сербия, Нидерланды, Швейцария, Швеция);

– прекращение уголовного дела с согласия прокурора (Армения, Азербайджан);

– утверждение итогового процессуального документа и направление уголовного дела в суд (все из перечисленных стран);

2) прокуроры осуществляют функцию надзора за предварительным расследованием (Австрия, Армения, Нидерланды, Бельгия, Болгария, Венгрия, Греция, Швейцария, Дания, Латвия, Литва, Люксембург, Молдова, Турция, Норвегия, Португалия, Румыния, Сербия, Словакия, Словения, Финляндия, Хорватия, Польша, Чехия, Швеция, Эстония). В некоторых странах, даже несмотря на то, что прокуратура и следствие полностью организационно отделены друг от друга (следствие отнесено к судебной полиции), прокурор имеет широкий круг полномочий по руководству и контролю (надзору) за следственными органами (Франция, Испания);

3) наделение прокуроров дополнительно и иными функциями помимо названных выше. К числу таких функций можно отнести: функцию надзора за рамками осуществляемого уголовного процесса (Россия, Франция, Андорра, Португалия, Испания, Словения); надзор за законностью деятельности, осуществляемой за рамками уголовного преследования (Россия, Армения, Бельгия, Венгрия, Молдова, Румыния); надзор за органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность (Россия, Азербайджан, Украина); координацию деятельности органов правоохранительной системы в сфере борьбы с преступностью (Россия, Грузия, Украина).

Это подтверждает, что в мире отсутствуют единые стандарты организационного, функционального построения и деятельности прокуратуры.

Следует подчеркнуть, что вопросами форм уголовного процесса зарубежных стран в целом и, в частности, полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве в разное время занимались такие ученые-процессуалисты, как Л. В. Головки, К. Ф. Гуценко, В. Н. Додонова, П. А. Смирнов, К. Б. Калиновский, В. Е. Крутских, В. Н. Махов, Ю. В. Мещерякова, М. А. Пешкова, Н. Г. Стойко, Е. В. Терехова, М. А. Чельцов-Бебутов, С. Д. Шестакова, С. П. Щерба и др.

В контексте проблематики настоящей монографии будут подвергнуты анализу некоторые аспекты регламентации отдельных полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства в уголовном процессе ряда государств. Определяя диапазон рассматриваемых стран, следует исходить из того, что полный обзор законодательству в этой части по всем странам в рамках данного исследования дать невозможно. Это затрудняет ряд факторов: во-первых, отсутствие доступа к первоисточникам права и надежной информации в интернет-ресурсах; во-вторых, существенное отличие регламентации полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства в законодательстве значительной части современных государств (по многим критериям законодательство в этой части не сопоставимо с российским законом, что делает бесперспективным сравнительный анализ с точки зрения возможности заимствования позитивного опыта). Исходя из этого, исследование будет ограничено законодательством ряда стран Западной и Восточной Европы, Балтии, Латинской Америки, государств – участников СНГ и США.

Прежде всего необходимо подчеркнуть, что в отличие от УПК РФ уголовно-процессуальный закон некоторых стран закрепляет полномочия прокурора в досудебном производстве или на стадии предварительного расследования в отдельных главах или статьях. Например, в Италии полномочия прокурора в ходе предварительного расследования регулируют ст. 358–378 CPP. В УПК Армении всем полномочиям прокурора, реализуемым в досудебном производстве, уделено внимание в ст. 53. Подобный законодательный прием применен и в уголовно-процессуальных законах ряда других государств (ст. 34 УПК Беларуси, ст. 52 УПК Молдовы, ч. 2 ст. 36 УПК Украины, ст. 168 УПК Таджикистана содержат перечень полномочий прокурора на этом этапе уголовного судопроизводства). В действующем УПК Казахстана законодатель даже дважды закрепляет указанные полномочия: в ст. 58,

являющейся отсылочной к конкретным нормам кодекса, регламентирующим полномочия прокурора при досудебном производстве, а уже конкретизация этих полномочий дается в ст. 193.

Полномочия прокурора при решении вопроса о возбуждении уголовного дела. Законодательство большинства зарубежных государств не предусматривает формальной фиксации момента начала уголовного судопроизводства в виде отдельного этапа уголовного судопроизводства под названием «стадия возбуждения уголовного дела», традиционного для современного российского уголовного процесса. Поэтому в нашем исследовании будет использоваться термин «возбуждение» или «инициация уголовного преследования».

Законы подавляющего числа государств наделяют прокуроров правом инициировать уголовное преследование, однако это право фиксируется не как «эксклюзивное достояние» прокуратуры: такую возможность реализуют органы следствия, госбезопасности, органы дознания, полиция, в некоторых случаях – суды, а по делам частного обвинения – даже частные лица. Естественно, что полномочия прокуроров в разных странах в части инициации уголовного преследования отличаются. Значительная специфика проявляется в полномочиях прокурора на первоначальном этапе досудебного производства в странах системы англо-саксонского права, где для начала расследования не требуется акта возбуждения уголовного дела или иного фактического основания¹.

В современной **Великобритании** весьма специфична деятельность публичных органов – Службы государственных обвинителей (*Crown Prosecution Service*) и Генерального атторнея (*Attorney General*). Директор публичного преследования вправе возбудить уголовное дело по особо тяжким или сложным преступлениям, вызвавшим публичный интерес или связанным с вмешательством в судебный процесс, например по факту лжесвидетельства. Он вправе давать указания по конкретным делам относительно того, возбуждать или не возбуждать уголовные преследования и по какому обвинению, а также давать указание о прекращении возбужденного дела².

¹ См.: Гельдибаев М. Х., Вандышев В. В. Уголовный процесс: учеб. пособие. М., 2012. С. 692.

² См.: Апарова Т. В. Суды и судебный процесс Великобритании. Англия, Уэльс, Шотландия. М., 1996. С. 93.

В уголовном процессе *Шотландии* обвинение от имени государства осуществляет специальная служба «прокураторов-фискалов», имеющих исключительную компетенцию по возбуждению уголовного преследования, наделенных правом расследования наиболее сложных уголовных дел.

В уголовном судопроизводстве этого государства возобладала концепция целесообразности, в силу которой прокураторы-фискалы обладают широкими неограниченными дискреционными полномочиями по отказу от уголовного преследования: 1) при наличии формальных оснований, например за отсутствием состава или события преступления, по истечении сроков давности и т. п.; 2) нецелесообразности уголовного преследования. Это обуславливается пониманием того, что уголовное преследование является бременем как для обвиняемого, так и для общества, поэтому должностные лица при рассмотрении конкретного уголовного дела должны правильно оценить, в чем заключаются общественные интересы в этом случае: в отказе от уголовного преследования или передаче дела в суд.

В *Соединенных Штатах Америки* функцию государственного обвинения осуществляет атторнейская служба – не имеющий аналогов в мире институт государственной власти, наделенный функциями, аналогичными функциям прокуратур других государств¹, фактически располагающий монопольным правом на возбуждение уголовного преследования. Атторней, пользуясь дискреционной властью, может самостоятельно разрешать вопрос целесообразности уголовного преследования с учетом тяжести совершенного преступления и характеристики личности подозреваемого², имея право прекращения начатого уголовного преследования на любом этапе уголовного производства.

Таким образом, можно констатировать, что полномочия прокуроров (и должностных лиц, выполняющих аналогичные функции) специфически регламентируются в законодательстве стран англосаксонской системы права.

Также разнообразием отличаются нормативные модели деятельности прокуратуры в уголовном процессе стран романо-германской (континентальной) системы права.

¹ См.: *Алексеев А. И.* Профессия – прокурор. М., 2006. С. 13.

² См.: Уголовный процесс: учеб. пособие / под ред. проф. А. Н. Алексеева. М., 1995. URL: <http://www.bibliotekar.ru> (дата обращения: 02.09.2017).

В *УПК Азербайджанской Республики*¹ закреплена обязанность прокурора осуществлять уголовное преследование, однако это полномочие не является монопольным: им наделены также следователь и дознаватель (ст. 38). Статья 84 УПК Азербайджана, регламентирующая полномочия прокурора, устанавливает в качестве его процессуальной обязанности (именно обязанности) рассмотрение поступивших заявлений и иных материалов о преступлениях, возбуждение уголовных дел при наличии достаточных оснований, расследование дел в полном объеме или передачу их в производство следователю или дознавателю.

Основаниями для отказа в возбуждении уголовного дела (прекращения уже возбужденного уголовного дела) являются указанные в ст. 39 УПК Азербайджана обстоятельства. Весьма интересна ст. 40, в которой закрепляется дискреционное полномочие прокурора – давать согласие на отказ в производстве уголовного преследования (она именуется «Обстоятельства, позволяющие не осуществлять уголовное преследование»). Для прекращения уголовного дела в случае чистосердечного раскаяния, примирения с потерпевшим, изменения обстоятельств и давности срока требуется получение согласия прокурора.

Необходимо подчеркнуть, что большинство стран предусматривает в уголовно-процессуальном законодательстве в целях предотвращения злоупотреблений и произвола при принятии столь важного решения четкий перечень обстоятельств, наличие которых предоставляет прокурору полномочия отказать в возбуждении уголовного преследования.

Например, ст. 35 *УПК Республики Армения*² регламентирует обстоятельства, исключающие возбуждение уголовного дела и влекущие прекращение возбужденного дела (как и ст. 24 УПК РФ). При этом, несмотря на то, что ст. 27 УПК Армении прямо предписывает прокурору возбуждать уголовные дела в каждом случае обнаружения признаков преступления, тем не менее в ст. 37 содержится

¹ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики от 14.07.2000 № 907-ІQ (с изм. и доп. по сост. на 01.05.2018). URL: <http://online.zakon.kz> (дата обращения: 20.06.2018).

² См.: Уголовно-процессуальный кодекс Республики Армения от 01.09.1998 № ЗР-248 (в ред. от 30.03.2018). URL: <http://base.spinform.ru> (дата обращения: 21.06.2018).

перечень обстоятельств, при наличии которых прокурор путем вынесения соответствующего постановления вправе не возбуждать уголовное дело: 1) деятельное раскаяние; 2) изменение обстановки; 3) наличие постановления прокурора, вынесенного с согласия потерпевшего (по преступлениям небольшой тяжести и при условии, что заглажен причиненный вред), о том, что лицо способно исправиться без применения к нему наказания.

Согласно ч. 2 ст. 37 УПК Армении у прокурора есть право своим постановлением признать дальнейшее уголовное преследование нецелесообразным в следующих случаях: 1) несущественности причиненного вреда; 2) искупления вины лицом посредством понесенных мер взыскания или лишений; 3) тяжелой неизлечимой болезни лица, совершившего преступление.

Во многих государствах прокуроры уполномочены осуществлять контроль (надзор) за законностью возбуждения уголовных дел, если они возбуждаются иным органом.

Например, в соответствии со ст. 193 *УПК Республики Беларусь*¹ прокурор, реализуя надзорные полномочия за возбуждением уголовного дела, вправе:

1) продлить срок разрешения заявления (сообщения о преступлении);

2) отменить постановление следователя, органа дознания об отказе в возбуждении уголовного дела и принять по материалам следующие решения:

а) направить материалы для осуществления дополнительной проверки;

б) возбудить уголовное дело;

3) отменить постановление органа дознания или следователя о возбуждении уголовного дела и принять следующие решения:

а) отказать в возбуждении уголовного дела;

б) направить материалы для проведения проверки поступившего сообщения о преступлении;

в) прекратить производство по уголовному делу, если по нему уже произведены следственные действия (ст. 35–36 УПК Беларуси).

Статья 29 УПК Беларуси содержит перечень обстоятельств, исключающих производство по уголовному делу.

¹ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь от 16.07.1999 № 295-3 (в ред. от 12.07.2018). URL: <http://etalonline.by> (дата обращения: 02.07.2018).

По сути, сходные нормы содержат УПК и других государств – участников СНГ, а также уголовно-процессуальные законы стран Балтии.

В *Республике Казахстан* ст. 58 УПК¹ закрепляет общие полномочия прокурора, а ст. 193 детализирует надзорные полномочия прокурора за законностью досудебного расследования в части: регистрации заявления об уголовном правонарушении и передачи его в орган уголовного преследования; принятия к своему производству и осуществления досудебного расследования; осуществления проверки соблюдения законности при приеме и регистрации заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях. Как мы видим из анализа правовых актов, в УПК Казахстана законодатель прямо закрепляет полномочие прокурора начинать досудебное расследование.

*УПК Кыргызской Республики*² наделяет прокурора полномочием реагировать на каждое полученное заявление о преступлении путем проведения процессуальной проверки и принятия решения о возбуждении уголовного дела (ст. 156) или об отказе в этом (ст. 156-1).

*УПК Республики Молдова*³ в ст. 28 «Официальный характер уголовного процесса» устанавливает обязанность прокурора возбуждать уголовное дело в пределах своей компетенции, ст. 52 широкими полномочиями наделяет прокурора в ходе уголовного преследования.

*УПК Республики Таджикистан*⁴ возлагает на прокурора обязанность осуществлять уголовное преследование, реагировать на каждый случай обнаружения преступления решением о возбуждении уголовного дела (ст. 26). В УПК Таджикистана содержится исчерпывающий

¹ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13.12.1997. № 207-1. Утратил силу с 01.01.2015 в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Республики Казахстан от 04.07.2014 № 231-V (в ред. от 12.07.2018). URL: <http://base.spininform.ru> (дата обращения: 26.07.2018).

² См.: Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 30.06.1999 № 62 (с изм. и доп. по сост. на 04.08.2018). URL: <http://online.adviser.kg> (дата обращения: 08.08.2018).

³ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова от 14.03.2003 № 122-XV (в ред. от 26.07.2018). URL: <http://base.spininform.ru> (дата обращения: 08.07.2018).

⁴ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан от 03.12.2009 (с изм. и доп. по сост. на 17.05.2018). URL: <http://base.spininform.ru> (дата обращения: 01.07.2018).

перечень обстоятельств, исключающих производство по уголовному делу (ст. 27), и прокурору предоставляются широкие дискреционные полномочия при решении вопроса об отказе в возбуждении уголовного дела (ст. 28–32). Конкретизация надзорных полномочий прокурора за законностью возбуждения уголовного дела содержится в ст. 150. Также полномочие прокурора возбуждать уголовные дела и отказывать в их возбуждении закреплено и в ст. 168, регламентирующей компетенцию прокурора по надзору за дознанием и расследованием уголовных дел.

УПК Туркменистана¹ возлагает на прокурора, как и на дознавателя и следователя, обязанность в случае обнаружения признаков преступления возбудить уголовное дело (ч. 1 ст. 206). Общие полномочия властных субъектов (в том числе и прокурора) по отказу в возбуждении уголовного дела содержатся в ст. 218 УПК Туркменистана.

В статье 15 **УПК Республики Узбекистан**² закреплена обязанность прокурора при обнаружении признаков преступления возбуждать уголовное дело. Это положение конкретизируется в ст. 29 Закона «О прокуратуре Республики Узбекистан». Согласно ст. 382 УПК Узбекистана прокурор возбуждает уголовные дела или отказывает в их возбуждении (ст. 333), а также на основании акта амнистии ходатайствует перед судом об отказе в возбуждении уголовного дела или о прекращении уголовного дела.

УПК Украины³ закрепляет обязанность прокурора начинать досудебное расследование при наличии законных оснований (ч. 2 ст. 36). Досудебное расследование начинается с момента внесения сведений в Единый реестр досудебных расследований. При этом следует подчеркнуть, что с принятием УПК Украины 2012 г. в законодательной лексике понятие «уголовное дело» было заменено «материалами уголовного производства», была ликвидирована стадия возбуждения

¹ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Туркменистана от 18.04.2009 (с изм. и доп. по сост. на 09.06.2018). URL: <http://turkmenistan.gov.tm> (дата обращения: 03.07.2018).

² См.: Уголовно-процессуальный кодекс Республики Узбекистан от 22.09.1994 № 2013-ХП (в ред. от 22.10.2018) // Собрание законодательства Республики Узбекистан. 2013. № 1. Ст. 1.

³ См.: Уголовный процессуальный кодекс Украины от 13.04.2012 № 4651-VI (в ред. от 12.07.2018). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата обращения: 01.08.2018).

уголовного дела как таковая. Здесь прослеживается рецепция норм англо-саксонского права.

Таким образом, можно прийти к выводу, что, несмотря на существенные различия в законодательном закреплении, выражающиеся как во внешнем оформлении нормативно-правовых актов (кодексы, законы и т. д.), так и во внутреннем содержании (различная степень детализации и конкретизации полномочий), все же в целом в большинстве стран в регламентации полномочий прокурора при решении вопроса об отказе в возбуждении уголовного дела прослеживается удивительное единодушие законодателей. Почти все рассмотренные уголовно-процессуальные законы содержат перечень обстоятельств, препятствующих возбуждению уголовного дела или началу уголовного преследования, сходный с перечнем в УПК РФ. Для предотвращения возможных злоупотреблений уголовно-процессуальные законы упомянутых государств довольно детально устанавливают обстоятельства, наличие которых предоставляет прокурору полномочие признать возбуждение уголовного дела нецелесообразным.

Проанализируем подробнее регламентацию в уголовно-процессуальном законодательстве зарубежных государств **полномочий прокурора на этапе окончания досудебного производства.**

При завершении процессуальной деятельности в досудебном производстве – на этапе окончания расследования, у прокурора имеется достаточно возможностей, чтобы реально влиять на результаты проведенного предварительного следствия. Этому способствуют полномочия по итоговой проверке законности и обоснованности принятых следователем решений и осуществленных им следственных действий. Систематизировав полномочия прокурора на завершающем этапе досудебного производства по законодательству ряда зарубежных государств, можно кратко отобразить их в виде таблицы (табл. 1).

**Полномочия прокурора при окончании досудебного производства
по законодательству ряда государств**

Наименование закона	Полномочия прокурора				
	Утверждать итоговое решение	Возвращать уголовное дело	Прекратить уголовное преследование (дело)	Самостоятельно составлять итоговое решение	Корректировать обвинение
УПК Азербайджанской Республики	Статьи 84.5.14, 290.3.1	Статьи 84.5.14, 290.3.3	Статьи 84.5.13, 290.3.5	Полномочие отсутствует	Полномочие отсутствует
УПК Республики Армения	Часть 2 ст. 53, ст. 274	Часть 2 ст. 53, ст. 274	Статья 274	Полномочие отсутствует	Статья 274
УПК Республики Беларусь	Пункт 1 ст. 264	Пункт 3 ст. 264	Пункты 1, 2 ст. 264	Полномочие отсутствует	Пункт 1 ст. 264
УПК Республики Казахстан	Пункт 1 ст. 302	Пункт 3 ст. 302	Пункт 4 ст. 302, ст. 290	Полномочие отсутствует	Пункт 2 ст. 302
УПК Кыргызской Республики	Пункт 1 ст. 238	Пункт 3 ст. 238	Пункт 4 ст. 238	Полномочие отсутствует	Пункт 2 ст. 238
Процессуальный закон КНР	У прокуратуры фактически отсутствуют полномочия за деятельностью органов следствия по завершению уголовного судопроизводства ¹				
УПК Республики Молдова	Полномочие отсутствует	Статья 52	Статья 52	Статьи 52, 296	Полномочие отсутствует
УПК Республики Таджикистан	Статья 168	Статьи 168, 248	Статья 248	Статья 248	Статья 248
StPO ФРГ	§ 170 I, 407 StPO	Полномочие отсутствует	§ 153, 154, 170 II StPO	§ 170 II StPO	Полномочие отсутствует
УПК Республики Узбекистан	Статьи 382, 385	Пункт 3 ст. 385	Пункт 5 ст. 385	Полномочие отсутствует	Пункт 3 ст. 385

¹ См.: Чжан Цзюэ. Прокурор в современном уголовном процессе. Сравнительный анализ законодательства Российской Федерации и Китайской Народной Республики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 95.

УПК Украины	Часть 2 ст. 36	Полномочие отсутствует	Полномочие отсутствует	Полномочие отсутствует	Часть 2 ст. 36
УПК Японии	Полномочие отсутствует	Полномочие отсутствует	Полномочие отсутствует	Прокурор составляет по уголовным делам обвинительное заключение	Полномочие отсутствует

Общие положения, определяющие полномочия прокурора на завершающем этапе досудебного производства, отражены в ст. 84 *УПК Азербайджанской Республики*, в соответствии с которой прокурору предоставлено право утверждать обвинительный акт (ст. 290), а в отдельных случаях – также постановления дознавателя или следователя либо отказывать в этом и возвращать уголовное дело со своими обязательными для исполнения указаниями следователю. Дифференцируются полномочия прокурора по результатам дознания в виде упрощенного досудебного производства (ст. 297).

В части 2 ст. 53 *УПК Республики Армения* закреплено исключительное право прокурора утвердить обвинительное заключение и направить с ним уголовное дело в суд. При этом прокурор уполномочен скорректировать обвинение; вернуть уголовное дело следователю в целях: а) пересоставления обвинительного заключения; б) производства дополнительного следствия; в) предъявления дополненного обвинения или изменения обвинения при наличии оснований для дополнения обвинения либо для изменения. Приостановление и прекращение производства по уголовному делу в целом или уголовного преследования в части также входит в круг полномочий прокурора на данном этапе (ст. 274).

Статья 34 *УПК Республики Беларусь* аналогично установлениям ст. 37 УПК РФ закрепляет полномочие прокурора направлять уголовное дело в суд по завершении предварительного расследования. Глава 31 УПК Беларуси детально регламентирует действия и решения прокурора по поступившему к нему уголовному делу с итоговыми актами органов расследования. После изучения дела прокурор согласно ст. 302 УПК Беларуси обязан принять одно из следующих

решений: 1) утвердить обвинительный акт; 2) составить новый обвинительный акт; 3) направить уголовное дело для производства дополнительного расследования; 4) прекратить уголовное дело в полном объеме или в его части по основаниям, предусмотренным ст. 35 и 36 УПК Беларуси; 5) решить вопрос о заключении процессуального соглашения по ходатайству стороны защиты или по своей инициативе; 6) дополнить или сократить список лиц, подлежащих вызову в суд, за исключением списка свидетелей защиты.

Широкими полномочиями на завершающем этапе досудебного производства наделен прокурор по законодательству *Республики Казахстан*. Согласно ст. 46 Указа Президента «О Прокуратуре Республики Казахстан» прокурор направляет дело в суд в рамках осуществления уголовного преследования. При направлении дела в суд прокурор вправе (ст. 47): прекратить уголовное дело (уголовное преследование); исключить отдельные пункты обвинения из обвинительного заключения, а также применить закон о менее тяжком преступлении; избрать, изменить или отменить меру пресечения; вернуть уголовное дело для производства дополнительного расследования.

Подробная регламентация полномочий прокурора дана в УПК Казахстана. Статья 282 перечисляет действия прокурора по делу, поступившему с обвинительным заключением. Прокурор уполномочен: 1) выразить своей резолюцией согласие с обвинительным заключением и предать обвиняемого суду; 2) вынести постановление, исключающее отдельные пункты обвинения либо переквалифицирующее действия обвиняемого с применением закона о менее тяжком преступлении; 3) прекратить уголовное дело в полном объеме или в отношении отдельных обвиняемых; 4) вынести постановление о возвращении дела следователю для производства дополнительного следствия или пересоставления обвинительного заключения со своими письменными указаниями; 5) составить новое обвинительное заключение; 6) дополнить или сократить список лиц, подлежащих вызову в суд.

Если прокурор согласен с обвинительным заключением, то он выносит постановление о предании обвиняемого суду (ст. 284).

В *УПК Кыргызской Республики* ст. 238 гласит, что прокурор или его заместитель после рассмотрения поступившего от следователя дела с постановлением об окончании следствия вправе принять

одно из решений: 1) утвердить постановление о привлечении лица в качестве обвиняемого; 2) исключить своим постановлением отдельные пункты обвинения или переqualифицировать действия обвиняемого, применив закон о менее тяжком преступлении, если не меняется формулировка обвинения; 3) вернуть дело следователю со своими письменными указаниями о прекращении дела или для производства дополнительных следственных действий; 4) прекратить дело.

Интересной представляется ст. 296 *УПК Республики Молдова*, согласно которой обвинительное заключение составляет прокурор. Статья 52 УПК Молдовы предоставляет прокурору широкие полномочия при осуществлении уголовного преследования, такие как: возвращение уголовного дела органу уголовного преследования с письменными указаниями; прекращение уголовного преследования (уголовного судопроизводства); в предусмотренных законом случаях принятие решения о выведении лица из-под уголовного преследования; составление обвинительного заключения; вручение его копии обвиняемому; направление уголовного дела в суд.

УПК Республики Таджикистан закрепляет положение, что прокурор на завершающем этапе расследования уполномочен: вернуть уголовное дело следователю (органу дознания) для производства дополнительного расследования; утвердить обвинительное заключение и направить дело в суд (ст. 168), исключить отдельные пункты обвинения; переqualифицировать действия обвиняемого с применением закона о менее тяжком преступлении; прекратить уголовное дело в полном объеме или в отношении отдельных обвиняемых; составить обвинительное заключение (ст. 248).

В уголовном судопроизводстве *Федеративной Республики Германия* можно констатировать установление порядка окончания предварительного расследования, схожего по многим аспектам по процессуальной форме с действующими процедурами, закрепленными в российском УПК. Прокурор, согласно статусу прокуратуры как органа уголовного преследования, вправе принять решение об окончании расследования (§ 160 StPO). Так, рассмотрев дело, прокурор в рамках функции предъявления государственного обвинения может принять решение о передаче в суд обвинительного заключения или о возбуждении ходатайства об издании приказа о назначении наказания (§ 170 I, 407) или об отказе от уголовного преследования и прекращении дела

(из-за отсутствия целесообразности или недостаточности доказательств обвинения) (§ 153, 154, 170). Таким образом, прокуратура завершает расследование либо путем подачи публичного иска в суд с предъявлением обвинения (§ 170, 200), либо прекращает дело (§ 170, 171).

Итоговым процессуальным документом при направлении дела в суд является обвинительное заключение, которое составляет прокурор.

Статья 382 *УПК Республики Узбекистан* прямо закрепляет полномочие прокурора утвердить обвинительное заключение или постановление и направить дело в суд. Рассмотрев уголовное дело, поступившее с обвинительным заключением, прокурор принимает решения: 1) утверждает обвинительное заключение и направляет дело в суд; 2) исключает своим постановлением отдельные пункты из формулировки обвинения, применяет закон о менее тяжком преступлении и с этими изменениями утверждает обвинительное заключение; 3) возвращает уголовное дело следователю со своими указаниями на дополнительное расследование, если требуется дополнить или изменить обвинение на более тяжкое; 4) передает уголовное дело, по которому произведено дознание, органу предварительного следствия при выявлении нарушения правил подследственности; 5) приостанавливает производство по делу; 6) прекращает уголовное дело; 7) вносит в суд ходатайство о прекращении уголовного дела в связи с изданием акта амнистии (ст. 385).

Прокурор после утверждения обвинительного заключения, руководствуясь ст. 388 УПК Узбекистана, направляет уголовное дело в суд.

Часть 2 ст. 36 *УПК Украины* уполномочивает прокурора при осуществлении надзора за законностью при проведении досудебного расследования в форме процессуального руководства досудебным расследованием: утверждать или отказывать в утверждении обвинительного акта, вносить изменения в составленный следователем обвинительный акт, обращаться в суд с обвинительным актом.

Направление дела в суд в *Японии* является исключительным полномочием прокурора. По окончании своих действий судебная полиция передает дело прокурору¹. По уголовным делам прокуроры уполномочены составлять обвинительное заключение, передавать

¹ См.: Трубицина Э. М., Якубович И. А. Прокуратура некоторых буржуазных государств // Вопросы прокурорского надзора. М., 1972. С. 191–198.

его в суд и поддерживать обвинение в суде. Интересной особенностью является то, что прокурор передает судье только обвинительное заключение, при этом закон не возлагает на него обязанность ознакомления со всеми материалами дела (до судебного разбирательства) обвиняемого.

Кроме общих, сходных по своей природе, полномочий прокуроры при окончании досудебного производства уголовно-процессуальными законами своих стран наделяются и рядом иных, специфических полномочий. Например, новый *УПК Республики Казахстан* закрепил такую форму расследования, как ускоренное досудебное расследование (ст. 190), которое завершается составлением обвинительного акта. Получив такое уголовное дело, прокурор по итогам ускоренного досудебного расследования уполномочен: 1) утвердить обвинительный акт и направить уголовное дело в суд; 2) направить уголовное дело для производства дознания либо предварительного следствия; 3) составить постановление о прекращении досудебного расследования или уголовного преследования в отношении отдельных подозреваемых.

Законодатель Республики Казахстан также нормативно закрепил правила производства по делам об уголовном проступке (ст. 528). Прокурор по данным категориям дел обязан изучить протокол и соответствующие материалы и принять одно из следующих решений: 1) утвердить протокол об уголовном проступке и направить уголовное дело в суд; 2) отказать в утверждении протокола и прекратить уголовное дело; 3) возратить уголовное дело для производства дознания или предварительного следствия; 4) прекратить уголовное дело в отношении отдельных подозреваемых с вынесением об этом постановления и направлением его копий заинтересованным лицам, а в отношении остальных лиц направить уголовное дело в суд.

В *УПК Кыргызской Республики* также введен порядок ускоренного досудебного производства, положительно оцененный юристами¹, в рамках которого прокурор при поступлении к нему дела, расследованного в таком порядке, уполномочен осуществить следующие действия и принять решения: 1) об утверждении протокола ускоренного

¹ См.: *Нурайым А.* Ускоренное досудебное производство в Кыргызстане: за и против // Голос свободы, Бишкек. URL: <http://vof.kg> (дата обращения: 02.09.2017).

досудебного производства и направлении дела в суд; 2) отказе в утверждении протокола ускоренного досудебного производства и направлении материалов дела следователю с указанием возбудить уголовное дело и осуществить следствие; 3) прекращении дела ускоренного досудебного производства; 4) прекращении дела ускоренного досудебного производства по преступлениям небольшой тяжести и направлении материалов в суд аксакалов при наличии к тому оснований (ст. 416-4). При этом решение прокурора об утверждении протокола ускоренного досудебного производства является актом возбуждения уголовного дела.

Уголовный процесс *Федеративной Республики Германия* также предусматривает применение порядка ускоренного (упрощенного) производства, по завершении которого закон не требует составлять обвинительное заключение (ч. 2 § 212a StPO), так как обвинение возбуждается в начальной части судебного разбирательства, формулируется устно, однако подлежит занесению в протокол судебного заседания¹.

Согласно ст. 301 *УПК Украины*, регламентирующей специфику окончания досудебного расследования уголовных проступков, на следователя возлагается обязанность в срок не позднее 25 суток с момента сообщения лицу о подозрении передать для утверждения прокурору один из указанных процессуальных документов: 1) проект решения о прекращении уголовного производства; 2) проект ходатайства об освобождении лица от уголовной ответственности; 3) обвинительный акт, ходатайство о применении принудительных мер или медицинского, или воспитательного характера; 4) ходатайство о продлении срока досудебного расследования по основаниям, предусмотренным УПК. Прокурор также вправе самостоятельно оформить эти документы.

При этом если к прокурору от следователя поступают указанные документы, то прокурор наделяется полномочиями: 1) прекратить уголовное производство; 2) ходатайствовать перед судом об освобождении лица от уголовной ответственности; 3) обратиться в суд с обвинительным актом; 4) ходатайствовать перед судом о применении принудительных мер медицинского или воспитательного характера; 4) ходатайствовать о продлении срока досудебного расследования.

¹ См.: Уголовный процесс: учебник / под ред. К. Ф. Гуценко. М., 2005.

Таким образом, даже при наличии явной тенденции в уголовно-процессуальном законодательстве ряда государств к упрощению досудебного производства, следует отметить особую роль прокурора в проверке законности итоговых решений дифференцированных ускоренных производств, в обеспечении прав и законных интересов участников этих производств, что вытекает из общего предназначения прокурора в уголовном процессе.

Полномочия прокурора на завершающем этапе, оканчивающемся прекращением уголовного преследования (дела) в зарубежных странах. Полномочие прокурора отказаться от уголовного преследования является «обратной стороной» обвинительной функции прокурора. Следует отметить, что полномочие прекратить уголовное преследование (уголовное дело) закреплено за прокуратурами и аналогичными им органами практически во всех странах мира, при этом определенные различия имеют пределы и условия его реализации. Рассмотрим их подробнее (табл. 2).

Таблица 2

Полномочия прокурора на завершающем этапе, оканчивающемся прекращением уголовного преследования (дела)

Наименование закона	Полномочия прокурора		
	Прекращение производства по делу (уголовного преследования)	Дискреционные полномочия	Обстоятельства, исключющие производство по уголовному делу и уголовное преследование
УПК Республики Армения	Статья 35	Статья 35	Статья 35
УПК Азербайджанской Республики	Статьи 84.5.13, 41	Полномочия отсутствуют	Статьи 39, 40
УПК Республики Беларусь	Статья 34	Полномочия отсутствуют	Законодателем выделяются
ССПИ Италии	Статья 50	Полномочия отсутствуют	Статьи 3, 47, 71, 344
Процессуальный закон КНР	У прокуратуры фактически отсутствуют надзорные полномочия за деятельностью органов следствия по завершению уголовного судопроизводства ¹		

¹ См.: Чжан Цзюэ. Указ. соч. С. 95.

Продолжение табл. 2

StPO ФРГ	§ 53, 154, 170 II StPO	§ 160 III StPO ¹	Законодателем выделяются
СРР Франции	Статьи 6, 40	Статья 40 – право прекратить уголовное преследование ввиду нецелесообразности	Статьи 6, 40
УПК Нидерландов	Прокурор прекращает уголовное преследование в случаях технического, дискреционного или условного отказа	Статья 167 ²	Законодателем выделяются
УПК Республики Молдова	Статья 52	Статьи 52, 291	Статья 285
УПК Республики Казахстан	Статья 290	Полномочия отсутствуют	Статья 35
УПК Кыргызской Республики	Статья 238	Полномочия отсутствуют	Статьи 28, 29
УПК Республики Таджикистан	Статья 168	Полномочия отсутствуют	Статьи 27–32
УПК Туркменистана	Статья 33	Полномочия отсутствуют	Пункты 3–10 ч. 1 ст. 31, ст. 34
УПК Республики Узбекистан	Статья 382	Полномочия отсутствуют	Статья 82
УПК Украины	Статья 383	Полномочия отсутствуют	Законодателем выделяются

¹ См. об этом: *Головкин Л. В.* Альтернативы уголовному преследованию в современном праве. СПб., 2002. С. 156–162; *Вернер Бойльке.* Уголовно-процессуальное право ФРГ: учебник. Красноярск, 2004. С. 199.

² Об обстоятельствах, при которых возможно прекращение уголовного преследования, подробнее см.: *Картохина О. А.* Начало и прекращение уголовного преследования следователями органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003.

УПК Японии	Прокурор наделен полно- мочием	Прокурор может по своему усмот- рению воздер- жаться от обви- нения в отноше- нии лица, совершившего преступление, и приостановить судебное пресе- дование ¹	
Законодательство Англии	Генеральный атторней обла- дает исключи- тельным пра- вом требования прекращения по любому уго- ловному делу, возбужденному любым органом или лицом, даже при условии, что суд по нему уже утвердил обвинительный акт	Полномочия по прекращению уголовного пре- следования с помощью спе- циального распо- ряжения – «не преследую»	«Не преследую» по причинам: болезни обвиняемого; при об- наружении процедур- ных погрешностей технически безупреч- ного обвинения част- ных лиц; а также мо- жет предоставить им- мунитет от уголовного преследования соуча- стникам преступления, представившим дока- зательства вины своих сообщников (сущест- вует схожесть с отече- ственной процедурой заклучения досудеб- ного соглашения о сотрудничестве)
Законодательство США	Генеральный атторней и под- чиненные ему окружные ат- торней могут прекратить уголовное дело в любой стадии до момента вынесения при- сяжными своего вердикта	Атторней вправе немотивированно отказаться от обвинения, что автоматически прекращает уго- ловное преседе- вание. Это глав- ная особенность правового стату- са обвинителя в США	

¹ См.: Трубицина Э. М., Якубович Н. А. Прокуратура некоторых буржуазных го-
сударств // Вопросы прокурорского надзора: сб. науч. тр. М., 1972. С. 191–197.

Законодатель в ч. 2 ст. 53 *УПК Республики Армения* подчеркивает, что только прокурору предоставляется исключительное полномочие отменять постановление органов дознания или следователя о прекращении производства по уголовному делу. Обстоятельства, исключающие производство по уголовному делу и уголовное преследование, закреплены в ст. 35–37 УПК Армении. В российском уголовно-процессуальном законодательстве имеются аналогичные основания прекращения уголовного преследования. При обнаружении таких обстоятельств на любой стадии досудебного производства, даже после поступления уголовного дела в суд, но до начала его рассмотрения по существу в судебном заседании, прокурор обязан вынести постановление о прекращении производства по делу или уголовного преследования.

Также закон в ч. 2 ст. 37 УПК Армении предусматривает дискреционное полномочие прокурора не признать нецелесообразным осуществление уголовного преследования, если: 1) деянием причинен несущественный вред; 2) лицо искупило содеянное, понеся правоограничения и лишения; 3) наступила неизлечимая тяжелая болезнь обвиняемого.

Схожие обстоятельства прекращения уголовного дела описаны в ст. 39 *УПК Азербайджанской Республики*. Статья 40 УПК Азербайджана уточняет, что уголовное преследование, начатое в отношении какого-то лица, прекращается также за непричастностью его к совершенному преступлению либо за недоказанностью его виновности. В случаях, предусмотренных ст. 39, 40 УПК Азербайджана, прокурор прекращает уголовное преследование и отказывается от уголовного преследования в отношении обвиняемого (ст. 84).

Статья 34 *УПК Республики Беларусь* наделяет прокурора полномочием прекратить производство по уголовному делу ввиду утраты деянием общественной опасности, а также в связи с деятельным раскаянием; примирением с потерпевшим; применением мер административного взыскания; наличием оснований, предусмотренных ст. 20 УК Беларуси в отношении участника преступной организации или банды; передачей несовершеннолетнего под наблюдение родителей или лиц, их заменяющих; в связи с принятием акта об освобождении лица от уголовной ответственности – согласно ст. 30 УПК Беларуси.

Исключительное полномочие принимать решение о прекращении уголовного преследования предоставлено прокуратуре *Болгарии*.

Именно у прокурора есть право признать собранные доказательства недостаточными для начала расследования и на этом основании прекратить дальнейшее производство по делу. Даже в случае явного произвола при решении прокуратуры закрыть или продолжать расследование дела ни потерпевший, ни обвиняемый не имеют возможности обратиться в суд.

В *Румынии* до относительно недавнего времени решение прокурора о прекращении производства по уголовному делу также не подлежало обжалованию в суде. Конституционный Суд страны объявил эту норму неконституционной (решение от 02.12.1997 № 486)¹.

В *Италии* согласно ст. 50 ССРІ прокурор уполномочен на прекращение уголовного дела (обвинения) только в случаях, прямо предусмотренных законом (ст. 3 , 47 , 71 , 344).

Итальянское уголовно-процессуальное законодательство предусматривает два вида прекращения уголовного дела: 1) за отсутствием доказательств (ст. 408), т. е. из-за отсутствия состава или события преступления, ввиду недостаточности или противоречивости доказательств; 2) за отсутствием юридических оснований (ст. 411) – при истечении срока привлечения к ответственности или если будет признано, что деяние не может рассматриваться по закону как преступление.

У органов прокуратуры *Китайской Народной Республики*, отмечает китайский ученый Чжан Цзюэ, фактически отсутствуют надзорные полномочия за деятельностью органов следствия по началу и окончанию уголовного судопроизводства². О возбуждении дела и окончании уголовного процесса не нужно сообщать прокуратуре, и органы следствия свободны в принятии любых решений по делам, в том числе об окончании уголовного преследования. На практике это способствует тому, что многие нарушения попросту не выявляются и не регистрируются прокурором³. Теоретически за прокурором закреплены надзорные полномочия за законностью возбуждения дела,

¹ См.: Додонов В. Н., Крутских В. Е. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / под ред. к. ю. н. С. И. Герасимова. М., 2001. С. 64. См. также: В фокусе: проблемы посткоммунистической прокуратуры // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 52–53.

² См.: Чжан Цзюэ. Указ. соч. С. 95.

³ См.: Гу Цзунинь. Проблемы осуществления на практике надзора за возбуждением уголовного дела // Юриспруденция в наш век. 2002. № 10.

но, несмотря на это, на практике их надзорные функции оказываются нереализуемыми, так как в реальности у прокурора отсутствуют рычаги давления, чтобы быть в «курсе дел».

Таким образом, у органов следствия имеются возможности избегать прокурорского надзора. Как сказал другой китайский ученый Чжун Хайжан, несмотря ни на какие надзорные системы, при совпадении в одном лице контролера и контролируемого любой контроль сойдет на нет¹.

Особенностью регламентации уголовно-процессуальной деятельности в КНР является чрезмерная лаконичность текста закона, ввиду чего в досудебном уголовном процессе статус прокурора можно охарактеризовать как недостаточно полный и противоречивый. Органы прокуратуры не вправе вмешиваться в принятие решений органов предварительного следствия, которые управомочены самостоятельно принимать решение о прекращении уголовного производства по делу².

Уголовно-процессуальный закон *Федеративной Республики Германия* наделяет прокурора полномочием прекратить производство по делу, если первоначальные подозрения не подтвердятся или по мотивам целесообразности (§ 153, 154, 170). Принцип целесообразности направлен на урегулирование конфликта между обвиняемым и потерпевшим с принятием альтернативных уголовному преследованию мер (§ 160 III)³. Еще одной особенностью судопроизводства в ФРГ является то, что прокурору для прекращения производства по некоторым делам необходимо получить согласие суда в целях недопущения противоречий между действиями прокурора и реализации заслуженного наказания (§ 153). Тем не менее это ограничение не умаляет монополии прокурора на государственное обвинение, а только очерчивает границы усмотрения прокурора.

Прокурор во *Франции* уполномочен прекратить уголовное преследование как по формальным основаниям (отсутствует событие или

¹ См.: Чжун Хайжан. О юридическом контроле. Пекин, 1993. С. 1.

² См.: Хоу Дэфу. Совершенствование системы расследования в нашей стране // Законность и развитие общества. 2003. № 3.

³ См.: Гхюеко Л. В. Альтернативы уголовному преследованию в современном праве. СПб., 2002. С. 156–162; Бойльке В. Уголовно-процессуальное право ФРГ. Красноярск, 2004. С. 199.

состав преступления, истекли сроки давности привлечения к уголовной ответственности), так и ввиду нецелесообразности продолжения преследования (ст. 6, 40).

Кроме того, в любой момент расследования уголовное дело прекращается следователем или прокурором в случае установления одного из оснований, исключающих производство по делу. Можно констатировать некоторое совпадение оснований для прекращения уголовных дел по УПК РФ и по УПК Франции (ст. 6). Предусматривается возможность прекращения уголовного дела в случае заключения мирового соглашения (по определенным категориям преступлений).

В отличие от УПК РФ французский УПК (ч. 1 ст. 186) не предусматривает право обвиняемого обжаловать постановление о прекращении уголовного дела, что, конечно, не в пользу обвиняемого, особенно при прекращении дела по так называемым нереабилитирующим основаниям. В этом отношении российские нормы более соответствуют принципу защиты прав личности¹.

Принцип целесообразности уголовного преследования закреплен в *УПК Нидерландов*. Прокурору предоставлена возможность отказаться от преследования в следующих случаях: 1) «технический отказ» – допустим при отсутствии доказательств, достаточных для уголовного преследования; 2) «дискреционный отказ» – прокурор вправе прекратить уголовное преследование ввиду нецелесообразности по причине публичного интереса (ст. 167), а также если иные виды наказания или меры, например дисциплинарные, административные, являются более действенными, а следовательно, и более предпочтительными; правонарушение не причинило вреда и нет необходимости в наказании; судебное преследование будет несоразмерным, учитывая личность правонарушителя (например, преклонный возраст); судебное преследование противоречит интересам государства (например, государственной безопасности, миру)²; 3) «условный отказ» – когда прокурор считает нецелесообразным традиционное уголовное преследование, но при этом не считает возможным

¹ См.: *Амбасса Леон Шанталь*. Предварительное следствие в уголовном процессе России и Франции: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 36.

² Об обстоятельствах, при которых возможно прекращение уголовного преследования, подробнее см.: *Картохина О. А.* Начало и прекращение уголовного преследования следователями органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003.

вовсе не отреагировать на совершенное преступление, то в порядке ст. 167 УПК Нидерландов прокурор имеет право выдвинуть обвиняемому «одно или более условий» для прекращения уголовного преследования. Список таких условий закреплен в ст. 74 УПК Нидерландов и является исчерпывающим (уплата штрафа, отказ от арестованного имущества, выплата суммы прибыли, полученной преступным путем, компенсация ущерба).

Важно подчеркнуть, что широкие полномочия прокурора по прекращению уголовного преследования продиктованы правом прокурора определять содержание обвинения, которое не контролируется судом. Так, прокурор имеет право предъявить обвинение по менее тяжкому преступлению, даже при доказанном тяжком преступлении.

В *Республике Молдова* законодатель наделил прокурора полномочиями по прекращению уголовного преследования и уголовного судопроизводства в целом. При этом прокурору предоставлено право вывести лицо из-под уголовного преследования в предусмотренных законом случаях (ст. 52 УПК Молдовы), о чем им выносится соответствующее постановление (ст. 291 УПК Молдовы)¹.

Согласно положениям *УПК Республики Казахстан* прокурор вправе прекратить уголовное дело по основаниям и в порядке, предусмотренным ст. 35 УПК Казахстана, о чем он выносит мотивированное постановление. Интерес представляет ст. 290 УПК Казахстана, которая имеет название «Решение прокурора по результатам изучения прекращенного уголовного дела» и является новшеством в уголовном процессе Казахстана. Так, согласно положениям этой статьи прокурор, изучив уголовное дело, прекращенное по основаниям, которые не влекут восстановление прав и возмещение вреда, вправе принять одно из следующих решений: 1) об утверждении постановления о прекращении уголовного дела; 2) отмене постановления о прекращении уголовного дела и направлении его для производства дополнительного расследования; 3) прекращении уголовного дела по иным предусмотренным законом основаниям.

Прокурор по поступившему от следователя делу согласно ст. 238 *УПК Кыргызской Республики* уполномочен вернуть дело следователю со своими письменными указаниями или вправе его прекра-

¹ См.: Додонов В. Н., Крутских В. Е. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / под ред. к. ю. н. С. И. Герасимова. М., 2001. С. 64.

тить своим решением. Обстоятельства, исключаяющие уголовное судопроизводство, перечислены в ст. 28, 29 УПК Киргизии и сходны с ранее проанализированными положениями уголовно-процессуальных кодексов других государств – участников СНГ.

Статья 168 *УПК Республики Таджикистан* устанавливает следующие надзорные полномочия прокурора, связанные с завершающим этапом досудебного уголовного судопроизводства в связи с прекращением уголовных дел: 1) прекратить производство по уголовному делу; 2) давать согласие следователю или органу дознания в определенных случаях на прекращение уголовного дела. В законе закреплен широкий спектр обстоятельств, исключаяющих производство по уголовному делу (ст. 27–32).

Прекращение уголовного преследования в *УПК Туркменистана* регламентирует ст. 33, согласно которой прокурор, наряду с судом, судьей, дознавателем и следователем (с разрешения прокурора), имеет право прекратить дело: 1) при отказе государственного обвинителя от обвинений в отношении подсудимого по преступлениям небольшой тяжести и средней тяжести ввиду отсутствия события или состава преступления (ст. 31) или при установлении непричастности подсудимого к совершению деяния (ст. 34) и отказе потерпевшего от обвинения, а также в связи с примирением сторон; 2) наличии обстоятельств, исключаяющих дальнейшее осуществление уголовного преследования (пп. 3–10 ч. 1 ст. 31).

А. В. Смирнов и К. Б. Калиновский отмечают дефектность юридической техники в вышеприведенных законоустановлениях, которые даже не предусматривают возможность прекращения уголовного дела в досудебном производстве по таким основаниям, как отсутствие события преступления, отсутствие в деянии состава преступления, непричастность к совершению преступления, что вытекает из буквального толкования п. 1 ч. 1 ст. 33 УПК Туркменистана, распространяющего свое регулятивное воздействие исключительно на отношения, возникающие в судебном производстве¹.

Что касается *УПК Республики Узбекистан*, то он предусматривает сходную компетенцию прокурора при принятии решения

¹ См.: Смирнов А. В., Калиновский К. Б. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Туркменистана. Постатейный / под общ. ред. проф. А. В. Смирнова. Ашхабад, 2012.

о прекращении производства по делу. Согласно ст. 382 УПК Узбекистана прокурор самостоятельно прекращает уголовное дело или в предусмотренных законом случаях дает согласие на прекращение дела следователем.

По сравнению с УПК других стран – участников СНГ в *УПК Украины* имеются много отличий. Так, статья 283 закрепляет общие положения окончания досудебного расследования, в соответствии с которыми прокурор после уведомления лица о подозрении в кратчайшие сроки обязан: 1) прекратить уголовное производство в отношении конкретного лица; 2) ходатайствовать перед судом об освобождении лица от уголовной ответственности; 3) направить в суд обвинительный акт или ходатайство о применении принудительных мер медицинского или воспитательного характера.

Чрезвычайно широкими дискреционными полномочиями в вопросе судебного преследования обладают прокуроры *Японии*. Прокурор может по своему усмотрению воздержаться от обвинения в отношении лица, совершившего преступление, и приостановить судебное преследование¹.

Широкими полномочиями в области прекращения уголовного преследования наделены генеральные атторней стран системы англосаксонского права.

Так, Генеральный атторней в *Англии* наделен полномочиями прекратить уголовное преследование с помощью специального распоряжения – «не преследую», руководствуясь следующими основаниями: болезнь обвиняемого; обнаружение процедурных погрешностей технически безупречного обвинения частных лиц – а также вправе предоставить иммунитет от уголовного преследования лицам, сотрудничающим с правосудием, которые представили доказательства вины своих соучастников. У Генерального атторней имеется исключительное право требовать прекращения производства по любому уголовному делу, возбужденному любым органом или должностным лицом, даже если судом по делу уже утверждён обвинительный акт.

Интересно отметить, что отказ от уголовного преследования как одно из решений, принимаемых по окончании полицейского рас-

¹ См.: Трубицина Э. М., Якубович Н. А. Прокуратура некоторых буржуазных государств // Вопросы прокурорского надзора. М., 1972. С. 191–198.

следования, полиция не оформляет никаким процессуальным документом. Причем данное решение не пожелит какому-либо процессуальному контролю ни со стороны суда, ни со стороны Королевской службы уголовного преследования¹.

Широкие полномочия установлены законодательством *Соединенных Штатов Америки* для Генерального атторнея и подчиненных ему окружных атторнеев, которые вправе принять решение о прекращении уголовного дела на любой стадии судопроизводства, но до момента вынесения вердикта присяжными заседателями. Атторней вправе без указания мотивов отказаться от обвинения, что влечет безусловное прекращение уголовного преследования. Это особенность процессуального статуса атторнея в США. Решение обвинителя прекратить дело по данному праву (*none prosequi*) считается исключительной прерогативой обвинительной власти, окончательной и не подлежащей контролю суда².

Следует также отметить, что право *none prosequi* минимально ограничено требованием мотивировать причины отказа от обвинения. Во время рассмотрения дела отказ возможен только с согласия обвиняемого, а после предъявления обвинительного акта – только с разрешения суда³.

Критерий целесообразности уголовного преследования применяется в уголовном судопроизводстве таких государств, как Бельгия, Люксембург, Дания, Финляндия, Швеция и Швейцария.

Таким образом, анализ показывает, что у прокуроров в уголовном судопроизводстве практически всех упомянутых государств весьма широкие полномочия по прекращению уголовного преследования, в том числе при наличии обстоятельств, исключающих уголовное преследование или производство по делу.

Рассмотрим такую разновидность завершающего этапа досудебного производства, как окончание производства с принятием итогового процессуального решения – **направлением уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера.**

¹ См.: Гуценко К. Ф., Головки Л. В., Филимонов Б. А. Указ. соч. С. 108.

² См.: Додонов В. Н., Крутских В. Е. Прокуратура в России и за рубежом. Сравнительное исследование / под ред. к. ю. н. С. И. Герасимова. М., 2001. С. 66.

³ См.: Махов В. Н., Пешков М. А. Уголовный процесс США (досудебные стадии). М., 1998. С. 129.

Специфику законодательной регламентации полномочий прокурора при поступлении дела, по которому требуется применение указанных мер, в ряде зарубежных государств можно оценить по содержанию нижеследующей таблицы (табл. 3).

Таблица 3

**Полномочия прокурора при поступлении дела,
по которому требуется применение принудительных мер
медицинского характера**

Наименование закона	Полномочия прокурора
УПК Албании	Статья 46 – прокурор наделен полномочием во время предварительного следствия ходатайствовать перед судом о госпитализации подсудимого в психиатрическое учреждение, тем самым выражается возможность применения принудительных мер медицинского характера
УПК Республики Армения	Часть 2 ст. 58, ст. 196 – прокурор обладает исключительным полномочием утверждать заключительное постановление о направлении уголовного дела в суд для применения данных мер
УПК Азербайджанской Республики	Статья 476 – прокурор уполномочен: 1) утвердить постановление следователя и направить дело в суд; 2) направить дело следователю для производства дополнительного расследования; 3) прекратить дело производством. При этом предварительное расследование заканчивается вынесением итогового решения: постановления о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера с составлением обвинительного акта или о прекращении производства по уголовному делу (ст. 219)
УПК Республики Кыргызстан	Статья 409 – прокурор уполномочен: 1) утвердить постановление следователя и направить дело в суд; 2) возвратить дело следователю для восполнения пробелов следствия
УПК Республики Казахстан	Статья 518 – прокурор уполномочен: 1) направить дело в суд для применения принудительных мер медицинского характера; 2) вернуть дело для производства дополнительного расследования; 3) прекратить дело
УПК Таджикистана	Статья 445 – аналогичный порядок
УПК Республики Узбекистан	Статья 573 – аналогичный порядок
УПК Украины	Часть 2 ст. 36, ч. 2 ст. 292 – уполномочивают прокурора утверждать или отказывать в утверждении ходатайства о применении принудительных мер медицинского характера, вносить изменения в составленное следователем ходатайство, самостоятельно составлять ходатайство; обращаться в суд с ходатайством о применении указанных мер

В **УПК Албании** закрепляется возможность применения принудительных мер медицинского характера, которая выражается в полномочии прокурора во время предварительного следствия ходатайствовать перед судом о госпитализации подсудимого в психиатрическое учреждение (ст. 46 УПК Албании).

Статья 196 **УПК Республики Армения** предусматривает завершение предварительного следствия вынесением постановления о направлении уголовного дела в суд для применения мер медицинского характера. Часть 2 ст. 53 закрепляет исключительное право прокурора утверждать заключительное постановление по таким уголовным делам.

Интересная регламентация рассматриваемых полномочий прокурора имеется в **УПК Азербайджанской Республики**, где они выделены в отдельную ст. 476, которая так и называется «Действия прокурора при окончании досудебного производства по делу о применении принудительных мер медицинского характера». Согласно данной статье материалы законченного производства по делу о применении принудительных мер медицинского характера вместе с постановлением следователя о направлении дела в суд передаются прокурору, осуществляющему процессуальное руководство предварительным расследованием, который принимает одно из указанных ниже постановлений: 1) утверждает постановление следователя и направляет дело в суд; 2) направляет следователю дело для производства дополнительного расследования; 3) прекращает дело производством.

При этом предварительное расследование заканчивается вынесением итогового решения: постановления о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера с составлением обвинительного акта или о прекращении производства по уголовному делу (ст. 219).

По такому же пути идет законодатель в **УПК Республики Казахстан**, вступившем в действие с 01.01.2015. Полномочия прокурора закреплены в ст. 518, в целом они совпадают с ранее приведенными полномочиями прокурора, закрепленными в УПК Азербайджана.

Аналогичный процессуальный порядок и сходные полномочия прокурора закреплены в ст. 445 **УПК Таджикистана**, в ст. 409 **УПК Кыргызской Республики**, в ст. 573 **УПК Республики Узбекистан**.

Согласно ч. 2 ст. 36 **УПК Украины** прокурор вправе утвердить или отказать в утверждении ходатайства следователя перед судом о применении принудительных мер медицинского характера, внести

изменения в составленное следователем ходатайство, самостоятельно составить такое ходатайство; обращаться в суд с ходатайством о применении принудительных мер медицинского характера.

Таким образом, несмотря на отсутствие во многих уголовно-процессуальных законах зарубежных государств специфики прокурорских полномочий при завершении расследования направлением материалов в суд для применения принудительных мер медицинского характера, ряд стран (в основном страны СНГ) все же закрепляют в отдельных статьях особенности принимаемых прокурором решений по таким делам.

Следует проанализировать еще один вид завершения досудебного производства, связанный с необходимостью проявления особого прокурорского внимания, – его **окончание принятием итогового процессуального решения о применении принудительных мер воспитательного воздействия**.

Необходимость надзора за соблюдением законности в ходе производства о применении указанных мер обусловлена тем, что данные меры все-таки носят принудительный характер, их применяют к особой категории граждан – несовершеннолетним, не способным в должной мере самостоятельно защищать свои права и интересы. Следует подчеркнуть, что принятие подобного итогового решения по делам несовершеннолетних нашло отражение в основном в законодательстве государств на постсоветском пространстве, в чем проявляется преемственность законодательства. В этих государствах прокурорам, а в ряде случаев дознавателям и следователям (с согласия прокурора) предоставлено полномочие прекратить уголовное дело в отношении несовершеннолетнего с применением к нему принудительных мер воспитательного воздействия (табл. 4).

Таблица 4

Полномочия прокурора при прекращении уголовного дела с применением принудительных мер воспитательного воздействия

Наименование закона	Полномочия прокурора
УПК Республики Таджикистан	Статья 432 – прокурор, а также следователь с согласия прокурора вправе прекратить дело с применением в отношении несовершеннолетнего принудительных мер воспитательного воздействия, если в ходе предварительного следствия по делу

	о преступлении небольшой тяжести будет установлено: несовершеннолетний впервые совершил преступление и цель исправления может быть достигнута без привлечения его к уголовной ответственности. Копия постановления о прекращении дела с применением в отношении несовершеннолетнего указанных мер направляется в комиссию по правам ребенка
УПК Республики Узбекистан	Статья 564 закрепляет, что при освобождении несовершеннолетнего от ответственности или наказания с применением принудительных мер следователь, прокурор выносят постановление о применении к несовершеннолетнему указанной меры
УПК Украины	Часть 1 ст. 36, ст. 292 – уполномочивает прокурора утверждать или отказывать в утверждении ходатайства о применении данных мер, вносить изменения в составленное следователем ходатайство, самостоятельно составлять ходатайство; обращаться в суд с ходатайством о применении принудительных мер, которое должно содержать информацию о предлагаемых к применению мерах воспитательного характера (ст. 292). Ходатайство о применении принудительных мер составляется следователем и направляется прокурору для его утверждения и направления в суд

Таким образом, решения прокурора по делам в отношении несовершеннолетних на завершающем этапе досудебного производства в УПК стран – бывших союзных республик СССР имеют определенное сходство.

Подводя итог, можно сделать вывод, что при реформировании уголовно-процессуального законодательства рецепция опыта зарубежных стран неизбежна. Однако подобное использование должно быть хорошо проанализировано, должны быть просчитаны последствия внедрения в ткань отечественного уголовно-процессуального права институтов зарубежного законодательства. Очень важно predetermined, как будет интегрироваться та или эта законодательная конструкция в российскую действительность.

Исследование уголовно-процессуального законодательства зарубежных стран позволило выявить ряд положений регламентации полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства, которые с некоторой модификацией могли бы успешно применяться

и в уголовном судопроизводстве Российской Федерации. Так, **надлежит предусмотреть дискреционность полномочий прокурора при решении вопроса о необходимости уголовного преследования.** Наделение дискреционными полномочиями по отказу в возбуждении уголовного преследования прокуроров успешно применяется в странах: Армения (ст. 37 УПК), Албания (ст. 24 УПК), Таджикистан (ст. 28–31 УПК), Азербайджан (ст. 39 УПК), Нидерланды (ст. 167 УПК), США, ФРГ (в конкретных случаях). Также проведенный выше анализ законодательства обусловлен демонстрацией оснований прокурорского «усмотрения» при решении вопроса о прекращении уголовного преследования для возможного частичного заимствования «альтернативных форм» в российском законодательстве.

Однако в России не все положения уголовно-процессуального закона зарубежных стран, имеющие схожую регламентацию с УПК РФ, приемлемы. В частности, позиция законодателей Республики Молдова (ст. 296 УПК) и Японии, в соответствии с которой итоговый процессуальный документ, завершающий производство уголовного преследования, обвинительное заключение – непосредственно составляет прокурор. На наш взгляд, несмотря на многочисленные мнения о необходимости наделить прокурора полномочием не утверждать обвинительное заключение, а непосредственно его составлять¹, это положение в системе действующего УПК РФ не применимо, так как будет противоречить смыслу реформы уголовно-процессуального законодательства, проводимой нашим государством на основе принципа разделения государственных функций предварительного следствия и прокурорского надзора².

¹ См.: *Володина Л. М.* Проблемы уголовного процесса: закон, теория, практика: монография. М., 2006. С. 49; *Гуськова А. П.* Каким должно быть предание суду? // *Российская юстиция.* 2002. № 2. С. 43–47.

² См.: *Рубникович О., Смирнов А.* Генпрокуратуре не вернут утерянное // *Коммерсантъ.* 2012. № 83 (4868). URL: <http://kommersant.ru> (дата обращения: 01.09.2017).

ГЛАВА 3
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ
РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА
НА ЗАВЕРШАЮЩИХ ЭТАПАХ
ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА
ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

**3.1. Реализация полномочий прокурора
при решении вопроса
об отказе в возбуждении уголовного дела**

В зависимости от задач, решаемых на соответствующей стадии уголовного судопроизводства, объем и содержание полномочий прокурора меняются, что обусловлено его ролью в системе процессуальной деятельности, спецификой реализации принципа состязательности сторон и степенью выраженности тех или иных его функций. Эти изменения с учетом проблематики настоящей монографии можно образно назвать «трансформацией», под которой в русском языке понимается преобразование, изменение вида, существенных свойств чего-либо¹. Таким образом, трансформация полномочий прокурора представляет собой значительные изменения содержания полномочий, существенно влияющие на его процессуальный статус и роль в досудебном производстве по уголовным делам, что обусловлено реализуемыми прокурором функциями на том или ином этапе досудебного производства.

В рамках предпринятого в настоящей монографии анализа деятельности прокурора на завершающих этапах досудебного производства по уголовным делам понятие «трансформация» применительно к полномочиям прокурора следует анализировать в трех аспектах:

1) историческом – как становление и изменение полномочий прокурора на протяжении длительного времени на различных этапах производства по уголовным делам (анализ этого аспекта был представлен в параграфе 1.3 настоящей монографии);

¹ См.: *Ефремова Т. Ф.* Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М., 2000. URL: <http://www.efremova.info> (дата обращения: 27.09.2017).

2) функциональном – как изменение функциональной направленности его деятельности на завершающих этапах в зависимости от специфики принятого итогового решения, которое влияет на дальнейшее движение уголовного дела и роль прокурора в его реализации;

3) перспективном – как объективную потребность в изменении объема полномочий прокурора с учетом динамично реформирующегося уголовно-процессуального законодательства.

Если трактовка первого аспекта не вызывает сложности ввиду очевидности самого факта поступательного развития уголовно-процессуального законодательства в целом и полномочий прокурора в частности, то относительно второго аспекта требуются некоторые пояснения. В соответствии с теорией функциональности, разработанной Д. М. Беровой, участники уголовного судопроизводства на протяжении всего уголовного судопроизводства выполняют сквозную (комплексную) функцию – охрану прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве, осуществляют основные, возложенные на них функции и иные функции (побочные), реализуемые параллельно с основными, которые она разграничивает на две категории – процессуально совмещенные, т. е. выполняемые в рамках той же процедуры, и процессуально разделенные, реализуемые отдельно, в ином процессуальном порядке¹.

Неоднозначность, неоднородность деятельности прокурора с учетом такого структурирования предполагает трансформацию одной выполняемой им функции в другую посредством изменения объема полномочий и направленности его деятельности. Это очень тонко подметил И. С. Дикарев: после того, как прокурор, осуществлявший надзорные полномочия, утверждает итоговые документы предварительного расследования, «происходит смена субъекта реализации функции уголовного преследования»: в этой «эстафете» реализации указанной функции на смену органам предварительного расследования приходит прокурор, который осуществляет продолжение уголовного преследования, поддерживая государственное обвинение в суде².

¹ См.: *Берова Д. М.* Указ. соч. С. 14–16.

² См.: *Дикарев И. С.* Спорные вопросы организации досудебного производства по уголовным делам // *Российская юстиция.* 2016. № 5. С. 28–29.

Продуктивной с точки зрения исследования полномочий прокурора нам видится концепция полифункциональной системы деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве, так как она в наибольшей степени соответствует представлениям о многоплановости и многозадачности действий и решений прокурора на завершающих этапах досудебного производства. Исходя из этого, в деятельности прокурора на завершающих этапах можно выделить такие функции, как: 1) надзора за законностью процессуальной деятельности органов предварительного расследования; 2) уголовного преследования; 3) правозащитную (или правообеспечительную); 4) процессуального руководства расследованием¹; 5) разрешения уголовного дела.

При этом следует учитывать, что функционал прокурора во многом зависит от вида завершающего досудебное производство решения, которое предопределяет дальнейшее движение уголовного дела. Степень выраженности упомянутых функций прокурора может быть различна, а некоторые функции «плавно перетекают одна в другую», что требует определенной **трансформации объема полномочий**, посредством которых и реализуются новые функции.

В частности, можно проследить такую трансформацию на рассматриваемом в данном разделе работы завершающем этапе: при отказе в возбуждении уголовного дела «параллельно» реализуются как надзорная функция (проверка на предмет законности решения по поступившему сообщению о преступлении), так и функция уголовного преследования, которая «разворачивается» в случае отмены прокурором данного постановления и направления материала на дополнительную проверку, так как, по сути, в данной ситуации прокурор инициирует продолжение проверочных мероприятий в целях уголовного преследования лица, совершившего преступление.

Рассмотрим подробнее **трансформацию полномочий прокурора при отказе в возбуждении уголовного дела**.

В соответствии со ст. 6 УПК РФ назначению уголовного судопроизводства в равной степени отвечает как уголовное преследование виновного, так и отказ от уголовного преследования невиновных. Из этого следует, что приоритетной задачей должностных лиц

¹ Подробнее см.: *Климова Я. А.* Полномочия прокурора на завершающих этапах досудебного производства: понятие и классификация // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2015. Вып. 3 (34). С. 88–95.

на досудебных стадиях является защита личности от необоснованного вовлечения в уголовное судопроизводство в качестве подозреваемых и обвиняемых. По справедливому мнению И. Б. Михайловской, именно такая трактовка нормы статьи способствует пониманию правозащитной, гуманистической сущности уголовного процесса¹.

Существенным нарушением прав и свобод личности, гарантированных Конституцией РФ, является незаконное и необоснованное возбуждение уголовного дела. Видный общественный деятель, русский юрист А. Ф. Кони считал, что уголовное преследование является слишком серьезной вещью, чтобы не вызывать самой тщательной обдуманности. Продолжая свою мысль, А. Ф. Кони подчеркивал, что причиненный человеку необоснованным уголовным преследованием нравственный и материальный вред не могут возместить ни последующее прекращение дела, ни даже оправдание судом², ни предусмотренная для таких случаев законом реабилитация, добавим от себя.

Значительная роль в режиме обеспечения прав человека при проверке законности на стадии возбуждения уголовного дела принадлежит прокурору. Ведь основная цель надзора на этой стадии заключается в обеспечении возможности пресечения нарушения в самом зародыше³, так как для российского уголовного процесса на стадии возбуждения уголовного дела именно прокурорский надзор является наиболее традиционным способом обеспечения законности процессуальной деятельности⁴.

Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом РФ в ряде своих постановлений (от 14.01.2000 № 1-П, 23.03.1999 № 5-П, 27.06.2000 № 11-П и 18.10.2011 № 23-П), государство начинает публичное уголовное преследование актом воз-

¹ См.: Михайловская И. Б. Права личности – новый приоритет Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // Российская юстиция. 2002. № 7. С. 2–4.

² См.: Кони А. Ф. Приемы и задачи прокуратуры // Собр. соч. в 8 т. М., 1967. Т. 4. С. 171.

³ См.: Багаутдинов Ф. Возбуждение уголовного дела по УПК РФ // Законность. 2002. № 7. С. 27–29.

⁴ См.: Махов В. Н. Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела: прокуратура и правосудие в условиях судебно-правовой реформы. М., 1997. С. 165.

буждения уголовного дела, которым, по мнению К. Б. Калиновского, создаются условия для производства принудительных процессуальных действий и обеспечения прав заинтересованных лиц¹.

Качество проведенного расследования напрямую зависит от эффективности прокурорского надзора именно на первоначальной стадии досудебного производства. Справедливо высказывание Э. Р. Арслановой, что расследование уголовного дела будет обречено на неудачу в случае допущения нарушений требований закона при возбуждении дела², и даже дальнейший тщательный прокурорский надзор не в состоянии будет обеспечить режим законности деятельности органов расследования. Также В. Ф. Крюков отмечает, что получившие распространение нарушения закона при возбуждении уголовных дел непосредственно связаны с неэффективностью прокурорского надзора, осуществляемого на данной стадии производства по уголовному делу³.

Особенность заключается в том, что при решении вопроса о возбуждении уголовного дела предполагается одновременно рассматривать вопрос и о возможности отказа в его возбуждении. Поэтому проблема обеспечения эффективности прокурорского надзора за законностью отказа в возбуждении уголовного дела остается особенно актуальной. В связи с этим трансформацию полномочий прокурора при решении вопроса об отказе в возбуждении уголовного дела целесообразно рассматривать в неразрывной связи с институтом возбуждения уголовного преследования.

УПК РФ помимо надзорной функции на стадии возбуждения уголовного дела наделяет прокурора новой функцией – уголовного преследования, которая выходит на первый план (ч. 1 ст. 37). Усложнилась процедура возбуждения уголовного дела. На первоначальной стадии процесса прокурор был уполномочен самостоятельно возбуждать уголовное дело, а также давать разрешение следователю

¹ См.: *Калиновский К. Б.* Всегда ли следует возбуждать уголовное дело при обнаружении нового преступления или нового лица? // Российский следователь. 2009. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: *Арсланова Э. Р.* Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением закона в стадии возбуждения уголовного дела // Проблемы совершенствования прокурорского надзора: сб. ст. Иркутск, 2006. С. 89–93.

³ См.: *Крюков В. Ф.* Прокурорский надзор на стадии возбуждения уголовного дела: проблемы и решения // Адвокат. 2007. № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и дознавателю на возбуждение уголовного дела (что было подвергнуто резкой критике в научной литературе¹).

Не соглашаясь с распространенной в уголовно-процессуальной литературе точкой зрения, что прокурор в досудебном производстве практически не реализует функцию уголовного преследования², присоединимся к мнению В. С. Шадрина, который утверждал, что функции прокурорского надзора и уголовного преследования гармонично сочетаются между собой, дополняя, а в отдельных случаях даже перевоплощаясь друг в друга³.

Важно отметить, что в первоначальной редакции УПК РФ обязывал дознавателя, следователя вместе с постановлением о возбуждении направлять все материалы проверки сообщения о преступлении. В действующей редакции статьи речь идет только о направлении копии постановления о возбуждения уголовного дела. Однако в соответствии с требованиями п. 1.3 приказа Генеральной прокуратуры РФ № 826 прокурорам надлежит «проверяя законность и обоснованность постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, изучать материалы проверок сообщений о преступлениях, обращать внимание на объективность и полноту их проведения». Считаем целесообразным вернуть обязанность направлять для согласования прокурору все материалы проверки вместо одной только копии постановления, так как это будет способствовать осуществлению более качественного надзора на первоначальной стадии процесса, позволит оценить правильность принятого решения, выявить допущенные нарушения и своевременно среагировать на них. Тем более, что согласно проведенному опросу практических работников во многих регионах уже существует такая практика. Так, из опрошенных 227 практических работников на вопрос «Направляют ли в вашем регионе вместо копии постановления о возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК РФ) все материалы проверки прокурору для согласования?» подавляющее большинство – 161 респондент (71 %) –

¹ См.: *Гордеев А. Ю.* Отказ в возбуждении уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 143.

² См.: *Дикарев И. С.* Спорные вопросы организации досудебного производства по уголовным делам // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 27–30.

³ См.: *Шадрин В. С.* Прокурор как представитель прокуратуры в уголовном судопроизводстве // Труды Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2004. № 6. С. 5–11.

ответило положительно, в то время как отрицательно ответили всего 43 опрошенных (19 %), а затруднились ответить – 23 респондента (10 %)¹.

Схожей точки зрения придерживается Х. Б. Бегиев, считающий, что на практике прокурор после изучения всех материалов проверки и при согласии с возбуждением уголовного дела подписывает статистическую карточку «Форма № 1» для постановки уголовного дела на учет, тем самым выражает свою позицию о законности и обоснованности постановления о возбуждении уголовного дела².

Ранее прокурор был наделен полномочием по вынесению постановления об отказе в возбуждении уголовного дела или постановления об отказе в даче согласия на возбуждение уголовного дела в случае признания постановления дознавателя, следователя о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным и отсутствия основания для возбуждения уголовного дела (ч. 4 ст. 146, ст. 148 УПК РФ). В последующем в связи с принятием Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ **полномочия прокурора претерпели значительную трансформацию** и, по сути, существенно сократились³. Попытка разделить функции предварительного расследования и прокурорского надзора привела к кардинальному усечению полномочий прокурора, в том числе на стадии возбуждения уголовного дела. Это выразилось в лишении его права возбуждать уголовное дело, давать согласие на возбуждение уголовного дела⁴ и права отменять незаконные и необоснованные постановления следователя (эти полномочия перешли к руководителю следственного органа). Теперь прокурор мог только вынести требование об устранении выявленных им нарушений, которое даже не являлось обязательным

¹ См.: прил. 2 (позиция 4).

² См.: *Бегиев Х. Б.* Реализация в современном уголовном судопроизводстве России норм процессуальной самостоятельности следователя: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2015. С. 54.

³ См.: *Смирнов Г. К.* Проблемы совершенствования института участия прокурора в досудебном производстве // *Российская юстиция.* 2008. № 11. С. 50–54.

⁴ У прокурора сохранилось полномочие давать согласие на возбуждение уголовного дела дознавателю в случае решения вопроса о начале производства по уголовному делу, которое может быть возбуждено только при наличии заявления потерпевшего (по делам частного и частно-публичного обвинения), если отсутствует заявление потерпевшего (ч. 4 ст. 20 УПК РФ).

для исполнения следователем¹. У прокурора остались лишь эфемерные полномочия по надзору за соблюдением требований действующего закона органом следствия. В связи с этим многие ученые-процессуалисты высказывали мнение, что в стадии возбуждения уголовного дела надзорная функция стала единственной процессуальной функцией прокурора².

В новой редакции ст. 27 Федерального закона «О прокуратуре РФ», регламентирующей полномочия прокурора, они сформулированы очень неопределенно: прокурор, имея основания полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, **принимает меры** к тому, чтобы совершившие его лица в соответствии с законом были подвергнуты уголовному преследованию.

Эти изменения в статусе прокурора критиковали многие ученые и практики. Общие претензии к законодателю выражены в высказывании С. Ю. Лапина, который справедливо указал на новую роль прокурора в стадии возбуждения – пассивного созерцателя, имеющего право надзора, но лишенного действенных полномочий для его осуществления³. Однако законодатель, видимо, хотел сохранить определенный баланс, поэтому прокурор, фактически утратив полномочия по процессуальному руководству следствием, был наделен многими императивными полномочиями в отношении дознавателя, получив неограниченное право направления хода дознания.

Безусловно, права К. А. Таболина, считающая такое положение парадоксом: ведь возможность существенного ограничения конституционных прав и свобод личности на стадии возбуждения уголовного дела не зависит от формы расследования. Следовательно, объем надзорных

¹ См.: *Зиновьев А. Ю., Татьяна Д. В.* Полномочия прокурора по надзору за следствием в новых условиях // Стратегии уголовного судопроизводства: матер. Междунар. конф., посвящ. 160-летней годовщине со дня рождения проф. И. Я. Фойницкого. 11–12 октября 2007 г. (Санкт-Петербург). URL: <http://www.iuaj.net> (дата обращения: 18.01.2016).

² См.: *Синельников Ю. П.* О функциях прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса // *Российский следователь.* 2008. № 17. С. 9–14; *Каменобродский С. Л.* О функциях прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // *Общество и право.* 2009. № 2 (24). С. 183–187.

³ См.: *Лапин С. Ю.* Прокурор-следователь: революция началась // *Эж-Юрист.* 2007. № 26. Доступ из информ.-правового портала «ГАРАНТ».

полномочий прокурора при производстве предварительного следствия не может быть существенно меньше, чем при производстве дознания¹. Ее мысль продолжает Д. И. Ережипалиев, считающий, что на стадии возбуждения уголовного дела разный объем процессуальных полномочий прокурора вносит элемент неопределенности в правовой статус прокурора, чем осложняет и запутывает ситуацию². Так, анализ практики возбуждения уголовных дел позволяет сделать вывод, что надзор прокурора по делам, возбуждаемым следователем, является последующим надзором, которому присущ восстановительный характер, а по делам, предварительное расследование по которым производится в форме дознания, этот надзор носит разрешительный (предупредительный) характер, что, безусловно, является более эффективным способом реагирования на имеющиеся или возможные нарушения закона.

Таким образом, несмотря на закрепленное в ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре РФ» полномочие по осуществлению уголовного преследования, прокурор был лишен полномочия самостоятельно возбуждать уголовные дела, что, кстати, не согласуется и с международным опытом в этой сфере³.

Справедливо высказывание С. Г. Бывальцевой, что прокурор неоправданно оказался лишен этого полномочия, ведь очень часто уголовные дела возбуждались именно прокурорами на основании результатов общенадзорных проверок, что составляло до нескольких тысяч возбужденных уголовных дел в год⁴. А. В. Петров обоснованно считает, что обязанность уголовного преследования предполагает и наличие права возбудить уголовное дело для всех без исключения субъектов этого вида деятельности⁵. Ш. М. Абдул-Кадыров, продолжая мысль, подчеркивает важность предоставления прокурору права возбуждать

¹ См.: Таболина К. А. О недостаточности полномочий прокурора для обеспечения эффективного надзора в стадии возбуждения уголовного дела // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 1208–1214.

² См.: Ережипалиев Д. И. Указ. соч. С. 4.

³ В положениях Рекомендации R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» определено, что прокуроры не только поддерживают обвинение в суде, но и «во всех системах уголовного правосудия решают вопрос о возбуждении или продолжении уголовного преследования».

⁴ См.: Бывальцева С. Г. Современная концепция развития российской прокуратуры // Бизнес, Менеджмент и Право. 2013. № 2. С. 84–86.

⁵ См.: Петров А. В. Прокурор в стадии возбуждения уголовного дела // Пробелы в российском законодательстве. 2008. № 2. С. 336–339.

уголовное дело также в случае, если признаки преступления были выявлены им непосредственно при осуществлении надзорной деятельности¹. Е. Н. Гринюк, исследовав статистику возбуждения уголовных дел и проведя социологический опрос среди прокурорских работников (89 % респондентов признали это целесообразным), пришла к выводу, что необходимо восстановить в законе данное право прокурора как способ реагирования на выявленные им в ходе общенадзорных проверок преступления².

Комментируемые положения уголовно-процессуального закона Н. С. Манова и В. М. Быков справедливо оценили как непродуманные и поспешные³. Законодатель после массовой критики как ученых-процессуалистов, так и практических работников⁴ все-таки решил скорректировать явные противоречия, допущенные в ходе реформирования полномочий прокурора. Однако вместо логичного шага по возвращению утраченного права в попытке восстановить часть прежних прокурорских полномочий был принят Федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ, который включил в число поводов к возбуждению уголовного дела постановление прокурора о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании, которое в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор уполномочен вынести при выявлении им фактов нарушений уголовного законодательства. По сути, это инициация возбуждения уголовного дела.

Согласимся с мнением В. А. Лазаревой, не считающей это приемлемым решением проблемы по причине того, что необоснованность отказов в возбуждении уголовного дела стала массовым явле-

¹ См.: *Абдул-Кадыров Ш. М.* Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 164.

² См.: *Гринюк Е. Н.* Указ. соч. С. 149–150.

³ См.: *Быков В. М., Манова Н. С.* Нужен ли уголовному судопроизводству России следственный судья? // *Законность.* 2015. № 6. С. 44–46.

⁴ См.: Верните прокурора. Адвокаты требуют вернуть прокурорский надзор за следствием / А. Паничева [и др.] // *Российская газета.* 2008. № 106 (4663); *Тамаев Р. С., Халиулин А. Г., Буланова Н. В.* Осуществление прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ.* 2008. № 2. С. 41–47; *Александров А., Белов С., Кухта А.* Реформа предварительного расследования // *Уголовное право.* 2007. № 5. С. 66–70.

нием и в связи с этим требуется не бесконечная переписка прокурора с руководителем следственного органа, а более эффективные и своевременные средства прокурорского реагирования¹. Такого же мнения придерживается С. Г. Кехлеров, считающий, что, безусловно, изменения законодательства частично восстановили полномочия прокурора, однако в полной мере перекосы, допущенные в ходе реформирования УПК РФ, не устранены². Генеральный прокурор РФ Ю. Я. Чайка, комментируя эти изменения УПК РФ, соглашается с тем, что существуют законодательные пробелы, требующие повышения уровня защищенности прав и свобод участников процесса, устранение которых возможно путем достижения баланса полномочий между надзором и следствием. Единственным условием существования сильного следствия является наличие эффективного и сильного прокурорского надзора³.

К дальнейшим попыткам законодателя повысить эффективность прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела, но без возврата прокурору очевидных, присущих ему полномочий можно отнести принятие Федерального закона от 07.02.2011 № 4-ФЗ, внесшего кардинальные изменения в ст. 51 Закона о прокуратуре, в соответствии с которой с 01.01.2012 на органы прокуратуры возложена не характерная функция ведения государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, в том числе в целях осуществления эффективного надзора и обеспечения прав и законных интересов граждан на стадии возбуждения уголовного дела. Не соглашаясь с имеющейся в уголовно-процессуальной литературе точкой зрения, высказанной Л. А. Сиверской, согласно которой выбор органов прокуратуры для выполнения этой

¹ См.: Лазарева В. А. Долгожданные изменения в статусе прокурора (закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ) // Уголовное судопроизводство. 2011. № 3. URL: <http://www.center-bereg.ru> (дата обращения: 23.07.2018).

О ведомственном противостоянии прокурора и руководителя следственного органа см.: Шабунин В. А. Руководитель следственного органа: нормативное регулирование и практика осуществления процессуальных функций и полномочий: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 4, 25.

² См.: Кехлеров С. Г. Российская прокуратура: история, реформы и перспективы развития // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2011. № 6 (26). С. 9–17.

³ См.: Чайка Ю. Я. Дел – много // Российская газета. 2012. № 3.

функции определяется ее целями, задачами и предназначением¹, считаем, что это несвойственная для прокуратуры функция. Соблюдение законности субъектами учета преступлений должно входить в предмет надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, а не выделяться в отдельное направление деятельности прокуратуры.

Дальнейшее реформирование деятельности прокуратуры также непоследовательно, что порождает правовую неопределенность в регулировании ее полномочий. Законодатель начинает расширять границы правозащитной функции прокуратуры: помимо обязанности по защите прав граждан возложив еще обязанность по защите прав и законных интересов юридических лиц и предпринимателей². Считаем в связи с этим правильной высказанную С. Г. Бывальцевой точку зрения, что возложенные на прокуратуру новые полномочия в этой сфере только с большой долей условности можно отнести к надзорным вообще, так как они имеют значительные отличия от традиционных полномочий, которые прокуратура реализует, осуществляя надзор за исполнением законов³.

Таким образом, с одной стороны, прокуратура наделяется весьма широкими, но абсолютно не характерными для нее полномочиями, а с другой – при осуществлении традиционной и исторически обусловленной надзорной функции в досудебном уголовном производстве – необоснованно их лишается. Все это свидетельствует о непоследовательности законодателя в реформировании деятельности прокуратуры и определении ее правового статуса, что не способствует эффективности ее деятельности, дальнейшему укреплению законности.

¹ См.: *Сиверская Л. А.* Рассмотрение сообщений о преступлениях: правовое регулирование и процессуальный порядок: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 21.

² См.: О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

³ См.: *Бывальцева С. Г.* Современная концепция развития российской прокуратуры // Бизнес, Менеджмент и Право. 2013. № 2. С. 84–86.

Особую актуальность полномочия прокурора приобретают в свете принятия изменений в УПК РФ, внесенных федеральными законами от 04.03.2013 № 23-ФЗ и 22.10.2014 № 308-ФЗ. Был расширен перечень процессуальных действий, проводимых до возбуждения уголовного дела. Это свидетельствует о том, что законодатель обратил свое внимание на необходимость повышения эффективности проверки сообщения о преступлении¹ и недопущения нарушений именно на первоначальном этапе уголовного производства с целью избежать как необоснованного возбуждения уголовного дела, так и необоснованного отказа в его возбуждении. Позитивные изменения законодательства отмечает А. В. Чубыкин².

Тем самым в настоящее время возрастает значение самой стадии возбуждения уголовного дела и, соответственно, полномочий прокурора на этой стадии. В настоящее время полномочия прокурора на стадии возбуждения уголовного дела регламентируются УПК РФ (пп. 1, 2, 5.1, 6 ч. 2 ст. 37, ч. 4 ст. 146, ч. 6 ст. 148 УПК РФ), Федеральным законом «О прокуратуре РФ» (ст. 29, 30) и приказом Генеральной прокуратуры РФ № 862 (пп. 1.3, 1.4). Прокурор уполномочен:

1. Проверять исполнение требований федерального закона и соблюдение установленного порядка при приеме, регистрации и разрешении сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях.

Прежде всего целью проверки является устранение и предупреждение правонарушений. Прокурору надлежит систематически, не реже одного раза в месяц проводить проверки состояния регистрации и учета заявлений и сообщений о преступлениях. Практика прокурорского надзора показывает, что широко применяются такие формы реагирования, как дача указаний по проверке заявлений и сообщений. Согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры РФ было выявлено нарушений закона при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении: в 2013 г. – 3 489 553; 2014 г. – 3 605 162 (на 3,3 % больше по сравнению с предыдущим годом); 2015 г. – 3 732 360 (на 3,5 % больше по сравнению с предыдущим

¹ См.: *Галиахметов М. Р., Татьяна Д. В.* Дискуссионные вопросы проведения следственных действий в стадии возбуждения уголовного дела // Вестник Удмуртского университета. Сер. Экономика и право. 2015. № 2-3. С. 108–110.

² См.: *Чубыкин А. В.* Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 16.

годом), 2016 г. – 3 778 553 (на 1,2 % этот показатель выше, чем в 2015 г.), 2017 г. – 3 793 667, что на 0,4 % больше, чем в предыдущем 2016 г.¹

2. Осуществлять надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также за законностью решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Прокурор изучает находящиеся в производстве органов дознания и предварительного следствия материалы проверок по заявлениям и сообщениям о преступлениях и при необходимости дает письменные указания, целью которых является недопущение волокиты.

3. Выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства.

Анализ прокурорских проверок свидетельствует, что самыми распространенными способами укрытия преступлений от учета являются: вынесение незаконного и необоснованного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, списание сообщения о преступлении в номенклатурное дело без принятия по нему процессуального решения, вынесение незаконного решения о направлении материала по подследственности либо подсудности, отказ в приеме сообщения о преступлении, фальсификация материала путем внесения заведомо ложных сведений о существенных обстоятельствах, а также о характере и размере причиненного ущерба. Так, *прокурор Сахалинской области в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ направил в Следственное управление Следственного комитета России по Сахалинской области материалы прокурорской проверки в отношении генерального директора ООО «Островной рыбокомбинат» А. Попова для решения вопроса о его уголовном преследовании по ч. 2 ст. 145.1 УК РФ. При этом было установлено, что возбуждению 17.04.2016 уголовного дела в отношении А. Попова предшествовало принятие органами расследования многочисленных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, которые неод-*

¹ См.: Официальная статистика // Генеральная прокуратура РФ: официальный сайт. URL: <http://genproc.gov.ru> (дата обращения: 25.03.2018).

нократно отменялись надзирающим прокурором с указанием конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке¹.

4. Отменять незаконные или необоснованные постановления дознавателя.

5. Незамедлительно получать копию постановления руководителя следственного органа, следователя, дознавателя о возбуждении уголовного дела.

6. Отменять постановление о возбуждении уголовного дела в срок не позднее 24 часов с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, в случае признания постановления о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, о чем выносит мотивированное постановление.

Согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры РФ было отменено постановлений следователей и дознавателей о возбуждении уголовного дела: в 2013 г. – 23 498; 2014 г. – 19 066 (на 18,9 % меньше по сравнению с предыдущим годом); 2015 г. – 19 256 (на 1 % больше по сравнению с предыдущим годом); 2016 г. – 19 359 (на 0,5 % больше, чем в предыдущем году). Значительно ситуация изменилась в 2017 г., в котором вынесено 17 205 таких решений об отмене постановлений органов предварительного расследования, что на 11,1 % меньше по сравнению с 2016 г.²

7. Незамедлительно получать копию постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения.

Для контроля за своевременностью поступления всех материалов об отказе в возбуждении уголовного дела прокурор уполномочен сверять книги (журналы) их регистрации и учета в прокуратурах с аналогичными книгами (журналами) дежурных частей органов внутренних дел³.

8. Истребовать и проверять законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела и принимать по ним решение в соответствии с УПК РФ.

¹ См.: Генеральная прокуратура РФ: официальный сайт. URL: <http://genproc.gov.ru> (дата обращения: 01.03.2016).

² Там же. (Дата обращения: 05.03.2018).

³ См.: *Сумин А. А.* Актуальные проблемы обеспечения законности в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: учеб. пособие. М., 2013. С. 33–34.

К. А. Таболина обозначает существование проблемы истребования прокурором материалов проверки сообщения о преступлении в стадии возбуждения уголовного дела. В связи с этим она приводит пример из практики прокуратуры Московской области, когда срок переписки между прокурором и руководителем следственного органа о предоставлении для проверки законности и обоснованности решения об отказе в возбуждении уголовного дела соответствующих материалов составил практически полгода¹.

9. Отменять постановление органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела в случае признания его незаконным или необоснованным, при этом направлять соответствующее постановление начальнику органа дознания со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения.

10. Отменять постановление об отказе в возбуждении уголовного дела руководителя следственного органа, следователя в случае признания отказа в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным. В срок не позднее пяти суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении прокурор отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного органа.

Дискуссионным остается вопрос о существующем различии правового регулирования одинаковых, по сути, общественных отношений. К. А. Таболина в своем исследовании обосновывает мнение, что по содержанию изложение прокурором конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке следователем, фактически не отличается от его указаний дознавателю, различие заключается только в порядке их изложения. К. А. Таболина считает, что подобная дифференциация надзора прокурора в зависимости от поднадзорного органа безосновательна, а различие полномочий

¹ См.: Таболина К. А. К вопросу о проблеме истребования прокурором материалов проверки сообщения о преступлении и материалов уголовного дела // Материалы Международного молодежного научного форума «ЛОМОНОСОВ-2015» / отв. ред. А. И. Андреев, А. В. Андриянов, Е. А. Антипов. М., 2015. С. 1–9.

на практике носит иллюзорный характер¹. Ряд других авторов также отмечают нелогичность существования различных по объему надзорных полномочий у прокурора в отношении следователя и дознавателя².

Э. Р. Исламова предлагает включить в УПК РФ отдельную ст. 145.1 «Полномочия прокурора при осуществлении надзора в стадии возбуждения уголовного дела»³. Представляется, что такой способ изложения нормативного материала вряд ли улучшит регулирование деятельности прокурора. Существующий способ (от общего (ст. 37 УПК РФ) – к частному (ст. 221, ч. 1 ст. 214, ст. 226, 26.8 УПК РФ)) видится нам более оптимальным, так как позволяет с учетом принципа экономии нормативного материала не дублировать некоторые положения закона, содержащиеся в общей норме, при конструировании установлений частного характера. Наше мнение подтверждается данными проведенного опроса практических работников, по результатам которого 123 опрошенных (54 %) высказались за сохранение существующего в ст. 37 УПК РФ способа нормативной регламентации полномочий, и только 70 респондентов (31 %) наоборот считают, что в статье должен быть отражен исчерпывающий список полномочий прокурора, так как это будет способствовать однозначному толкованию норм закона и, как следствие, созданию единой правоприменительной практики. Затруднились ответить 34 опрошенных (15 %) ⁴.

Следует отметить, что на эффективность деятельности по надзору за исполнением законов, обеспечение установленного порядка разрешения сообщений о преступлениях, проведения расследования, а также законности решений, принимаемых органами предварительного

¹ См.: *Таболкина К. А.* Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 161.

² См.: *Сеидов М. М.* Правовое обеспечение основных направлений уголовно-процессуальной деятельности органов дознания Министерства внутренних дел Российской Федерации на современном этапе: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2018. С. 14; *Митькова Ю. С.* Дознание в органах внутренних дел как сфера реализации контрольно-надзорных полномочий в российском уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2018. С. 45–46.

³ См.: *Исламова Э. Р.* Процессуальные полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2009. С. 12.

⁴ См.: прил. 2 (позиция 3).

расследования, непосредственное влияние оказывают объем и характер полномочий прокурора. Имеющихся на сегодняшний день полномочий явно недостаточно для осуществления эффективного надзора. Благоприятные условия для нарушений создает отсутствие системного, постоянного и действенного прокурорского надзора. Что касается предварительного следствия, это связано не только с возможными злоупотреблениями слишком большими и, по существу, бесконтрольными полномочиями следователей и руководителей следственных органов, но и с ошибками, которые в силу низкой профессиональной подготовки и неопытности, загруженности и других факторов как объективного, так и субъективного характера допускаются при производстве по уголовным делам.

Так, 05.10.2016 СО Волгоградского ЛУ МВД России на транспорте вынесено постановление о возбуждении уголовного дела № 253228 по признакам состава преступления, предусмотренного п. «б» ч. 2 ст. 158 УК РФ по следующему факту: 27.08.2016 в период с 20 ч 17 мин по 22 ч 00 мин в пути следования пассажирского поезда № 457/458 сообщением «Анапа—Челябинск» неустановленное лицо из купе проводника вагона № 4 совершило кражу рюкзака, в котором находился кошелек и деньги в сумме 3 500 рублей. 07.10.2016 данное постановление было отменено Волгоградским транспортным прокурором на основании того, что следователем была дана неверная квалификация по п. «б» ч. 2 ст. 158 УК РФ, в то время как действия неустановленного лица следует квалифицировать по ч. 1 ст. 158 УК РФ.

На необходимость повышения эффективности прокурорского надзора указал Президент России В. Путин на заседании коллегии прокуратуры, состоявшейся 24.03.2015. Безосновательный отказ в регистрации преступлений, неоправданное затягивание сроков расследований нарушает такой базовый правовой принцип, как неотвратимость наказания, дает основания пострадавшим людям усомниться в эффективности правоохранительной системы, в силе закона и в целом в возможности государства восстановить справедливость, защитить их права, безопасность, личное достоинство и имущество, отметил Президент. Он подчеркнул, что в 2014 г. вынесено около 2,5 миллионов незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела¹.

¹ См.: РИА Новости: информ. портал. URL: <http://ria.ru> (дата обращения: 19.05.2018).

Так, согласно данным статистики Генеральной прокуратуры РФ, отражающей основные результаты работы по надзору за исполнением законов на досудебных стадиях уголовного судопроизводства в Российской Федерации, за период 2012–2017 гг. прокурорами было отменено следующее количество незаконных или необоснованных постановлений следователей и дознавателей о возбуждении уголовного дела: в 2012 г. – 31 012 (–12,6 %); 2013 г. – 23 498 (–24,2 %); 2014 г. – 19 066 (–18,9 %); 2015 г. – 19 256 (+1 %); 2016 г. – 19 359 (+0,5 %); 2017 г. – 17 205 (–11,1 %)¹.

Несмотря на все еще большое количество отмененных прокурором постановлений следователей и дознавателей о возбуждении уголовного дела, в целом наблюдается положительная тенденция снижения количественного показателя, что свидетельствует о высоком уровне осуществляемого надзора, активизации упреждающего контроля за качеством проведенных проверок. Снижение данного показателя обеспечено за счет повышения качества, осуществляемого на данном направлении прокурорского надзора, и эффективностью внесенных мер реагирования.

Расширение полномочий прокурора на рассматриваемой стадии будет только способствовать улучшению этих показателей, так как позволит: избежать преждевременного, недостаточно обоснованного начала предварительного расследования, напрасной траты времени и сил соответствующих органов государства; предотвратить неоправданное вовлечение в производство по уголовному делу участников процесса, что будет способствовать реализации правозащитной функции прокурора.

Наше мнение подтверждается примерами из практики. *В период с января по ноябрь 2016 г. в СО Волгоградского ЛУ МВД России на транспорте было отменено 19 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, из них по инициативе прокурора – 16 постановлений, причем 14 из них отменены повторно. Основанием для отмены послужило непроведение следственных и иных процессуальных действий, необходимых для возбуждения уголовного дела. Так, по материалу проверки от 07.10.2016 № 2047/964 не опрошен пилот воздушного судна, который орошал поля; по материалу проверки*

¹ См.: Официальная статистика // Генеральная прокуратура РФ: официальный сайт. URL: <http://www.genproc.gov.ru> (дата обращения: 01.06.2016).

от 23.12.2015 № 1813/615 не опрошены лица из числа руководителей и учредителей ООО «ВДСА», ООО «Лена Шипинг», не назначено бухгалтерское исследование, не истребовано заключение о наличии признаков фиктивного и преднамеренного банкротства; к материалу проверки от 23.12.2015 № 1813/615 не приобщены результаты проведения сравнительного исследования по образцам цемента, изъятых из ОАО «Себряковцемент»; по материалу проверки от 20.10.2016 № 2070/759 не установлены лица, получившие денежные средства, не проведен осмотр места происшествия; по материалу проверки от 20.04.2016 № 92/75 не получены результаты назначенного в ЭКЦ ГУ МВД РФ исследования, не установлена общая стоимость программного обеспечения.

Позитивным шагом в этом направлении, по нашему мнению, следует считать то, что Президент России В. Путин 22.12.2014 подписал Закон № 427-ФЗ, возвращающий прокуратуре полномочия по надзору за деятельностью следователя. Закон вносит изменения в несколько положений федеральных законов «О прокуратуре Российской Федерации» и «О Следственном комитете Российской Федерации», наделяя прокуратуру полномочиями по осуществлению общего надзора за федеральными органами исполнительной власти и Следственным комитетом РФ¹. Очевидно, что Президент озабочен слабой защитой интересов граждан в ходе досудебного производства. В своем ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации 04.12.2014 Президент России заявил: «Мы не в первый раз говорим о необходимости новых подходов в работе надзорных, контрольных, правоохранительных органов, но изменения происходят очень медленно. По-прежнему доминирует обвинительный уклон: вместо того чтобы пресекать отдельные нарушения, закрывают дорогу, создают проблемы тысячам законопослушных, инициативных граждан»².

С позиций оптимизации полномочий прокурора на стадии возбуждения уголовного дела необходимо рассмотреть проблему сокращения расходов на досудебное производство по уголовным делам через анализ экономико-правовой категории «стоимость уголовного процесса»,

¹ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон от 22.12.2014 № 427-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 52 (ч. 1). Ст. 7538.

² РИА Новости: информ. портал. URL: <http://ria.ru> (дата обращения: 30.03.2018).

что весьма актуально в современной экономической ситуации. Эффективность функционирования правоохранительной системы Российской Федерации должна также оцениваться с точки зрения соотношения достигаемых ею результатов с затратами на их реализацию. Исследовавшая этот вопрос И. Г. Смирнова развитие уголовного судопроизводства видит в возможности внедрения альтернативных методов разрешения уголовно-правовых конфликтов. Она поясняет, что такие методы напрямую связаны с понятием восстановительного правосудия, поэтому должны ориентироваться на ускорение процесса, упрощение производства, возмещение вреда потерпевшему. При этом не умаляется значение традиционной формальной реакции государства в виде возбуждения уголовного дела по всем преступлениям, но это реакция, сведенная до необходимого минимума, должна выступать последним, крайним средством соответствующего реагирования¹. Основной постулат теории процессуальной экономии гласит, что необходимо достигать наибольших результатов с наименьшими усилиями. Это обеспечивается быстротой, т. е. путем сбережения времени, простотой, т. е. облегчением труда, уменьшением расходов, удешевлением судопроизводства.

В связи с этим еще более актуальным становится вопрос расширения полномочий прокурора при отказе в возбуждении уголовного дела, в том числе необходимым считаем законодательно **закрепить принцип дискреционности**, который позволял бы прокурору самостоятельно определять целесообразность уголовного преследования при решении вопроса об отказе в возбуждении уголовного дела. Этот вывод отчасти подтверждается результатами проведенного нами анкетирования практических работников. Отвечая на вопрос «Необходимо ли закрепить принцип дискреционного уголовного преследования в качестве полномочия прокурора при решении вопроса об отказе в возбуждении уголовного дела и прекращении уголовного преследования?», большинство респондентов, а именно 107 человек (47 %), дали положительный ответ, 88 человек (39 %) ответили отрицательно, однозначного ответа не дали 32 опрошенных работника (14 %)².

¹ См.: Смирнова И. Г. Социальная ценность российского уголовного судопроизводства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 2012. С. 34.

² См.: прил. 2 (позиция 7).

Безусловно, к резкому расширению полномочий прокурора наше современное общество еще не готово по объективным и субъективным причинам, в том числе это чревато всплеском преступлений коррупционной направленности. Однако закрепление принципа дискреционности на нормативном уровне в отечественном уголовном процессе представляется интересным и перспективным, позволит повысить оперативность и эффективность прокурорского надзора, укрепить законность в деятельности правоохранительных органов и тем самым создать дополнительные процессуальные гарантии обеспечения конституционных прав и свобод граждан в уголовном судопроизводстве. Как справедливо заметил М. А. Лавнов, обеспечение надлежащей справедливости уголовного судопроизводства возможно только при непереносимом условии осуществления уголовно-процессуальной деятельности на началах целесообразности¹.

Интересным представляется наделение дискреционными полномочиями по отказу в возбуждении уголовного преследования прокуроров в таких странах, как: Армения (ст. 37 УПК), Таджикистан (ст. 28–31 УПК), Азербайджан (ст. 39 УПК), Нидерланды, США, ФРГ (в конкретных случаях) (о чем мы писали ранее в гл. 2 настоящей монографии).

Для уяснения сущности принципа целесообразности следует обратиться к законодательству России. В науке досоветского ее периода такое усмотрение называлось принципом целесообразности или полезности. В современной зарубежной науке оно именуется принципом дискреционного уголовного преследования. В обоих случаях под дискреционным усмотрением следует понимать возможность (полномочие) должностного лица, закрепленную в законе, действовать по своему усмотрению в установленных законом рамках. Отсюда термины «целесообразность» в науке российского уголовного процесса и «дискреционность» в зарубежном уголовном судопроизводстве по своему содержанию и значению могут рассматриваться как тождественные понятия². Но нельзя забывать о том, что в российском законодательстве рассматриваемый принцип не имеет нормативной регламентации.

¹ См.: Лавнов М. А. Институт прекращения уголовного дела в системе уголовно-процессуального права и правоприменительной практике: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. С. 18.

² См.: Апостолова Н. Н. Целесообразность (дискреционность) в российском уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 11.

Внедрение альтернативных методов разрешения уголовно-правовых споров, таких как медиация, является назревшей потребностью, не только экономически обоснованной, но и социально одобряемой новацией в уголовном судопроизводстве. В подтверждение этой позиции говорит и исследование И. Г. Смирновой, в ходе которого было установлено, что в среднем расходы, которые несет государство на производство по уголовному делу, в 10,62 раза превышают ущерб, причиненный потерпевшему совершенным преступлением¹.

Анализ международного опыта отказа прокурора от уголовного преследования при наличии совокупности указанных в законе обстоятельств по возмещению вреда и уплате штрафа, а также изучение ряда уголовных дел показывает, что во многих случаях не было необходимости осуществлять в полном объеме производство по делу. Так, нередко по делам о преступлениях небольшой или средней тяжести потерпевшему важно именно возмещение ему ущерба, причиненного преступлением, а не обязательное уголовное наказание для преступника, поэтому на практике в суде такие дела прекращаются за примирением сторон. При этом государство уже понесло затраты на производство расследования по такому делу, а прокурор часто еще на стадии возбуждения видел отсутствие судебной перспективы дела и при наличии соответствующих полномочий мог бы обеспечить достижение социально значимого эффекта еще на первоначальном этапе производства, тем самым создав условия реализации принципа разумной процессуальной экономии. Поэтому, на наш взгляд, необходимо закрепить альтернативные (имеющимся в законодательстве) завершающие этапы досудебного производства, основанные на методах внесудебного разрешения уголовно-правовых споров, такие как медиация, в целях развития восстановительного правосудия и закрепить соответствующие полномочия прокурора в указанной сфере. Отметим, что при надлежащем нормативном регулировании введение института медиации не будет способствовать нарушению прав участников процесса. Напротив, медиация – это успешно применяемое международное правовое средство, воплощающее принцип персонализации ответственности, направленное на ускоренное удовлетворение

¹ См.: Смирнова И. Г. Социальная ценность российского уголовного судопроизводства: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 2012. С. 35.

интересов потерпевших и нивелирование последствий преступления, выступающее в качестве превентивной меры. При этом именно прокурора необходимо наделить полномочиями по проведению медиации по уголовным делам, что позволит создать не противоречащую закону практику ее применения, а также укрепить авторитет самой процедуры, сделать ее понятной и доступной обществу. Безусловно, нужно закрепить определенные условия, обстоятельства, при наличии которых возможно применение процедуры медиации (например, совершение преступления впервые; преступление относится к категории небольшой или средней тяжести; виновный полностью возместил потерпевшему причиненный ущерб, уплатил штраф в доход государства; обязательное согласие сторон на применение процедуры и т. д.).

В подтверждение нашей точки зрения можно привести данные других исследователей, занимавшихся проблемами возмещения вреда, причиненного преступлениями, и затрат бюджета на уголовное судопроизводство. Среднестатистическое уголовное дело, составляющее один том, требует для своего производства в досудебных стадиях до 250 000 рублей, а один день судебного заседания, по словам Генерального прокурора РФ Юрия Чайки, в 2015 г. обходился казне около 27 000 рублей¹. Это наглядно демонстрирует необходимость внедрения в уголовное судопроизводство принципа разумной процессуальной экономии, введения альтернативных завершающих этапов и закрепления соответствующих полномочий прокурора на них.

Таким образом, **потребность в трансформации полномочий прокурора на стадии возбуждения не вызывает сомнений**, ведь в сфере уголовного судопроизводства, где на основании закона допускается применение наиболее существенных ограничений прав и свобод граждан, прокурорский надзор должен быть реальным, а не декларативным инструментом утверждения законности. Поэтому необходимо не только вернуть прокурору полномочие по возбуждению уголовного дела, но и в целом расширить его полномочия путем введения принципа дискреционности при решении вопроса о целесообразности возбуждения уголовного дела.

¹ См.: *Смирнова Е. В.* Правовое регулирование и вопросы практики возмещения вреда, причиненного преступлением, в уголовном судопроизводстве России: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2017. С. 51–52.

С этой целью необходимо изложить в следующей редакции:

– часть 4 статьи 20: «Прокурор, руководитель следственного органа, следователь, а также с согласия прокурора дознаватель возбуждают уголовное дело о любом преступлении...»;

– часть 3 статьи 21: «Прокурор, руководитель следственного органа, следователь, а также с согласия прокурора дознаватель в случаях...»;

– часть 2 статьи 37: «2) возбуждать уголовное дело в порядке, установленном настоящим Кодексом, отказывать в возбуждении уголовного дела, разрешать вопрос целесообразности уголовного преследования»;

– часть 1 статьи 148: «При отсутствии основания для возбуждения уголовного дела прокурор, руководитель следственного органа, следователь, орган дознания или дознаватель выносит постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.»

В контексте рассматриваемой проблематики следует отметить поступивший в Государственную Думу РФ соответствующий законопроект, согласно которому предполагается уполномочить прокурора возбуждать уголовное дело или принимать решение об отказе в его возбуждении (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ)¹. Возвращение прокурору этого утраченного полномочия считаем своевременным и целесообразным шагом, который приведет в согласованность нормы, регламентирующие полномочия прокурора в отечественном законодательстве² и международных правовых актах³.

Наше мнение подтверждается результатами опроса практических работников, согласно которому за возвращение прокурору полномочия по возбуждению уголовного дела высказались 112 респондентов

¹ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве): законопроект № 872311-6. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru> (дата обращения: 19.01.2016).

² Полномочие возбуждать уголовное дело непосредственно вытекает из функции прокурора по осуществлению уголовного преследования, прямо закрепленной в ч. 1 ст. 37 УПК РФ и ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре РФ».

³ В положениях Рекомендации R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» определено, что прокуроры не только поддерживают обвинение в суде, но и «во всех системах уголовного правосудия решают вопрос о возбуждении или продолжении уголовного преследования».

(49 %), против – 83 опрошенных (37 %), затруднились ответить – 32 респондента (14 %)¹.

В связи с этим еще более актуальным становится вопрос о расширении полномочий прокурора при отказе в возбуждении уголовного дела. Считаем целесообразным законодательно закрепить принцип дискреционного уголовного преследования в качестве идейной основы реализации полномочий прокурора при решении вопроса об отказе в возбуждении уголовного дела, что будет способствовать оперативности и эффективности осуществления прокурорского надзора, укрепит законность в деятельности правоохранительных органов и тем самым создаст дополнительные процессуальные гарантии обеспечения конституционных прав и свобод граждан в уголовном судопроизводстве.

3.2. Деятельность прокурора при прекращении уголовных дел в стадии предварительного расследования

Трансформация полномочий прокурора при прекращении уголовного дела является сложным вопросом. Это приводит к формированию разных точек зрения в уголовно-процессуальной науке на то, какими функциями наделен прокурор на данном завершающем этапе.

Так, В. С. Шадрин считает, что при прекращении уголовного дела прокурор реализует функцию уголовного преследования². С введением в действие Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ, значительно урезавшего полномочия прокурора, это высказывание было справедливо только по отношению к дознанию. Федеральным законом от 28.12.2010 № 404 в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия были внесены дополнения, в соответствии с которыми изменен ряд полномочий прокурора, в том числе в ст. 37 УПК РФ был добавлен п. 5.1, согласно которому теперь прокурор уполномочен проверять законность и обоснованность решения следователя о прекращении уголовного дела и в случае

¹ См.: прил. 2 (позиция 6).

² См.: *Шадрин В. С.* Современные особенности реализации прокурором функции уголовного преследования в досудебном производстве // *Криминалист*. 2015. № 1 (16). С. 20–25.

признания его незаконным имеет право отменить его и вернуть для производства дальнейшего расследования.

Прекращение уголовного дела – это решение об окончании процессуальной деятельности, завершающее производство по делу. Однако уголовное преследование предполагает форсирование расследования, чтобы оно осуществлялось и дальше. Так, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в п. 3 постановления Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 11-П, отмечено, что факт уголовного преследования может подтверждаться проведением в отношении лица следственных действий и иными мерами, предпринимаемыми в целях его изобличения или свидетельствующими о наличии подозрений против него¹. То есть о реализации функции уголовного преследования при прекращении уголовного дела уместно говорить только **в случае отмены прокурором постановления о прекращении уголовного дела**, когда согласно решению, направленному на возобновление и продолжение предварительного расследования, существует возможность дальнейшего осуществления уголовного преследования, его развертывания в последующих стадиях уголовного судопроизводства. Таким образом, функция уголовного преследования реализуется прокурором как при надзоре за производством дознания, так и при проведении предварительного следствия, оно представлено в весьма усеченном виде.

Так, *26.08.2012 СО ОМВД России по Калачевскому району Волгоградской области возбуждено уголовное дело № 192413 по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 264 УК РФ, по факту того, что 17.08.2012 примерно в 22.00 водитель П., управляя автомашиной марки «Тойота–Карина», совершил наезд на пешехода Г., который от полученных телесных повреждений скончался на месте дорожно-транспортного происшествия. 18.09.2012 заместителем начальника следственного отделения отдела МВД России по Калачевскому району принято решение о прекращении указанного уголовного дела на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, в связи с тем, что согласно заключению судебной*

¹ См.: По делу о проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. И. Маслова: постановление Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 № 11-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

автотехнической экспертизы водитель П. не имел технической возможности предотвратить данное ДТП, путем экстренного торможения и остановки транспортного средства до линии движения пешехода. Однако по результатам изучения уголовного дела № 192413 установлено, что решение о его прекращении вынесено на основании неполно проверенных данных. В ходе расследования проведено несколько автотехнических экспертиз, для проведения которых следователем представлены данные, в основном полученные со слов подозреваемого П., в том числе о внезапном появлении на проезжей части пешехода, о скорости движения пешехода. Между тем версия подозреваемого о внезапном появлении и быстром перемещении потерпевшего по проезжей части вызывает сомнение, поскольку судебно-медицинской экспертизой установлено, что на момент смерти он находился в состоянии алкогольного опьянения тяжелой степени. С учетом изложенного прокурором было вынесено решение об отмене постановления о прекращении уголовного дела и возвращении уголовного дела для организации дополнительного расследования.

Согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры РФ, отражающим основные результаты работы по надзору за исполнением законов на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, в Российской Федерации за 2012–2017 гг. было отменено прокурором и по его инициативе постановлений о прекращении уголовного дела (уголовного преследования): 2012 г. – 26 729 (–0,9 %); 2013 г. – 24 763 (–7,4 %); 2014 г. – 29 330 (+18,4 %); 2015 г. – 31 612 (+7,8 %); 2016 г. – 32 638 (+3,2 %); 2017 г. – 29 829 (–8,6 %)¹.

Из представленных статистических данных следует, что осуществление функции уголовного преследования, выражающейся в реализации полномочия по отмене постановлений органов предварительного расследования о прекращении уголовного дела (уголовного преследования), составляет значительный «пласт» работы прокурора.

Следует также отметить, что в зависимости от формы расследования прокурор реализует разные функции в досудебном производстве. Так, об осуществлении прокурором функции процессуального руководства можно говорить только по отношению к расследова-

¹ См.: Генеральная прокуратура РФ: официальный сайт. URL: <http://www.genproc.gov.ru> (дата обращения: 03.11.2017).

нию в форме дознания, в то время как следователи обладают процессуальной самостоятельностью. Несмотря на изменения в УПК РФ, внесенные федеральными законами от 14.12.2015 № 380-ФЗ¹ и 30.12.2015 № 440-ФЗ², направленные на укрепление правового статуса дознавателя и расширение его процессуальной самостоятельности путем регламентации его права отстаивать процессуальные решения по уголовному делу и усиление ведомственного контроля за дознанием, полномочия прокурора в отношении дознания на завершающем этапе досудебного производства, оканчивающемся прекращением уголовного дела, остались неизменными. По этому поводу интересное мнение высказывает Д. А. Сычев, считающий, что такая новелла не может не способствовать общему снижению авторитета прокурора и проявлению большего «аппетита» со стороны органов расследования в «аннексии» его полномочий³.

Функция процессуального руководства дознанием со стороны прокурора в анализируемой нами ситуации проявляет себя в полномочии прекратить уголовное дело⁴, расследуемое дознавателем (п. 3 ч. 1 ст. 226 УПК РФ), в даче ему согласия на прекращение уголовного дела (уголовного преследования) по некоторым основаниям (ст. 25, 25.1, 28, 28.1 УПК РФ)⁵.

¹ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части наделения дознавателя правом обжалования некоторых решений прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом или обвинительным постановлением: федер. закон от 14.12.2015 № 380-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя: федер. закон от 30.12.2015 № 440-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: *Сычев Д. А.* Указ. соч. С. 102.

⁴ Здесь необходимо подчеркнуть, что указанное полномочие можно оценивать в различных аспектах: и как проявление функции процессуального руководства дознанием, и как реализацию функции надзора за исполнением законов (если при наличии оснований уголовное дело не прекращено дознавателем), и как один из компонентов правообеспечительной деятельности прокурора, который обеспечивает недопущение необоснованного и незаконного уголовного преследования лица и ограничения его прав.

⁵ См.: *Гринюк Е. Н., Зайцева Е. А.* Роль прокурора в обеспечении прав участников досудебного производства по уголовным делам: монография. Волгоград, 2013. С. 60–61.

Здесь важно отметить наличие пробела в регламентации процессуальных полномочий прокурора, заключающегося в том, что прокурор может инициировать прекращение уголовного дела, расследованного следователем, только на судебных стадиях (чч. 7, 8 ст. 246 УПК РФ), будучи лишенным такой возможности в досудебном производстве. В связи с этим считаем целесообразным расширить полномочия прокурора путем предоставления ему права прекращать уголовное дело (уголовное преследование) независимо от формы расследования. Похожую точку зрения высказывает Ш. М. Абдул-Кадыров, считающий, что прокурор должен иметь право прекращения уголовного преследования в любой момент предварительного следствия¹.

Отдельно следует сказать о том, что при прекращении уголовного дела в связи с примирением сторон, при прекращении уголовного преследования в связи с деятельным раскаянием, а также по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности (ст. 28.1 УПК РФ) и при прекращении уголовного дела или уголовного преследования в связи с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа (ст. 25.1 УПК РФ) дача согласия прокурора на прекращение выступает одновременно и проявлением правозащитной функции. Считаем правильным присоединиться к точке зрения С. А. Шейфера, согласно которой прекращение производства по делу также выступает в качестве правоустанавливающего факта, который порождает право заинтересованных лиц на обжалование постановления о его прекращении, и процессуальной гарантией гражданина против необоснованного привлечения к уголовной ответственности². Действительно, прекращение уголовного дела как юридический факт влечет за собой не только прекращение правоотношений, возникших в связи с осуществлением уголовного преследования, но и возникновение целого комплекса новых правоотношений, связанных со снятием различных ограничений в отношении подозреваемого, реализацию им права на реабилитацию, если дело прекращено по реабилитирующим основаниям, а также права на обжалование решения участниками процесса.

¹ См.: *Абдул-Кадыров Ш. М.* Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 165.

² См.: *Шейфер С. А.* Прекращение уголовного дела в советском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. Куйбышев, 1963. С. 37–39.

Однако основной функцией прокурора, по мнению Д. М. Беровой, является осуществление надзора¹. Действительно, учитывая специфику рассматриваемого завершающего этапа, «генеральная линия» деятельности прокурора – надзорная, обеспечивающая законность принятого решения, целью которой является недопущение нарушения прав и свобод участников уголовного процесса. Эта функция реализуется прокурором вне зависимости от формы расследования.

Специфически проявляет себя полномочие прокурора по отмене незаконного и необоснованного решения дознавателя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования: прокурор не только отменяет такое решение, но и своим постановлением возобновляет производство по уголовному делу. Это полномочие «высвечивает» сразу три функции прокурора: надзора за исполнением законов при производстве дознания, процессуального руководства дознанием и, как представляется, функции уголовного преследования, так как именно стараниями прокурора продолжает разворачиваться обвинительная деятельность в досудебном производстве по таким уголовным делам.

Надзорные же полномочия в отношении следователя на данном этапе проявляются в том, что следователь, прекращая уголовное дело (уголовное преследование), направляет прокурору копию постановления для проверки его законности и обоснованности (ч. 1 ст. 213 УПК РФ), а прокурор, в свою очередь, вправе отменить незаконное и необоснованное решение следователя в срок не позднее 14 суток с момента получения материалов уголовного дела, изложить в постановлении обстоятельства, подлежащие дополнительному расследованию, и вместе с материалами уголовного дела передать его руководителю следственного органа. При этом прокурор обладает только полномочием по отмене такого постановления, но не по возобновлению предварительного следствия – с учетом режима процессуальной самостоятельности следователя.

По сути, данная ситуация (ч. 1 ст. 214 УПК РФ) выступает частным случаем общей процедуры реагирования на выявленные прокурором нарушения федерального законодательства (она регламентирована ч. 6 ст. 37 УПК РФ). Прокурор, отменив такое постановление, тем самым требует устранить выявленные им нарушения

¹ См.: Берова Д. М. Указ. соч. С. 18–19.

норм УПК РФ, а следователь, в свою очередь, согласно ч. 3 ст. 38 УПК РФ может и не согласиться с позицией прокурора, представить свои письменные возражения своему руководителю, который сообщает об этом прокурору. В зависимости от реакции прокурора на такие возражения возможно дальнейшее «движение по вертикали» требования об устранении указанных нарушений – вплоть до Председателя Следственного комитета РФ или руководителя следственного органа федерального органа исполнительной власти, а также до «последней инстанции» в разрешении данного конфликта – до Генерального прокурора РФ. Полагаем, что в реализации этого полномочия также находит отражение и функция уголовного преследования, так как, несмотря на позицию органов предварительного следствия, склонных прекратить преследование, прокурор продолжает его «форсировать».

Таким образом, функция уголовного преследования в деятельности прокурора на завершающем этапе расследования выражается в том, что, признав постановление дознавателя или следователя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования незаконным или необоснованным, прокурор уполномочен его отменить и со своими указаниями вернуть для дополнительного расследования (ч. 1 ст. 214 УПК РФ). При этом Генеральный прокурор РФ в своем приказе № 826 (п. 1.10) дает указание обеспечить проверку всех прекращенных дел в течение одного месяца со дня вынесения постановления о прекращении, т. е. не ориентирует прокурора на незамедлительную проверку законности принятого решения о прекращении уголовного дела.

Несмотря на то, что на завершающем этапе расследования, оканчиваемом прекращением уголовного преследования, прокурор в основном реализует надзорную функцию, все же полномочия прокурора не представлены в «чистом виде» (каждой функции – свой набор полномочий), они пересекаются, комбинируются друг с другом, образуя инструмент реализации конкретных уголовно-процессуальных функций прокурора. Так, А. Ю. Винокуров считает, что согласие прокурора на прекращение уголовного дела (преследования) – полномочие по осуществлению уголовного преследования – является по характеру также полномочием по осуществлению надзора¹. В этой специфике также проявляет себя **трансформация полномочий прокурора**.

¹ См.: Винокуров А. Ю., Винокуров Ю. Е. Прокурорский надзор: учебник. М., 2015. С. 195.

Отдельно следует рассмотреть роль прокурора в свете изменений в УПК РФ, внесенных Федеральным законом от 03.07.2016 № 323-ФЗ¹, которые устанавливают порядок прекращения уголовного дела или уголовного преследования в связи с назначением новой меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа: в кодекс были введены ст. 25.1 и гл. 51.1, также был дополнен текст ст. 213 УПК РФ.

Рассмотрим это нововведение более подробно. Детальный анализ процессуальной деятельности, осуществляемой компетентными лицами при прекращении уголовного дела по указанному основанию, позволил нам отнести этот этап к завершающим этапам досудебного производства и выявить определенные закономерности, свойственные любым завершающим этапам, обусловленные динамикой процесса и спецификой уголовного судопроизводства.

Согласно новеллам Федерального закона № 323-ФЗ в любой момент производства по уголовному делу, в случаях, предусмотренных ст. 76.2 УК РФ, следователь с согласия руководителя следственного органа и дознаватель с согласия прокурора вправе подать в суд ходатайство о прекращении уголовного дела или уголовного преследования в отношении лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления небольшой или средней тяжести, если это лицо возместило ущерб или иным образом загладило причиненный преступлением вред и суд может назначить данному лицу меру уголовно-правового характера в виде судебного штрафа (ст. 25.1 УПК РФ).

Какова при этом роль прокурора? Учитывая правозащитную составляющую назначения уголовного судопроизводства, на завершающем этапе необходимо обеспечить права и законные интересы участников уголовного процесса, в связи с чем прокурор должен выступать гарантом соблюдения прав и законных интересов всех участников уголовного судопроизводства. Для эффективной реализации своих функций прокурор должен быть наделен соответствующими реальными полномочиями.

¹ См.: О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности: федер. закон от 03.07.2016 № 323-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Применительно к прекращению уголовного дела и уголовного преследования по основанию, предусмотренному ст. 25.1 УПК РФ, в отношении дознания полномочия и функционал прокурора остались неизменными: прокурор осуществляет процессуальное руководство дознанием и надзор. Законодатель ничего не говорит о полномочии прокурора отменять постановление дознавателя, вынесенное в порядке ст. 25.1 УПК РФ. Думается, что в соответствии с общим правилом прокурор может отменять это постановление дознавателя, тем более что он направляет его на согласование с прокурором, что обеспечивает условия для незамедлительной реализации надзорной функции.

Однако следует учитывать, что законодатель не обязывает следователя направлять прокурору копии принятого решения. Действия законодателя непоследовательны и нелогичны. С одной стороны, он значительно расширяет полномочия прокурора, в частности с принятием Федерального закона от 03.07.2015 № 322 прокурор теперь обладает достаточно широким спектром полномочий при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве¹. В то же время, с другой стороны, лишает прокурора исторически присущего ему полномочия по надзору за органами предварительного следствия, не говоря уже о том, что полностью игнорируются как мнение большинства ученых-процессуалистов, так и многочисленные законопроекты, касающиеся необходимости возвращения прокурору полномочия самостоятельного прекращения уголовного дела.

Так, в ч. 3 ст. 446.2 УПК РФ, регламентирующей порядок прекращения уголовного дела или уголовного преследования и назначения меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа в ходе досудебного производства по уголовному делу, указано, что копии постановления органа предварительного расследования направляются подозреваемому, обвиняемому, потерпевшему и гражданскому истцу. Отсутствует упоминание о необходимости направления копии этого решения прокурору. Это объяснимо в отношении дознавателя, чье постановление прокурор санкционирует, тем самым

¹ См.: О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования порядка судопроизводства при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве: федер. закон от 03.07.2016 № 322-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

осуществляет текущий надзор, и абсолютно нелогично в отношении следователя. В этой же статье указано, что прокурору направляется только копия постановления, вынесенного судьей по результатам рассмотрения ходатайства о прекращении уголовного дела или уголовного преследования и назначении меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа. То есть прокурор оказывается фактически лишенным надзорного полномочия в отношении ходатайства следователя и может осуществлять только последующий надзор по уже вынесенному решению.

На отсутствие у прокурора в отношении следователя надзорных полномочий в данном порядке окончания производства прямо указывает ч. 1 ст. 213 УПК РФ, согласно которой уголовное дело прекращается по постановлению следователя, копия которого направляется прокурору, за исключением случаев, предусмотренных ст. 25.1 УПК РФ. То есть в этих случаях прокурору даже копию постановления направлять не нужно. Законодатель заменяет прокурорский надзор на данном важнейшем этапе завершения досудебного производства ведомственным контролем руководителя следственного органа (ч. 2 ст. 446.2 УПК РФ), что в принципе представляется нам неверным – с учетом значимости принимаемого решения, ведущего к «сворачиванию» процессуальной деятельности по расследуемому факту.

В соответствии с п. 1.1 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» на прокурора возлагается обязанность по обеспечению качественного и эффективного надзора, в том числе за итоговыми решениями органов предварительного следствия. Однако в приказе ничего не сказано о полномочиях прокурора при осуществлении надзора за законностью решений следователя, принятых в порядке ст. 25.1 УПК РФ, что на фоне отсутствия нормативной регламентации подобных полномочий в УПК РФ создает правовую неопределенность в данном вопросе.

Возникает вопрос: как прокурор должен осуществлять надзор за окончанием предварительного следствия в такой форме, если у него отсутствуют соответствующие полномочия? Может ли он отменять это постановление? Думается, что прокурору должно быть предоставлено такое полномочие. Именно на этом специфическом этапе, как полагаем, прокурор должен обладать наиболее широким спектром

полномочий, так как именно здесь могут быть допущены нарушения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, а, по сути, прокурор уполномочен в отношении следователя на данном этапе осуществлять только текущий надзор и реагировать на выявленные нарушения федерального законодательства в общем порядке, предусмотренном ч. 6 ст. 37 УПК РФ. В связи с этим, на наш взгляд, было бы логично поставить прекращение уголовного дела с назначением судебного штрафа под надзор прокурора вне зависимости от формы расследования.

Практике известны случаи, когда органы предварительного следствия в обход мнения прокурора о недостаточности доказательств вины лица для утверждения обвинительного заключения и направления уголовного дела в суд направляли ходатайство в суд для назначения судебного штрафа, чтобы избежать возможного оправдательного приговора или возвращения уголовного дела на дополнительное расследование. Такие злоупотребления отрицательно сказываются на соблюдении прав и свобод участников уголовного процесса.

Результатом этого может стать: во-первых, дополнительная нагрузка на судебную систему из-за поступления некачественно подготовленных уголовных дел; во-вторых, в случае отмены судом постановления о назначении судебного штрафа и направления материалов руководителю следственного органа или прокурору для осуществления уголовного преследования лица в общем порядке получится, что следователям и дознавателям по одному и тому же факту придется дважды осуществлять расследование (если это еще будет возможно, а доказательства не окажутся утерянными). Возвращение такого уголовного дела прокурору порождает новый правоприменительный цикл, что, безусловно, сказывается на соблюдении разумных сроков уголовного судопроизводства.

Так, постановлением Киевского районного суда г. Симферополя от 27.09.2016 ходатайство следователя о прекращении уголовного дела в отношении К. А. А., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 30, ч. 2 ст. 159 УК РФ, возвращено прокурору г. Симферополя по тем основаниям, что потерпевшая Е. А. Г. в судебное заседание представила исковое заявление о возмещении морального вреда, причиненного ей преступлением, и возражала против прекращения уголовного дела в отношении К. А. А., мотивируя свое несогласие тем, что совершенным преступлением ей был причи-

*нен моральный вред, который обвиняемый не загладил. Государственный обвинитель также возражал против удовлетворения ходатайства следователя о прекращении уголовного дела и применения судебного штрафа. Суд пришел к убеждению о невозможности удовлетворения ходатайства следователя о прекращении дела и применении в отношении К. А. А. судебного штрафа*¹.

Таким образом, в настоящее время имеющиеся у прокурора полномочия не могут в полной мере обеспечить защиту прав и законных интересов участников уголовного процесса на анализируемом нами завершающем этапе. Мы приходим к выводу, что надзорно-правовой инструментарий, которым наделена прокуратура, не соответствует возложенным на нее функциям. Считаем необходимым поставить прекращение уголовного дела с назначением судебного штрафа под надзор прокурора вне зависимости от формы расследования.

В связи с этим предлагаем следующую редакцию первого предложения ч. 2 ст. 446.2 УПК РФ: «Если в ходе предварительного расследования будет установлено, что имеются предусмотренные статьей 25.1 настоящего Кодекса основания для прекращения уголовного дела или уголовного преследования в отношении подозреваемого, обвиняемого, *то следователь и дознаватель с согласия прокурора выносят постановление о возбуждении перед судом ходатайства о прекращении уголовного дела или уголовного преследования в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления небольшой или средней тяжести и назначении этому лицу меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа, которое вместе с материалами уголовного дела направляется в суд.*».

Итак, вышеуказанное еще раз подчеркивает справедливость утверждения В. А. Азарова, что нужно восстановить полноценный прокурорский надзор, уничтоженный практически полностью в 2007 г.²

¹ См.: Справка по результатам изучения судебной практики по применению судами Республики Крым судебного штрафа // Верховный Суд Республики Крым: официальный сайт. URL: <http://vs.krm.sudrf.ru> (дата обращения: 06.10.2017).

² См.: Азаров В. А. Оптимизация уголовного процесса России: итоги и перспективы // Уголовный процесс: оптимизация или неоправданное упрощение?: видеоматериал круглого стола. Юридический институт Сибирского федерального университета. 25 сентября 2015 г. Красноярск. URL: <http://www.youtube.com> (дата обращения: 11.09.2016).

Против расширения полномочий прокурора высказывается О. А. Малышева, считающая необходимым исключение из процессуальных полномочий прокурора права на прекращение уголовного дела, расследованного в форме дознания. Более радикальную позицию занимает А. М. Багмет, выступающий за полную ликвидацию прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования¹.

По нашему же мнению, наоборот, предоставление прокурору права на самостоятельное прекращение уголовного дела любой подследственности будет способствовать осуществлению более эффективного надзора и обеспечению прав участников уголовного процесса, тем более что аналогичное полномочие прокурор имеет на судебных стадиях. В частях 7, 8 ст. 246 УПК РФ прямо закреплено полномочие прокурора в судебном заседании отказаться от обвинения. При этом, по смыслу норм закона, мнение, высказываемое прокурором по вопросу изменения обвинения, является для суда обязательным, поскольку формирование обвинения и его поддержание перед судом в соответствии с ч. 1 ст. 21 УПК РФ от имени государства по уголовным делам публичного обвинения осуществляют соответствующие должностные лица прокуратуры. То есть отказ от обвинения предопределяет принятие судом решения в соответствии с позицией государственного обвинителя², поскольку уголовно-процессуальный закон исходит из того, что уголовное судопроизводство осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон, а формулирование обвинения и его поддержание перед судом обеспечивается обвинителем. Данная позиция государственного обвинителя не подлежит оценке с точки зрения ее правильности и предопределяет судебное решение по ней³. И если

¹ См.: *Багмет А. М.* Об исключении прокурорского надзора за деятельностью следователей на досудебной стадии уголовного судопроизводства // *Расследование преступлений: проблемы и пути их решения: сб. науч.-практ. тр.* М., 2014. Вып. 3. С. 16–18; *Его же.* Следователь – судья на досудебной стадии // *Российский следователь.* 2014. № 14. С. 8–9.

² См.: *Дикарев И. С.* Уголовный процесс: «тихая революция» сменилась реакцией // *Вестник ВолГУ. Сер. 5. Юриспруденция.* 2013. № 3. С. 98–103.

³ См.: *Татьянина Л. Г.* Виды деятельности прокурора в уголовном процессе России // *Вестник Сибирского юридического института ФСКН России.* 2010. № 3 (7). С. 30–33.

в суде уголовное дело по инициативе прокурора может быть прекращено, то почему нельзя предусмотреть возможность его прекращения в ходе предварительного следствия и тем самым создать условия для реализации принципа процессуальной экономии? Схожее мнение имеет М. А. Лавнов, который, проанализировав правоприменительную практику за последние 8 лет, приходит к выводу, что прекращение уголовного дела еще на досудебных стадиях процесса имело бы больше смысла и пользы и для государства, и для участников процесса, чем постановление приговора¹.

Здесь важно отметить, что, по мнению М. А. Лавнова, отказ прокурора от обвинения не может выступать в качестве самостоятельного основания прекращения уголовного дела ввиду того, что поддержание обвинения является публичной обязанностью государственного обвинителя². При этом, как считает Е. Г. Васильева, отказ прокурора должен быть основан лишь на обнаруженных им реабилитирующих обстоятельствах³.

При этом согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 08.12.2003 № 18-П взаимосвязанные положения чч. 7 и 8 ст. 246 и п. 2 ст. 254 УПК РФ признаны не противоречащими Конституции РФ, поскольку по их конституционно-правовому смыслу в системе норм предполагается, что полный отказ государственного обвинителя от обвинения, влекущий прекращение уголовного дела, должен быть мотивирован со ссылкой на предусмотренные законом основания, а вынесение судом решения, обусловленного соответствующей позицией государственного обвинителя, допустимо лишь по завершении исследования значимых для этого материалов дела и заслушивания мнений участников судебного заседания со стороны обвинения и защиты, и что законность, обоснованность и справедливость такого решения возможно проверить в вышестоящем суде⁴.

¹ См.: *Лавнов М. А.* Указ. соч. С. 18.

² Там же. С. 21

³ См.: *Васильева Е. Г.* Правовые и теоретические проблемы прекращения уголовного преследования и производства по уголовному делу. М., 2006. С. 229.

⁴ См.: По делу о проверке конституционности положений статей 125, 219, 227, 229, 236, 237, 239, 246, 254, 271, 378, 405 и 408, а также глав 35 и 39 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами судов общей юрисдикции и жалобами граждан: постановление Конституционного Суда РФ от 08.12.2003 № 18-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

То есть государство несет дополнительные затраты на рассмотрение такого дела в суде, хотя прокурор мог его прекратить еще на стадии предварительного расследования.

В свое время И. Я. Фойницкий отмечал, что уголовный процесс как институт практической жизни «должен сообразовываться с различными средствами государства, и при построении его весьма важно соблюдать экономию времени, личных сил и денежных затрат»¹. Его мысль продолжает С. В. Бажанов, который подчеркивает, что необходимо учитывать многоаспектный характер причиняемого преступлением вреда и реальные траты государства на организацию раскрытия и расследования преступления, судебного разбирательства и разрешения уголовного дела, а при недостижении компромисса – на содержание заключенного в местах лишения свободы².

Таким образом, при наличии соответствующих полномочий прокурор мог бы обеспечить достижение социально-экономического эффекта еще на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. В связи с этим считаем правильным присоединиться к мнению К. Б. Калиновского, утверждающего, что ограничение полномочий прокурора на этапе окончания предварительного следствия не согласуется со статусом прокурора как органа надзора и как будущего государственного обвинителя³. Прав и В. С. Шадрин, считающий, что лишение прокурора этого права на досудебных стадиях выглядит парадоксальным⁴.

Следует отметить, что во многих зарубежных странах прокурор наделен обширными дискреционными полномочиями при решении вопроса о прекращении уголовного дела (преследования), эффективность применения которых проверена многолетней правоохранительной практикой, о чем мы писали во второй главе настоящего монографического исследования. Опыт уголовно-процессуального

¹ Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб., 1996. С. 141.

² См.: Бажанов С. В. Стоимость уголовного процесса: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 236.

³ См.: Калиновский К. Б. Коррекционное толкование отдельных положений законов о внесении изменений в УПК РФ // Журнал российского права. 2008. № 8. С. 91–97.

⁴ См.: Шадрин В. С. Современные особенности реализации прокурором функции уголовного преследования в досудебном производстве // Криминалист. 2015. № 1 (16). С. 24–25.

законодательства зарубежных стран позволяет сделать вывод о **перспективности закрепления принципа дискреционности при решении прокурором вопроса о необходимости прекращения уголовного дела (преследования)**.

В ходе изучения имеющейся судебной практики нами были выявлены многочисленные случаи отказа прокурора от обвинения в суде, повлекшие прекращение уголовного дела уже на судебных стадиях. Так, *судьей Ленинского районного суда г. Астрахани 30.03.2015 было рассмотрено уголовное дело в отношении Гореловой Н. А. по обвинению в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 226.1 УК РФ, по признакам: незаконное перемещение через государственную границу Российской Федерации сильнодействующего вещества (сибутрамин) в крупном размере. В судебном заседании по окончании судебного следствия государственный обвинитель отказался от предъявленного обвинения и заявил ходатайство о прекращении уголовного преследования в отношении Гореловой Н. А. по ч. 1 ст. 226.1 УК РФ в связи с отсутствием в ее действиях состава преступления на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, указав, что сибутрамин не входит в Единый перечень товаров, к которым применяются запреты или ограничения на ввоз или вывоз государствами – членами Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, что соответственно контрабандой не является. Учитывая мнение государственного обвинителя, суд постановил прекратить уголовное преследование Гореловой Н. А. по ч. 1 ст. 226.1 УК РФ на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ (отсутствие в ее действиях состава преступления)*¹.

Показательным является и этот пример. Судьей Кстовского городского суда Нижегородской области 23.03.2015 было рассмотрено уголовное дело в отношении Морозова Д. А., Морозовой С. В., Вострякова М. В., Березина И. А., Лецева С. Е., Бусыгина В. С., Бобковой Л. В., Цыбиной Е. В., которые обвинялись в том, что, действуя в составе организованной группы, из корыстных побуждений, в целях незаконного обогащения путем незаконного проникновения на территорию ООО «П» тайно похитили нефтебитум марки БНД-60/90 и марки БНД 90/130 общей массой 374,843 тонны, причинив ущерб

¹ См.: Решение Ленинского районного суда г. Астрахани от 30.03.2015 по делу № 1-199/2015. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 18.09.2017).

ООО «П» на общую сумму 4 335 696,22 рубля без учета НДС (5 116 121,67 рубля с учетом НДС). По указанному преступлению действия Морозова Д. А., Морозовой С. В. и Вострякова М. В. каждого квалифицированы по пп. «а», «б» ч. 4 ст. 158 УК РФ; Березина И. А., Лещева С. Е., Бусыгина В. С., Бобковой Л. В., Цыбиной Е. В. каждого по п. «а» ч. 4 ст. 158 УК РФ. В ходе судебного разбирательства государственный обвинитель отказался от обвинения: по пп. «а», «б» ч. 4 ст. 158 УК РФ в отношении Морозова Д. А., Морозовой С. В., Вострякова М. В. и по п. «а» ч. 4 ст. 158 УК РФ в отношении Березина И. А. в полном объеме, мотивируя свое решение тем, что обвинение в этой части в отношении названных лиц не нашло своего объективного подтверждения представленными в материалах дела доказательствами, в том числе отвечающими критериям допустимости. Он заявил ходатайство о прекращении уголовного преследования на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ за отсутствием в их действиях состава преступления, которое было удовлетворено в связи с отказом государственного обвинителя от обвинения¹.

Согласно приведенным примерам из судебной практики прокурор отказывался от поддержания обвинения в суде, тем самым инициировал прекращение уголовного дела на основании отсутствия в действиях подсудимых состава преступления. Учитывая, что доказательства, подтверждающие наличие состава преступления, указываются в обвинительном заключении, установить отсутствие состава преступления и прекратить уголовное дело при наличии соответствующих полномочий при поступлении его с обвинительным заключением прокурор мог еще в досудебном производстве; и только отсутствие полномочия по прекращению уголовного дела в ходе предварительного следствия сделало неизбежным продолжение производства по уголовному делу в судебных стадиях – даже при отсутствии для этого фактических оснований. Указанное свидетельствует о наличии пробелов и **противоречий в законодательной регламентации полномочий прокурора по прекращению уголовного дела на досудебных стадиях**. Решение этой проблемы мы видим в закреп-

¹ См.: Решение Кстовского городского суда Нижегородской области от 23.03.2015 по делу № 1-5/2015 (1-226/2014). URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 18.09.2017).

лении на законодательном уровне **полномочия прокурора прекращать уголовное дело вне зависимости от формы расследования**. Это позволит снизить чрезмерные затраты государства, направить сэкономленные средства на развитие и совершенствование правоохранительной системы, оптимизировать нагрузку на органы расследования, прокуратуры и суды, создать более благоприятные условия для их деятельности.

На расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ, состоявшемся 24.03.2015, председатель Верховного Суда РФ В. Лебедев озвучил данные о «колоссальном» количестве уголовных дел, прекращенных судами по нереабилитирующим основаниям (в отношении 190 тысяч человек, или почти каждого пятого подсудимого). Такие решения вполне могут быть приняты еще до судебного разбирательства. «В случаях, когда по уголовному делу соблюдены все условия для вынесения законного постановления о его прекращении за примирением сторон, либо в силу деятельного раскаяния необходимо обязательно рассматривать такую возможность как альтернативу направления дела в суд. Это сэкономит огромные средства»¹. В связи с этим считаем целесообразным и рациональным **уполномочить прокурора самостоятельно прекращать уголовные дела, расследуемые в форме предварительного следствия**.

Схожей позиции по данному вопросу придерживается Д. А. Сычев, по мнению которого, прокурор, как главный субъект реализации функции уголовного преследования, должен быть наделен правом прекращения уголовного дела без принятия к своему производству². Более «радикальную» точку зрения имеет И. В. Маслов³, высказывающийся за необходимость наделения исключительно прокурора полномочием по прекращению уголовного дела.

В качестве положительной тенденции следует отметить, что в последнее время законодатель все больше внимания стал уделять вопросу расширения полномочий прокурора в досудебном производстве. Об этом свидетельствует внесение на рассмотрение в Государственную Думу Федерального Собрания РФ ранее упомянутого

¹ *Сергеев Н.* Прокуроров настроили на правозащиту // Коммерсантъ. 2015. 25 марта. URL: <http://www.kommersant.ru> (дата обращения: 15.09.2017).

² См.: *Сычев Д. А.* Указ. соч. С. 128.

³ См.: *Маслов И. В.* Реформа досудебного производства // Законность. 2008. № 7. С. 18–20.

нами законопроекта № 872311-6 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)»¹ и законопроекта № 887064-6 «О внесении изменений в статью 221 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (о праве прокурора прекращать уголовное дело или уголовное преследование по основаниям, предусмотренным статьями 24–27 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, при поступлении от следователя уголовного дела с обвинительным заключением)»².

Актуальность этой темы обусловлена существованием проблемы отсутствия полноценного и эффективного прокурорского надзора за органами предварительного расследования. Нормативная регламентация полномочий прокурора на этапах завершения досудебного производства богата правовыми коллизиями, недосказанностями и пробелами, что сегодня вызывает активную дискуссию среди процессуалистов о необходимости восстановления полномочий, которых прокурор был практически полностью лишен Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ.

Законопроект о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве направлен, как указано в пояснительной записке, на усиление законности предварительного расследования, повышение эффективности работы следственного аппарата, а также имеет целью пресечение имеющихся случаев круговой поруки среди руководителей. Одним из аргументов за расширение полномочий прокурора является неэффективность ведомственного контроля за следствием. Авторы законопроекта предлагают вернуть прокурору многие утраченные им полномочия в отношении следствия, в том числе и на завершающих этапах досудебного производства.

¹ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве): законопроект № 872311-6. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru> (дата обращения: 19.01.2016).

² См.: О внесении изменений в статью 221 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (о праве прокурора прекращать уголовное дело или уголовное преследование по основаниям, предусмотренным статьями 24–27 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, при поступлении от следователя уголовного дела с обвинительным заключением): законопроект № 887064-6. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru> (дата обращения: 19.01.2016).

Согласно законопроекту в ч. 2 ст. 37 УПК РФ предполагается уполномочить прокурора на завершающих этапах досудебного производства: возбуждать уголовное дело или принимать решение об отказе в его возбуждении (п. 2), принимать к производству и расследовать уголовные дела в некоторых случаях (п. 2.1), приостанавливать или прекращать производство по уголовному делу (п. 15.1). Представляется правильным стремление законодателя усилить надзор за законностью на завершающих этапах вне зависимости от формы расследования.

Весьма своевременным считаем также внесение на рассмотрение Государственной Думы РФ еще одной инициативы о расширении круга полномочий прокуроров. Законопроект предлагает конкретизировать случаи, когда прокурор может прекратить уголовное дело при поступлении его с обвинительным заключением, если выявлены основания прекращения уголовного дела и уголовного преследования, предусмотренные УПК РФ, установление которых не требует производства дополнительных следственных действий, таких как истечение срока давности уголовного преследования, смерть обвиняемого, наличие в отношении обвиняемого вступившего в законную силу приговора по тому же обвинению и др.

Так, авторы законопроекта предлагают дополнить ч. 1 ст. 221 УПК РФ п. 4 следующего содержания: «4) о прекращении уголовного дела по основаниям, предусмотренным пунктами 3–6 части первой статьи 24, пунктами 3–5 части первой статьи 27, а также по основаниям, предусмотренным статьями 24–28 настоящего Кодекса, в случае поступления от следователя уголовного дела с обвинительным заключением *после производства дополнительного следствия*».

Считаем излишней формулировку «после производства дополнительного следствия». Полагаем, создать реальный надзор за следствием на этом завершающем этапе возможно путем наделения прокурора полномочием прекращать уголовное дело, поступившее с обвинительным заключением. Только такой вариант будет способствовать законности при производстве по уголовному делу и реализации права участников судопроизводства на разумный срок рассмотрения уголовного дела, без необоснованного направления его на дополнительное расследование и тем самым – затягивания сроков следствия.

По вопросу необходимости расширения полномочия прокурора на предварительном следствии путем возвращения ему права прекращения уголовного дела вне зависимости от формы расследования нами проводилось анкетирование практических сотрудников¹. Согласно результатам анкетирования 98 респондентов (43 %) высказываются за такое расширение полномочий прокурора. Однако 123 человека (54 %) высказались против наделения прокурора таким полномочием, аргументируя это тем, что это опять бы повлекло за собой смешение обвинительно-следственных функций прокуратуры, а принцип разделения независимого следствия и надзора за ним должен быть сохранен. Затруднились ответить 9 опрошенных (3 %). Интересно отметить, что среди респондентов, выступающих за возвращение указанного полномочия, 65 % ответивших составляют прокуроры и адвокаты. Иная картина наблюдается при опросе следователей: высказавшихся против восстановления полномочия – 81 %. Такие результаты объясняются тем, что следователи, естественно, не хотят терять свою процессуальную самостоятельность при решении вопроса о прекращении уголовного дела и поэтому полагают возвращение этого полномочия нецелесообразным. Считаем такой подход необъективным, так как он отражает пристрастное мнение следователей. Мы видим, что сталкиваются корпоративные интересы следователей с объективной необходимостью расширения процессуальных полномочий прокурора в целях оптимизации уголовного судопроизводства.

Таким образом, создание эффективного механизма реализации полномочий прокурора при решении вопроса о прекращении уголовного дела (уголовного преследования) в целях укрепления законности и обеспечения прав участников уголовного судопроизводства не вызывает сомнений и является актуальной проблемой на современном этапе развития уголовно-процессуального законодательства. Ведь именно на завершающих этапах расследования особенно важен качественный и действенный надзор, соответственно прокурор должен быть наделен объективно необходимыми ему процессуальными полномочиями для эффективной реализации своих функций. Учитывая, что фактически аналогичным процессуальным полномочием

¹ См.: прил. 2 (позиция 8).

он уже обладает в соответствии со ст. 246 УПК РФ, а прекращение уголовного дела на досудебных стадиях позволит в более сжатые сроки обеспечить права участников уголовного процесса и существенно снизить стоимость самого уголовного судопроизводства, расширение полномочий прокурора путем предоставления ему права прекращать уголовное дело (уголовное преследование) независимо от формы расследования видится перспективным и целесообразным.

С учетом изложенного, на наш взгляд, необходимо внести следующие изменения в УПК РФ:

– в части 2 ст. 37 п. 13 изложить в редакции: «13) утверждать постановление следователя, дознавателя о прекращении производства по уголовному делу;»;

– часть 1 ст. 221 дополнить: «2.1) о прекращении уголовного дела по основаниям, предусмотренным статьями 24–28.1 настоящего Кодекса;».

3.3. Вопросы оптимизации полномочий прокурора при окончании предварительного расследования составлением обвинительного заключения, обвинительного акта и обвинительного постановления

В настоящее время в условиях продолжающегося реформирования предварительного расследования значительно возрастает роль прокурора в обеспечении режима законности на досудебных стадиях. Особую актуальность представляет проблема осуществления прокурором надзора за исполнением законов при окончании предварительного расследования с составлением итогового обвинительного документа.

Современная доктрина уголовного процесса отличается неоднозначностью подходов к разрешению вопроса о процессуальной деятельности прокурора на завершающем этапе расследования при проверке уголовного дела. Как мы отмечали ранее, отдельные авторы предлагают выделить подобную деятельность, подчеркивая ее большую значимость,

в самостоятельную стадию досудебного производства¹. Несмотря на несогласие с таким подходом, И. В. Фоменко тем не менее подчеркивает, что нельзя, однако, не учитывать существенных особенностей этого этапа².

Другие авторы деятельность прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, относят к стадии назначения судебного заседания³. Была высказана мысль, что нормы, регламентирующие указанную деятельность, должны содержаться в отдельном разделе уголовно-процессуального закона⁴. Это объясняется тем, что прокурор при утверждении обвинительного заключения не выполняет никаких следственных действий и не принимает дело к своему производству⁵. С. И. Голова считает, что окончание предварительного следствия следует рассматривать в качестве самостоятельного этапа стадии предварительного расследования⁶.

По нашему мнению, принятие прокурором по поступившему к нему уголовному делу с обвинительным заключением (актом или постановлением) решения об утверждении итогового процессуального документа и направлении уголовного дела в суд является особой разновидностью завершающего этапа досудебного производства.

Деятельность прокурора на завершающем этапе расследования при проверке уголовного дела представляет специфический этап

¹ См.: *Элькинд П. С.* Сущность советского уголовно-процессуального права: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1963. С. 13; *Манова Н. С., Францифоров Ю. Ф.* Процессуальная природа деятельности прокурора при окончании досудебного производства // *Российский следователь*. 2003. № 8. С. 35–37; *Юркевич Н. А.* Составление обвинительного заключения как самостоятельная стадия уголовного процесса // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2008. № 11. С. 26–30; *Резяпов А. А.* Окончание предварительного расследования с обвинительным заключением (актом, постановлением) и направление уголовного дела в суд: дис. ... канд. юрид. наук. Ижевск, 2014. С. 10.

² См.: *Фоменко И. В.* Решения и действия следователя на завершающем этапе расследования: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2008. С. 69.

³ См.: *Бозров В. М.* Стадия назначения судебного заседания // *Российская юстиция*. 1996. № 3. С. 48–49.

⁴ См.: *Лазарева В. А.* Теория и практика судебной защиты в уголовном процессе. Самара, 2000. С. 123.

⁵ См.: *Савельев К. А.* Обеспечение прав обвиняемого на защиту при окончании предварительного расследования: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2003. С. 31–32.

⁶ См.: *Голова С. И.* Окончание предварительного следствия составлением обвинительного заключения: понятие, сущность, историческая ретроспектива // *Общество и право*. 2013. № 4 (46). С. 143–148.

уголовного процесса, имеет самостоятельное значение¹. Если представить движение уголовного дела в виде последовательных блок-схем, то деятельность прокурора по проверке уголовного дела стояла бы обособленно.

Существует мнение, что описываемая нами деятельность является разновидностью прокурорского надзора. Так, в частности, М. Е. Токарева, В. Я. Чеканов относят утверждение обвинительного заключения к логическому завершению надзорной деятельности². Ю. В. Корневский указывает на контрольный характер рассматриваемого этапа, аргументируя свою позицию тем, что при получении дела с обвинительным заключением прокурор обязан провести проверку, т. е. проконтролировать правильность и обоснованность выводов органа расследования³.

Бесспорно, что прокурорский надзор, а именно такое его проявление, как надзор за соблюдением законов в деятельности органов предварительного расследования, имеет место быть на протяжении всего досудебного производства. Одной из форм реализации надзорных полномочий прокурора является проверка уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением (актом, постановлением).

Ряд ученых полагает, что указанная деятельность относится к совершенно другой функции прокурорского надзора – уголовному преследованию. Так, по мнению Б. Т. Безлепкина, деятельность прокурора по утверждению обвинительного заключения (акта, постановления) включается в содержание уголовно-процессуальной функции уголовного преследования⁴. Аналогичной точки зрения придерживается В. С. Шадрин, утверждающий, что рассмотрение уголовного дела, поступившего от следователя с обвинительным заключением, является сосредоточением осуществления прокурором функции уголовного

¹ См.: *Подольная Н. П.* Деятельность прокурора по делу с обвинительным заключением: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1974. С. 3.

² См.: *Чеканов В. Я.* Прокурорский надзор на отдельных этапах предварительного следствия. Саратов, 1974. С. 67; *Токарева М. Е.* Современные проблемы законности и прокурорский надзор в досудебных стадиях уголовного процесса: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 79.

³ См.: *Корневский Ю. В.* Проблемы государственного обвинения в условиях судебной реформы // Судебная реформа и проблемы уголовного судопроизводства: сб. науч. тр. М., 1995. С. 43–51.

⁴ См.: Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / отв. ред. И. Л. Петрухин. М., 2003. С. 43–44.

преследования¹. В. С. Шадрин обосновывает это тем, что именно на этом этапе прокурор реализует исключительно ему принадлежащее право направления уголовного дела в суд, равносильное выдвижению государственного обвинения перед судом по итогам уголовного преследования в досудебном производстве.

Е. Н. Гринюк полагает, что в данном случае превалирует функция надзора за исполнением закона в деятельности органов расследования, так как наличие указанных полномочий у прокурора обусловлено стремлением обеспечить направление в суд уголовных дел с качественно оформленными итоговыми актами, соответствующими требованиям законности и обоснованности².

Т. Ю. Цапаева относит рассматриваемую деятельность прокурора к доказательственной³. В обоснование своей позиции она делает экскурс в недавнюю историю и приводит содержание ст. 213 УПК РСФСР 1960 г., согласно которой прокурор должен был проверять наличие следующих обстоятельств: имело ли место деяние, вменяемое обвиняемому, и имеется ли в этом деянии состав преступления; нет ли в деле обстоятельств, влекущих прекращение уголовного дела; произведено ли дознание или предварительное следствие всесторонне, полно и объективно; обосновано ли обвинение имеющимися в деле доказательствами; предъявлено ли обвинение по всем установленным дознанием и предварительным следствием преступным деяниям обвиняемого; привлечены ли в качестве обвиняемых все лица, которые изблечены в совершении преступления; правильно ли квалифицировано преступление; правильно ли избрана мера пресечения; приняты ли меры обеспечения гражданского иска или возможной конфискации имущества; выявлены ли причины и условия, способствующие совершению преступления, и приняты ли меры к их устранению; составлено ли обвинительное заключение в соответствии с требованиями закона; соблюдены ли органами дознания и предварительного следствия все иные требования закона.

¹ См.: Шадрин В. С. Современные особенности реализации прокурором функции уголовного преследования в досудебном производстве // Криминалист. 2015. № 1 (16). С. 20–25.

² См.: Гринюк Е. Н., Зайцева Е. А. Указ. соч. С. 50–51.

³ См.: Цапаева Т. Ю. Участие прокурора в доказывании по уголовным делам. Самара, 2004. С. 100.

Подобная схема заслуживает того, чтобы занять свое место в ныне действующем процессуальном законе, расширяя и систематизируя требования к поступившему уголовному делу с обвинительным заключением, тем самым ограничивая субъективный фактор в принятии решения прокурором¹. Закрепленный таким образом алгоритм проверки уголовного дела обеспечивает беспробельность прокурорского надзора, ориентирует следователей на качественное оформление материалов уголовного дела, минимизирует влияние субъективного усмотрения прокурора. Тем не менее отнесение данного вида деятельности прокурора к доказательственной представляется ошибочным – доказательственная деятельность, прежде всего, направлена на формирование доказательств², их проверку и оценку в целях установления значимых обстоятельств уголовного дела. В рассматриваемом случае познавательная деятельность прокурора направлена не на установление этих обстоятельств, а на проверку соответствия представленных ему материалов уголовного дела и принятых по ним итоговых решений требованиям законности и достаточности для направления уголовного дела в суд и разрешения его по существу.

Еще к одному достоинству приведенного перечня вопросов, которые должен выяснить прокурор по каждому поступившему к нему с обвинительным заключением уголовному делу, следует отнести внимание к правам таких участников, как гражданский истец, потерпевший, что актуализирует правообеспечительное направление деятельности прокурора.

Мы согласимся с выводом Н. П. Подольной, что резолюция прокурора на обвинительном заключении должна расцениваться как процессуальный акт, выражающий в сжатой форме выводы прокурора о доказанности вины обвиняемого и обоснованности выводов следователя³.

¹ См.: *Зайцева Е. А., Трифонова К. А.* Правовой институт возвращения уголовного дела на дополнительное расследование: проблемы теории и практики. М., 2014. С. 90–96.

² О формировании доказательств см.: *Зайцева Е. А., Садовский А. И.* Формирование доказательств следователем с использованием специальных познаний и научно-технических средств: монография. Волгоград, 2013. С. 6–35.

³ См.: *Подольная Н. П.* Деятельность прокурора по делу с обвинительным заключением: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1974. С. 33–34.

Важность полномочий прокурора на рассматриваемом завершающем этапе подчеркивает А. Г. Халиулин, который отмечает, что большое значение этого этапа обуславливается не только переходом уголовного дела из досудебных в судебные стадии, но и изменением функций прокурора. С одной стороны, прокурор, осуществляя надзорную деятельность на предварительном следствии, проверяет материалы уголовного дела с точки зрения их достаточности для разрешения дела в судебном заседании, но одновременно с этим, при решении вопроса об обоснованности и доказанности выдвинутого следователем обвинения, прокурор должен иметь в виду, что, утверждая обвинительное заключение и направляя дело в суд, он принимает на себя роль органа, осуществляющего уголовное преследование¹. Его мысль продолжают А. И. Гришин, подчеркивающий, что функция обвинения переходит прокурору именно с момента утверждения им обвинительного заключения, И. С. Дикарев², с которыми мы полностью согласны.

Таким образом, можно констатировать, что в деятельности прокурора по проверке поступившего к нему с обвинительным заключением уголовного дела проявляет себя, прежде всего, базовая функция прокурора – функция надзора за исполнением требований закона органами предварительного расследования, реализация которой создает предпосылки для развертывания в судебных стадиях другой важной функции представителей прокуратуры – функции уголовного преследования, которая предстает в суде в виде поддержания государственного обвинения. Именно этот аспект отражает **трансформацию полномочий прокурора**, когда для выполнения функции уголовного преследования прокурор, как государственный обвинитель, приобретает ряд полномочий – средств реализации указанной функции.

По мнению Ю. В. Бутова, на данном этапе у прокурора должно сформироваться внутреннее убеждение, что назначение уголовного судопроизводства достигнуто. Выполнены как задачи, связанные

¹ См.: Халиулин А. Г. Осуществление функции уголовного преследования прокуратурой России: учеб.-метод. пособие. Кемерово, 1997. С. 197.

² См.: Дикарев И. С. Спорные вопросы организации досудебного производства по уголовным делам // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 27–30.

с условным преследованием, так и задачи по защите прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства¹.

В ходе реализации функции надзора за исполнением закона прокурор наделен полномочием вернуть уголовное дело следователю для производства дополнительного следствия², изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков. При этом данная функция органично сочетается с правозащитной функцией прокурора, направленной на создание режима защищенности прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства (например, это явствует из полномочий, установленных чч. 2 и 2.1 ст. 221 УПК РФ). Федеральным законом от 26.04.2013 № 64-ФЗ³ расширены полномочия прокурора по поступившему с обвинительным заключением уголовному делу в случае, если будет установлено, что после передачи дела прокурору наступили новые общественно опасные последствия инкриминируемого обвиняемому деяния, являющиеся основанием для предъявления ему обвинения в совершении более тяжкого преступления, либо ранее вынесенные по уголовному делу приговор, определение или постановление суда отменены в порядке, предусмотренном гл. 49 УПК РФ (ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств), а послужившие основанием для их отмены новые или вновь открывшиеся обстоятельства являются в свою очередь основанием для предъявления обвиняемому обвинения в совершении более тяжкого преступления. Прокурор возвращает такое дело следователю для устранения указанных обстоятельств.

¹ См.: *Буров Ю. В.* Процессуальный порядок окончания предварительного следствия с составлением обвинительного заключения: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. С. 141.

² Должная реализация указанного полномочия выступает важным средством в механизме предотвращения такого нежелательного явления, как возвращение уголовного дела судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ (см.: *Дикарев И. С.* Возвращение судом уголовного дела прокурору в связи с выявлением новых обстоятельств // *Законодательство*. 2014. № 1. С. 46–48).

³ Федеральным законом от 26.04.2013 № 64-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» положения действующего уголовно-процессуального законодательства дополнены новым основанием для возвращения уголовного дела органам следствия, прокурору или отмены судебного решения.

Необходимо отметить, что полномочия прокурора по поступившему к нему уголовному делу с обвинительным заключением существенно изменились после внесения дополнений в УПК РФ Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ¹: прокурор перестал выполнять функцию процессуального руководства следствием. Основная функция прокурора в досудебном производстве теперь сводится к осуществлению надзора за исполнением законов в деятельности органов предварительного следствия и дознания. В связи с этим прокурор при изучении уголовного дела, поступившего от следователя, лишен полномочий по корректировке и пересоставлению обвинительного заключения; он теперь не вправе прекратить уголовное дело или преследование². С. А. Шейфер данным изменениям дал положительную оценку, считая, что выведение следователя из-под руководства прокурора, главного субъекта уголовного преследования, придаст работе следователя бóльшую объективность³.

Однако, на наш взгляд, прокурора при утверждении обвинительного заключения необходимо наделить полномочием корректировать объем обвинения путем исключения отдельных пунктов обвинения либо переквалификации его на менее тяжкое путем вынесения соответствующего постановления. Это полномочие логично «вписывается» в его деятельность, так как аналогичными процессуальными полномочиями он уже обладает в судебном производстве согласно ст. 246, ч. 2 ст. 226.8 УПК РФ. Данное изменение в ст. 221 УПК РФ будет способствовать скорейшему разрешению уголовного дела путем принятия окончательного решения на досудебных стадиях процесса и реализации права обвиняемого на справедливое судебное разбирательство в разумный срок. Полагаем, прав В. С. Шадрин, что на данном, особенно ответственном этапе досудебного производства

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

² См.: *Зайцева Е. А., Трифонова К. А.* Действия и решения прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, обвинительным актом или обвинительным постановлением // Уголовный процесс: учебник. В 3 ч. Ч. 2. Досудебное производство по уголовным делам / под ред. В. Г. Глебова, Е. А. Зайцевой. Волгоград, 2013. С. 221–222.

³ См.: *Шейфер С. А.* Доказательства и доказывание по уголовным делам: проблемы теории и правового регулирования. М., 2009. С. 70.

лишение прокурора объективно необходимых ему важных процессуальных прав, таких как изменение объема обвинения, прекращение уголовного дела либо уголовного преследования в отношении отдельных обвиняемых полностью или частично, выглядит парадоксальным¹.

В связи с этим поддерживаем предложение Д. И. Ережипалиева о необходимости п. 1 ч. 1 ст. 221 УПК РФ дополнить положением следующего содержания: «При утверждении обвинительного заключения своим постановлением исключить из него отдельные пункты обвинения либо переквалифицировать обвинение на менее тяжкое, с обязательным уведомлением потерпевшего, его законного представителя и других участников уголовного судопроизводства, если этим решением затрагиваются их права и законные интересы»².

Наше мнение подтверждается результатами опроса. В ходе проведенного анкетирования 227 практическим работникам (100 %) был задан следующий вопрос: «По вашему мнению, необходимо ли наделить прокурора при утверждении обвинительного заключения полномочием корректировать объем обвинения путем исключения отдельных пунктов обвинения либо переквалификации его на менее тяжкое путем вынесения соответствующего постановления?». В итоге большинство опрошенных практических работников – 116 респондентов (51 %) – считают целесообразным наделение прокурора таким полномочием. Однако следует учитывать и противоположное мнение – 98 опрошенных (43 %) – все же считают, что должен быть сохранен принцип разделения независимого следствия и надзора за ним; что наделение прокурора данным полномочием опять повлечет за собой смешение обвинительно-следственных функций прокуратуры. Еще 13 респондентов (6 %) затруднились ответить³. Данные результаты свидетельствуют о неоднозначности мнений по этому спорному вопросу.

Большое количество противников законодательного закрепления такого полномочия прокурора обусловлено тем, что часто на практике прокурор полностью контролирует ход расследования уголовного

¹ См.: *Шадрин В. С.* Современные особенности реализации прокурором функции уголовного преследования в досудебном производстве // *Криминалист.* 2015. № 1 (16). С. 24–25.

² *Ережипалиев Д. И.* Указ. соч. С. 27.

³ См.: прил. 2 (позиция 9).

дела, и объем обвинительного заключения по факту согласован с ним еще до направления уголовного дела для утверждения обвинительного заключения, поэтому, на их взгляд, законодательное закрепление этой новации не имеет смысла, так как прокурором это полномочие не будет использоваться.

Современные ученые-процессуалисты ведут острую дискуссию о необходимости наделяния прокурора полномочием самостоятельно составлять обвинительное заключение по уголовному делу, по которому им осуществлялся надзор. Так, В. Ю. Мельников отстаивает точку зрения, согласно которой функция обвинения должна последовательно осуществляться государственным обвинителем, поэтому акт обвинения (заключение, постановление) должен выноситься перед судом только прокурором¹. Л. М. Володина придерживается аналогичного мнения². Противоположную позицию занимает А. М. Багмет, который предлагает вообще упразднить утверждение прокурором обвинительного заключения с тем, чтобы следователь с согласия руководителя следственного органа направлял уголовное дело непосредственно в суд. Прокурор же, по его мнению, должен, как и судья, изучать уголовное дело в суде³. Однако, по нашему мнению, такой подход противоречит как отечественным нормативно-правовым актам, так и нормам международного права. Нам видится более предпочтительной позиция Н. А. Юркевича, считающего, что наделяние прокурора полномочием самостоятельно составлять и формулировать обвинительное заключение, а в последующем поддерживать это обвинение в суде обеспечит максимальную эффективность обвинительной деятельности⁴.

¹ См.: Мельников В. Ю. Обеспечение и защита прав человека при применении мер процессуального принуждения в досудебном производстве Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 41.

² См.: Володина Л. М. Проблемы уголовного процесса: закон, теория, практика: монография. М., 2006. С. 49.

³ См.: Багмет А. М. Выступление на Международной научно-практической конференции «150 лет Уставу уголовного судопроизводства и уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации». М., 2014.

⁴ См.: Юркевич Н. А. Прокурор должен быть автором обвинительного заключения // Материалы Международной научной конференции, посвященной 160-летию со дня рождения И. Я. Фойницкого. СПб., 2007. URL: <http://www.iauaj.net> (дата обращения: 24.08.2017).

Опрос практических работников также показал, что, по их мнению, целесообразно наделить прокурора полномочием самостоятельно составлять обвинительное заключение по уголовному делу, по которому им осуществлялся надзор (96 человек – 42 %), так как это способствует повышению качества самого обвинения, решит нередко имеющую место на практике проблему несоответствия внутреннего убеждения государственного обвинителя с положениями обвинительного заключения (акта, постановления), а также в целом повысит эффективность деятельности прокурора на рассматриваемом завершающем этапе. Противоположного мнения придерживаются 57 опрошенных (25 %). Затруднились ответить – 74 респондента (33 %)¹.

Учитывая изложенное, в целях оптимизации полномочий прокурора при окончании предварительного расследования логичным было бы внести изменения в ст. 37, ч. 1 ст. 220 УПК РФ, наделив прокурора правом самостоятельно составлять обвинительное заключение. Это будет способствовать скорейшему разрешению уголовного дела, так как вместо того, чтобы заниматься длительной перепиской с органами предварительного следствия, прокурор самостоятельно сможет составить обвинительное заключение по уголовному делу, обвинение по которому он будет поддерживать в суде.

Для этого необходимо:

– статью 37 дополнить пунктом «14.1) самостоятельно составлять новое обвинительное заключение, в том числе в случае допущения следователем в обвинительном заключении неточностей, не влияющих на объем обвинения, его юридическую формулировку и квалификацию деяния.»;

– часть 1 ст. 220 УПК РФ изложить с изменением: «В обвинительном заключении следователь, *прокурор* указывает...»;

– часть 1 ст. 221 УПК РФ дополнить «п. 4) о самостоятельном составлении нового обвинительного заключения, в том числе в случае допущения следователем в обвинительном заключении неточностей, не влияющих на объем обвинения, его юридическую формулировку и квалификацию деяния.».

Таким образом, реализация вышеперечисленных функций прокурора перспективно направлена на создание условий успешного

¹ См.: прил. 2 (позиция 10).

осуществления функции уголовного преследования, которая в судебном производстве проявляет себя как поддержание прокурором государственного обвинения.

В данном контексте можно проследить такую **трансформацию полномочий прокурора** при окончании расследования составленным итогового процессуального документа – обвинительного заключения (акта, постановления): надзорная функция прокурора трансформируется в функцию уголовного преследования с перспективной направленностью на поддержание государственного обвинения в суде, что отражается на объеме и сущности реализуемых прокурором полномочий. Также функция уголовного преследования проявляется в полномочиях прокурора по возвращению уголовного дела следователю и дознавателю (в том числе и для пересоставления указанных итоговых актов, и для изменения обвинения, и для дополнительного расследования), когда согласно решению, направленному на возобновление и продолжение предварительного расследования, существует возможность дальнейшего уголовного преследования.

Проиллюстрировать такую трансформацию можно на следующем примере. *Уголовное дело № 196398 возбуждено 11.09.2015 дознавателем отдела МВД России по Калачевскому району в отношении Т. по факту незаконного вылова рыбы по признакам состава преступления, предусмотренного п. «б» ч. 1 ст. 256 УК РФ. 10.10.2015 в отношении Т. составлен обвинительный акт по п. «б» ч. 1 ст. 256 УК РФ, и в тот же день уголовное дело представлено в прокуратуру Калачевского района в порядке ст. 226 УПК РФ. 12.10.2015 прокурор Калачевского района, рассмотрев материалы уголовного дела № 19398, поступившего с обвинительным актом, установил, что в обвинительный акт включена ссылка на справку об ихтиологическом исследовании, тогда как указанный документ фактически является ответом начальника Калачевского отдела ФГБУ «Аздоррыбвод» на запрос дознавателя. Указанный документ не может использоваться в качестве доказательства по уголовному делу, поскольку соответствующий специалист к участию в уголовном деле не привлекался, орудие лова им не исследовалось. На основании выявленных недостатков прокурором было вынесено постановление о возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования.*

Как уже ранее указывалось, в регламентации рассматриваемого направления деятельности прокурора существуют определенные пробелы и коллизии норм, регламентирующих полномочия прокурора по ее осуществлению¹. По отношению к органам дознания и органам предварительного следствия прокурор обладает разным объемом процессуальных полномочий.

В отличие от уголовного дела, направленного с обвинительным заключением, по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом (постановлением), прокурор вправе применить действенные меры реагирования: исключение из итогового акта отдельных пунктов обвинения либо переквалификация обвинения на менее тяжкое, прекращение уголовного дела и уголовного преследования по основаниям, предусмотренным ст. 24–28.1 УПК РФ.

Разный объем законодательно закрепленных полномочий в зависимости от формы расследования при фактическом осуществлении одинаковых функций не может не вызывать дискуссий.

Об осуществлении прокурором функции процессуального руководства можно говорить только по отношению к расследованию в форме дознания, в то время как следователи обладают процессуальной самостоятельностью. Так, функция процессуального руководства дознанием со стороны прокурора в анализируемой нами ситуации отчасти проявляет себя и в полномочии прекратить уголовное дело, находящееся в производстве у дознавателя (здесь прослеживается и реализация функций надзора, разрешения уголовного дела, а также правозащитной функции).

Несмотря на различный объем прокурорских полномочий, законодатель предпринял попытки уравнивать при этом правовые статусы следователя и дознавателя. Изменения в УПК РФ, внесенные федеральными законами от 14.12.2015 № 380-ФЗ² и 30.12.2015 № 440-ФЗ³,

¹ См.: *Ережипалиев Д. И.* Указ. соч. С. 25.

² См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части наделения дознавателя правом обжалования некоторых решений прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом или обвинительным постановлением: федер. закон от 14.12.2015 № 380-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя: федер. закон от 30.12.2015 № 440-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

направлены на укрепление правового статуса дознавателя и расширение его процессуальной самостоятельности путем регламентации его права отстаивать процессуальные решения по уголовному делу, принятые в ходе досудебного производства, и детализацию процедуры обжалования, а также на усиление ведомственного контроля за дознанием.

Идея, положенная в основу законодательных изменений, не нова и имеет давнюю историю. Так, о необходимости наделения дознавателя правом обжалования, а также возможности приостановления исполнения указаний прокурора дознавателем в случае их обжалования говорили Д. В. Васильев, Д. Б. Гаврилов¹. Одним из аргументов за расширение процессуальной самостоятельности дознавателя является то, что на сегодняшний день отсутствуют существенные различия между правовой регламентацией предварительного следствия и дознания. Так, по мнению Н. И. Скударевой, отличие между дознанием и предварительным следствием носит формальный характер². Об этом говорит и С. И. Гирько, полагающий, что грань различий дознания и предварительного следствия на сегодняшний момент оказалась стертой³.

Действительно, при обнаружении признаков преступления эти органы обязаны возбудить уголовное дело в пределах их компетенции. И следователь, и дознаватель осуществляют производство по делу, принимают процессуальные решения об избрании меры пресечения, о предъявлении обвинения, по окончании расследования составляют итоговый процессуальный документ. В своей деятельности они руководствуются едиными требованиями уголовно-процессуального законодательства и уполномочены производить в принципе одинаковые следственные действия в целях выявления, фиксации и проверки доказательств. При этом следует обратить внимание на то, что решения,

¹ См.: *Васильев Д. В.* Полномочия дознавателя при возвращении уголовного дела прокурором // *Законность.* 2010. № 1. С. 44–45; *Гаврилов Д. Б.* Возвращение уголовного дела для производства дополнительного расследования и устранения препятствий его рассмотрения судом: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 144.

² См.: *Скударева Н. И.* Современные особенности правовой регламентации дознания в органах внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 3.

³ См.: Интервью начальника ВНИИ МВД России генерал-майора милиции С. Гирько газете «Щит и Меч». Объединенная редакция МВД России. 2008. 24 апр. URL: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 30.09.2017).

принимаемые в ходе дознания, имеют такую же юридическую силу, как и принимаемые при производстве предварительного следствия.

Такое сходство двух форм расследования подвигло А. М. Баранова высказаться за расширение сферы действия дознания, которое должно проводиться под руководством прокурора и стать основной формой досудебного производства по уголовным делам, а по преступлениям небольшой и средней тяжести – даже единственной формой предварительного расследования¹.

В пользу изменений говорили и данные официальной статистики, согласно которым в 2010 г. прокурорами для производства дополнительного дознания, дознания в общем порядке, а также пересоставления обвинительного акта возвращено 13 814 уголовных дел, что составляет 3,7 % от общего количества направленных в порядке ст. 226 УПК РФ, в 2011 г. – 13 194 (3,9 %), 2012 г. – 13 836 (4,1 %), 2013 г. – 12 818 (3,5 %). Анализ уголовных дел показал, что значительная их часть возвращена по основаниям, которые могли быть устранены в суде, а расследование закончено в кратчайшие сроки².

В связи с этим представляется правильным стремление законодателя обеспечить процессуальную независимость органов предварительного расследования и логичным наделение дознавателя правом на обжалование решения прокурора. Однако не следует полагать, что принятие указанного закона позволит решить имеющуюся проблему, так как существуют весомые аргументы против введенной процессуальной независимости дознавателя.

Так, несмотря на явное сходство со следствием, дознание – это все же усеченная и упрощенная форма расследования. В этом смысле осуществление расследования по уголовному делу в форме дознания, предусматривающее специальные правила производства по уголовному делу, предполагает определенную скорость, быстроту рассмотрения материалов в целях реагирования на большое количество заявлений

¹ См.: *Баранов А. М.* Законность в досудебном производстве по уголовным делам: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2006. С. 25.

² См.: Пояснительная записка к законопроекту № 555400-6 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части наделения дознавателя правом обжалования некоторых решений прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом или обвинительным постановлением» от 18.06.2014 (в ред. от 26.06.2014) // Государственная Дума РФ: официальный сайт. URL: <http://asozd2c.duma.gov.ru> (дата обращения: 19.09.2017).

по преступлениям небольшой тяжести, очевидным, не представляющим сложность в расследовании, оптимизируя порядок доступа к правосудию в разумные сроки, чтобы как можно больше лиц, потерпевших от преступлений, могло в кратчайшие сроки получить защиту своих интересов, а полномочие по обжалованию решения прокурора может затягивать сроки расследования.

При этом интересно мнение Ш. М. Абдул-Кадырова, считающего целесообразным не только не предоставлять дознавателю право на обжалование, но и, наоборот, даже урезать аналогичное право следователя путем исключения ч. 5 ст. 221 УПК РФ, предусматривающей норму, согласно которой обжалование постановления прокурора о возвращении уголовного дела для дополнительного следствия приостанавливает его исполнение. Ш. М. Абдул-Кадыров¹ обосновывает это тем, что в настоящее время процесс обжалования часто занимает длительное время, нарушается разумный срок уголовного судопроизводства и сроки содержания под стражей обвиняемых. Как показывает практика, ходатайства следователей об отмене постановления нижестоящего прокурора удовлетворяются в единичных случаях.

Следует обратить внимание, что некоторые процессуалисты предлагали, упразднив саму процедуру дознания, наделить орган дознания лишь правом возбуждения уголовных дел и производства неотложных следственных действий (Е. А. Нагаев, В. В. Нечаев, Ж. В. Эстерлейн). При этом другие исследователи считали необходимым упразднить дознавателя в качестве субъекта уголовного судопроизводства, исключить полномочия органа дознания по расследованию уголовных дел, но при условии сохранения самого дознания, которое необходимо поручить для осуществления следователю, наряду с производством предварительного следствия (И. Г. Башинская)², а А. Е. Лодкин вообще считает целесообразным оставить только одну форму производства предварительного расследования – следствие, что позволит существенно снизить число нарушений при производстве расследо-

¹ См.: *Абдул-Кадыров Ш. М.* Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам. М., 2015. С. 160.

² См.: *Мичурина О. В.* Концепция дознания в уголовном процессе Российской Федерации и проблемы ее реализации в органах внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 50.

вания в форме дознания и в целом оптимизировать досудебное производство¹. Данные предложения выглядят необоснованными, так как «тренд» на дифференциацию форм досудебного производства стал общемировым и наличие нескольких форм расследования позволяет эффективно реагировать на преступления различной степени тяжести, осуществляя производство с соблюдением процессуальной экономии сил и средств.

Несмотря на то, что нормы ч. 4 ст. 41 и ч. 4 ст. 124 УПК РФ прямо закрепляют возможность дознавателя обжаловать решения прокурора, тем не менее такие решения являлись для дознавателя обязательными для исполнения. Теперь в УПК РФ закреплены право, процедура и порядок обжалования конкретного решения прокурора, а именно решения о возвращении уголовного дела дознавателю для производства дополнительного дознания, пересоставления обвинительного акта или обвинительного постановления, о направлении уголовного дела дознавателю для производства дознания в общем порядке. Главное значение этих изменений заключается в том, что ранее обжалование данных указаний не приостанавливало их исполнения, а сейчас в ч. 5 ст. 226 и ч. 5 ст. 226.8 УПК РФ закрепили норму, согласно которой обжалование дознавателем решения прокурора о возвращении на дополнительное расследование приостанавливает его исполнение. Таким образом, расширение процессуальной независимости дознавателя позволило ему перейти на новый уровень отношений с надзирающим прокурором.

При этом следует учитывать, что само по себе данное законодательное нововведение, по нашему мнению, не способно существенно повысить эффективность процессуальной деятельности дознания и обеспечить незамедлительную защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, при сохранении уровня гарантий прав личности от незаконного и необоснованного обвинения. Однако если рассматривать принятые изменения как одно из звеньев цепи, которая ведет к кардинальному реформированию системы предварительного расследования, можно констатировать, что в этой новелле, безусловно, присутствует определенная логика.

¹ См.: *Лодкин А. Е.* Совершенствование деятельности органов дознания в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 150.

Напомним, что идея о создании Объединенного следственного комитета впервые появилась в 2003 г. В 2007 г. были сделаны первые шаги по ее воплощению в жизнь: создано самостоятельное ведомство – Следственный комитет¹. Далее в 2010 г. по аналогии со ст. 163 «Производство следствия следственной группой» в УПК РФ была введена ст. 223.2 «Производство дознания группой дознавателей»². В продолжение реформы в 2013 г. законодатель ввел еще одну форму расследования – упрощенное дознание³. Таким образом, конечной целью реформы по созданию Объединенного следственного комитета (ОСК), в который должны войти следственные органы Министерства внутренних дел и Следственного комитета, является полное упразднение предварительного следствия в системе МВД. Единственной формой расследования в этом ведомстве должно остаться дознание, и в связи с этим в общем контексте реформы улучшение регламентации дознания, укрепление статуса дознавателя, расширение его полномочий и усиление ведомственного контроля за дознанием является оправданным. Однако, учитывая сложившуюся в настоящее время внешнеполитическую ситуацию и экономические трудности, с которыми столкнулась Россия, очевидно, что завершение реформы, требующей огромного финансирования⁴, в ближайшие годы не предвидится. Конечно, наличие проблемы отрицать нельзя, однако для ее решения принятия одного законопроекта недостаточно, требуется комплексный организационный подход. В связи с этим расширение полномочий дознавателя кажется все-таки преждевременным шагом.

¹ См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru> (дата обращения: 24.10.2017); О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 06.06.2007 № 90-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru> (дата обращения: 24.10.2017).

² См.: О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 23.07.2010 № 172-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru> (дата обращения: 24.10.2017).

³ См.: О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 04.03.2013 № 23-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 24.10.2017).

⁴ По подсчетам авторов законопроекта, создание единого следственного комитета обойдется бюджету почти в 100 млрд рублей (см.: Известия: информ. сайт газеты. URL: <http://izvestia.ru> (дата обращения: 24.10.2017)).

Отдельно следует сказать о том, что одной из важнейших проблем современной науки уголовного процесса является поиск наиболее эффективных форм предварительного расследования преступлений. В целях решения этой проблемы законодатель Федеральным законом от 04.03.2013 № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» внес существенные изменения в УПК РФ. В частности, была введена новая форма производства предварительного расследования – дознание в сокращенной форме – оканчивающаяся составлением итогового процессуального документа – обвинительного постановления. Законодатель вернулся к упрощенной форме расследования, еще глубже дифференцировал порядок досудебного производства¹. Упрощенное производство по установлению обстоятельств совершения преступления направлено на сокращение громоздких процедур досудебного производства и значительно «разгружает» процедуру досудебного производства в сравнении с предварительным расследованием.

Однако помимо очевидных положительных сторон введения новой формы дознания существуют и значительные отрицательные моменты, одним из которых является отказ от многочисленных уголовно-процессуальных гарантий (ст. 226.5 УПК РФ), которые обеспечивали доброкачественность материалов досудебного производства и их допустимость. Эти изъятия из традиционного порядка формирования доказательств² создают опасность того, что такие уголовные дела будут поступать в суды некачественно подготовленными, в результате на судебную систему ляжет немалая дополнительная нагрузка, или в случае возврата на дополнительное расследование в общем порядке дознания получится, что органам дознания по одному и тому же факту

¹ По обоснованному заключению М. М. Сеидова, действующая «модель дифференциации процессуальной формы дознания выстраивается на концептуальном подходе законодателя к дознанию как к исключительно деятельности, состоящей в полном расследовании и завершающейся составлением итоговых актов по уголовному делу, подследственному органам дознания». Поэтому современную модель дифференциации дознания автор именуется «внутривидовой», разграничивающей формы дознания, которые оканчиваются вынесением итоговых актов с учетом посткриминального поведения подозреваемого и позиции потерпевшего (см.: *Сеидов М. М.* Указ. соч. С. 19).

² См. об этом: *Зайцева Е. А.* Ревизия преюдиции? // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2015. № 4 (35). С. 170–175.

придется вновь собирать доказательства (если они не окажутся утерянными). Аналогичного мнения придерживается А. Д. Пестов, который, проанализировав содержание ч. 3 ст. 226.5 УПК РФ, пришел к выводу, что процессуальное решение, принимаемое дознавателем (а следом – прокурором при утверждении обвинительного постановления и судом при вынесении приговора), в большей степени основывается на материалах проверки сообщения о преступлении. Такое смещение нагрузки по доказыванию обстоятельств совершения преступления со стадии предварительного расследования на стадию возбуждения уголовного дела представляется проблематичным¹.

Именно поэтому сейчас, когда практика применения сокращенной формы дознания только нарабатывается, особая роль принадлежит прокурору как гаранту соблюдения прав и свобод участников уголовного процесса. Так, согласно данным МВД России в 2017 г. продолжены мероприятия по расширению практики расследования уголовных дел в сокращенной форме дознания: в данной форме окончено в 2017 г. 100,8 тысяч уголовных дел (+10,1 %), из них направлено прокурором в суд с обвинительным постановлением 99,4 тысяч (+10 %). Доля указанных уголовных дел от общего количества уголовных дел, направленных в суд, возросла до 25,8 % (по сравнению с 2016 г. эта доля составляла 22 %)².

Согласно статистике прокуратуры Тамбовской области в первом полугодии 2013 г. в территориальных органах внутренних дел области в сокращенной форме дознания находилось в производстве 16 уголовных дел, направленных в суд с обвинительными постановлениями³. В 2013 г. в производстве органов дознания ГУ МВД России по Ростовской области находилось 84 уголовных дела, по которым поступили ходатайства о расследовании уголовного дела в сокращенной форме дознания. По результатам их рассмотрения

¹ См.: Пестов А. Д. Процессуальные полномочия прокурора при производстве дознания в сокращенной форме: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2016. С. 21.

² См: Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» за 2013 г. // Министерство внутренних дел РФ: официальный сайт. URL: <https://мвд.рф> (дата обращения: 15.05.2018).

³ См: Официальный сайт Прокуратуры Тамбовской области. URL: <http://prokuratura-tambov.ru> (дата обращения: 16.05.2018).

все они удовлетворены, принятые решения не обжалованы. По одному уголовному делу дознавателем прекращено производство дознания в сокращенной форме и продолжено в общем порядке по ходатайству об этом подозреваемого в соответствии с ч. 3 ст. 226.3 УПК РФ¹.

Проанализировав применение на практике рассматриваемой формы досудебного производства по уголовным делам, можно сделать вывод, что небольшое количество уголовных дел, расследованных в сокращенной форме, свидетельствует, что практика только начинает постепенно нарабатываться и пока новая форма досудебного производства не получила широкого применения. Поэтому прокурор при получении уголовного дела, дознание по которому проводилось в сокращенной форме, должен уделять ему особое внимание, предъявлять самые высокие требования к качеству материалов таких уголовных дел в целях выявления и предупреждения нарушений уголовно-процессуальных норм. В пункте 3 ч. 1 ст. 226.8 УПК РФ закреплено новое полномочие прокурора, не имеющее аналогов, – принимать решение о направлении уголовного дела дознавателю для производства дознания в общем порядке при наличии указанных в законе обстоятельств. И с учетом того, что суд по делам, рассматриваемым в особом порядке, назначает подсудимому наказание не более половины максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания (ч. 6 ст. 226.9 УПК РФ), следует, что своим решением о направлении уголовного дела дознавателю для производства дознания в общем порядке прокурор предопределяет размеры будущего наказания. В этом решении в наибольшей степени проявляется реализация надзорной функции прокурора.

Особые вопросы вызывает возможность прекращения поступившего от дознавателя уголовного дела с обвинительным постановлением по основаниям, предусмотренным ст. 24 УПК РФ, в частности за отсутствием события преступления. Фактически основу обвинения по таким делам составляют доказательства, бóльший объем которых был собран органами дознания на стадии возбуждения уголовного дела – в ходе проверки сообщения о преступлении. В этом случае, когда прокурор подписывает статистическую карточку формы Ф-1 на выявленное преступление, он фактически дает согласие на возбуждение уголовного

¹ См.: Прокуратура Ростовской области: официальный сайт. URL: <http://www.prokuror-gostov.ru> (дата обращения: 16.05.2018).

дела, поэтому в последующем он связан этим своим решением, так как по большей части доказательства в уголовном деле те же, что и при первоначальной проверке сообщения о преступлении. Поэтому нелогичной и противоречивой выглядит ситуация, когда прокурор прекращает уголовное дело, расследованное в сокращенной форме дознания, за отсутствием события преступления.

На практике из-за имеющихся недостатков законодательного регулирования доля дел, расследованных в форме сокращенного дознания, очень незначительна (менее 5 %). В связи с этим поправки о сокращенном дознании не достигли поставленных законодателем целей – обеспечение права граждан на доступ к правосудию в кратчайшие сроки.

Возникает необходимость введения принципиально новой модели досудебного производства. Вариант решения этой проблемы усматривается в проекте Федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части введения особого порядка досудебного производства)». В целях избавления уголовного процесса «от избыточных дублирующих друг друга процедур по уголовным делам о преступлениях, не представляющих большой общественной опасности и сложности в доказывании» законопроект предлагает гл. 32.1 УПК РФ «Дознание в сокращенной форме» упразднить, а вместо нее ввести новый разд. VIII.1 «Особый порядок досудебного производства». Введение процедуры досудебного производства в особом порядке предусматривает применение по наименее общественно опасным преступлениям, не представляющим правовой и фактической сложности, совершенным в условиях очевидности либо лицом, задержанным с поличным. Предполагается, что особый порядок досудебного производства будет применяться не иначе как по письменному поручению начальника органа дознания по согласованию с прокурором в двадцатичетырехчасовой срок. Досудебное производство в особом порядке должно быть окончено в срок до десяти суток, который начинается с момента поступления сообщения о преступлении и завершается направлением уголовного дела прокурору для утверждения обвинительного постановления. Продление этого срока не допускается. По сути, данную деятельность нельзя отнести к дознанию в традиционном понимании: «она представляет особый порядок досудебного производства, объединяющий в себе возможности процессуальной проверки сообщения

о преступлении и некоторые элементы деятельности органов дознания на стадии предварительного расследования»¹, среди которых – и допустимость применения некоторых мер процессуального принуждения.

Разработчики считают важным преимуществом законопроекта исключение дублирующих процедур, например получения объяснения в ходе проверки сообщения о преступлении и допроса тех же лиц на предварительном расследовании, которые часто производятся неоднократно.

По нашему мнению, введение особого порядка досудебного производства (разд. VIII.1 «Особый порядок досудебного производства». Гл. 32.2 УПК РФ) вместо дознания в сокращенной форме (гл. 32.1 УПК РФ) целесообразно и повлечет появление нового завершающего этапа и, соответственно, закрепление в законе новых полномочий прокурора на нем. Так, в рамках анкетирования 227 практических работников им был задан следующий вопрос о целесообразности введения особого порядка досудебного производства согласно законопроекту «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (в части введения особого порядка досудебного производства)» вместо дознания в сокращенной форме (гл. 32.1 УПК РФ), что повлечет введение нового завершающего этапа и закрепление полномочий прокурора на нем, положительный ответ дали 120 респондентов (53 %), 86 человек ответили отрицательно (38 %), затруднились ответить 21 респондент (9 %)².

Таким образом, с внесением изменений в УПК РФ существенно трансформировались и некоторые полномочия прокурора на завершающем этапе расследования. Однако законодательные установления не отличаются четкостью и последовательностью, в связи с чем возникает множество вопросов по правильному применению новых норм, что на данном этапе не позволяет дать им однозначную оценку.

Подводя итог данному параграфу, следует дать определение этапу проверки прокурором поступившего к нему уголовного дела с обвинительным заключением (актом, постановлением) – это деятельность надзирающего прокурора, направленная на изучение материалов

¹ *Зайцева Е. А., Сеидов М. М.* Совершенствование нормативной регламентации деятельности органов дознания: дискуссия продолжается // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2015. № 6 (107). С. 159–162.

² См.: прил. 2 (позиция 11).

уголовного дела и содержания обвинительного заключения (акта, постановления) с целью выяснения их соответствия требованиям действующего закона, соблюдения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства и создания условий для успешной реализации дальнейшего уголовного преследования в судебном производстве.

3.4. Роль прокурора в обеспечении законности решений при завершении досудебного производства в отношении несовершеннолетних и лиц, нуждающихся в применении принудительных мер медицинского характера

В последнее время в Российской Федерации наблюдается тенденция гуманизации уголовной политики и уголовно-процессуального законодательства. При этом в системе уголовного судопроизводства особое место отводится производству по делам о преступлениях несовершеннолетних (гл. 50 УПК РФ) и производству о применении (гл. 51 УПК РФ). В связи с этим одним из важнейших направлений прокурорского надзора является надзор за деятельностью органов предварительного расследования при производстве по уголовным делам в отношении лиц, имеющих ограниченные возможности защиты своих прав и законных интересов. Особенность надзора в указанной сфере деятельности заключается в том, что помимо надзора за соблюдением норм УПК РФ, регулирующих общий порядок производства по каждому уголовному делу, необходимо осуществлять еще и надзор за исполнением специальных норм УПК РФ, закрепляющих особенности таких производств по уголовным делам в отношении несовершеннолетних. Однако вполне справедлива обеспокоенность, высказанная Г. Д. Харебава, что в настоящее время наблюдается тенденция универсализации правового регулирования прокурорского надзора, в результате чего не учитывается специфика правового регулирования конкретных сфер его реализации, что не способствует эффективности прокурорского надзора¹.

¹ См.: *Харебава Г. Д.* Эффективность прокурорского надзора за органами предварительного следствия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2012. С. 13.

В отечественном законодательстве закреплена система действенной защиты несовершеннолетних и лиц, нуждающихся в применении принудительных мер. Справедливо мнение Т. А. Мурышкиной, считающей, что правовой предпосылкой этому является их ограниченная уголовно-процессуальная дееспособность¹. Таким образом, дифференцированность процессуального механизма регулирования, установленного нормами гл. 50 и 51 УПК РФ, является, на наш взгляд, вполне обоснованной. В связи с этим особая роль отводится прокурору, обеспечивающему законность и обоснованность принятых итоговых решений в отношении указанных лиц.

Согласимся с целесообразностью того, что, учитывая специфику применения в отношении невменяемых и несовершеннолетних принудительных мер, которые существенно ограничивают права и свободы граждан, законодатель ставит весь комплекс правовых отношений, связанных с применением данных мер, под судебный контроль (пп. 2, 3 ч. 1 ст. 29 УПК РФ)². Однако важно учитывать, что в отличие от текущего судебного контроля, реализуемого эпизодически при конкретном обращении к федеральному судье лиц с жалобами, уведомлениями, прокурорский надзор носит постоянный характер. Прокурор, как гарант обеспечения прав и законных интересов, является ключевой фигурой этих завершающих этапов, обладающей наиболее обширной компетенцией и самым значительным объемом полномочий³.

На рассматриваемых завершающих этапах можно проследить следующую **трансформацию полномочий прокурора**. При прекращении уголовного преследования с применением принудительных мер воспитательного воздействия или при передаче уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера наряду со «сквозной» правозащитной функцией реализуется в большей степени надзорная функция прокурора, так как в этих случаях главной задачей прокурора является надзор за тем, чтобы

¹ См.: *Мурышкина Т. А.* Общие проблемы уголовно-процессуальной дееспособности обвиняемого. Кемерово, 2006.

² См.: *Мищенко Е. В.* Принудительные меры медицинского характера в уголовном судопроизводстве. М., 2010. С. 50.

³ Подроб. см.: *Климова Я. А.* Полномочия прокурора на завершающих этапах досудебного производства: понятие и классификация // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2015. Вып. 3 (34). С. 88–95.

принятое решение было законно, обоснованно и не нарушало прав участников судопроизводства, прежде всего – наименее защищенных категорий, таких как несовершеннолетние и лица, нуждающиеся в применении принудительных мер медицинского характера. В отношении дознания проявляется также функция уголовного преследования, которая выражается в полномочии прокурора направить уголовное дело дознавателю для производства дознания в общем порядке, если оно было расследовано в форме сокращенного дознания, при наличии оснований для производства о применении принудительных мер (подп. «а» п. 3 ч. 1 ст. 226.8 и п. 2 ч. 1 ст. 226.2 УК РФ); и в случае, если будет установлено, что подозреваемый является несовершеннолетним (подп. «а» п. 3 ч. 1 ст. 226.8 и п. 1 ч. 1 ст. 226.2 УК РФ). В отношении следствия эта функция проявляется в полномочии прокурора вернуть уголовное дело следователю для производства дополнительного расследования (п. 2 ч. 5 ст. 439 УПК РФ).

Функция процессуального руководства дознанием со стороны прокурора проявляет себя в даче согласия на прекращение уголовного преследования и возбуждении перед судом ходатайства о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия (ч. 1 ст. 427 УПК РФ). Это следует из буквального толкования закона, а не конкретного правоприменения, так как на практике нередки случаи, когда дела о преступлениях несовершеннолетних, и не только о тяжких и особо тяжких, расследуются следователями и в основном – Следственного комитета РФ.

Полагаем, что при реализации прокурором полномочия прекращать уголовное дело, поступившее от следователя с постановлением о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера (п. 3 ч. 5 ст. 439 УПК РФ), проявляет себя функция надзора за исполнением законов в деятельности органов предварительного следствия, правозащитная функция и функция разрешения уголовного дела. Важно отметить, что при этом прокурор лишен аналогичного полномочия по прекращению уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением. А для прекращения уголовного преследования и возбуждения перед судом ходатайства о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительных мер воспитательного воздействия следователю даже согласия прокурора не требуется. Руководитель следственного

органа, дав согласие следователю на вынесение этого постановления, самостоятельно направляет его вместе с уголовным делом в суд (ч. 1 ст. 427 УПК РФ). В законе даже ничего не говорится о необходимости направления копии этого решения прокурору, что, по нашему мнению, отрицательно сказывается на эффективности надзора.

Здесь мы видим явную коллизию норм, регламентирующих полномочия прокурора на завершающих этапах. На этом завершающем этапе прокурор, наоборот, должен обладать наиболее широким спектром полномочий, так как затрагиваются интересы наименее защищенной категории лиц – несовершеннолетних, а, по сути, прокурор уполномочен в отношении следователя на данном этапе осуществлять только текущий надзор и реагировать на выявленные нарушения федерального законодательства в общем порядке, предусмотренном ч. 6 ст. 37 УПК РФ. В связи с этим, на наш взгляд, было бы логично поставить прекращение уголовного преследования с применением принудительных мер воспитательного воздействия под контроль прокурора вне зависимости от форм расследования. Дело в том, что при конкуренции норм, регулирующих основания прекращения уголовного дела (преследования), применение принудительных мер является «более жестким» вариантом для несовершеннолетнего¹, в связи с чем надзор прокурора – важнейшая гарантия защиты прав несовершеннолетнего в данной ситуации.

С учетом этого целесообразно привести в соответствие положения Общей и Особенной частей УПК РФ, касающиеся полномочий прокурора:

– часть 1 ст. 427 УПК РФ изложить в следующей редакции: «Если в ходе предварительного расследования уголовного дела о преступлении небольшой или средней тяжести будет установлено, что исправление несовершеннолетнего обвиняемого может быть достигнуто без применения наказания, то с согласия прокурора следователь и дознаватель должны незамедлительно вынести постановление о прекращении уголовного преследования и возбуждении перед судом ходатайства

¹ См.: *Кабельков С. Н.* Преодоление конкуренции норм при определении оснований прекращения уголовного дела (преследования) в случаях, не исключающих дальнейшего производства по уголовному делу // Актуальные проблемы предварительного расследования: сб. науч. ст. Междунар. науч.-практ. конф. Волгоград, 2014. Электрон. дан. (4,39 Мб). Т. 2. С. 82–87.

о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия, предусмотренной частью второй статьи 90 Уголовного кодекса Российской Федерации, которое вместе с уголовным делом направляется прокурором в суд.»;

– часть 2 ст. 37 УПК РФ дополнить пунктом: «15.1) утверждать постановление следователя, дознавателя о прекращении уголовного преследования и возбуждении перед судом ходатайства о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия;».

Анализируя функции прокурора, проявляющиеся в данном виде производства, С. Р. Хисматуллин считает, что прокурор реализует воспитательную функцию, осуществляя деятельность по предупреждению совершения новых преступлений несовершеннолетними¹. Однако согласимся, что это утверждение справедливо в большей степени на стадии судебного разбирательства. Об этом говорит и Н. С. Михаханова, делающая акцент на том, что воспитательно-профилактическое воздействие уголовного судопроизводства выражается прежде всего в участии прокурора в прениях сторон, когда им дается общественная оценка содеянного несовершеннолетним².

Рассмотрим подробнее роль и полномочия прокурора при прекращении уголовного дела в связи с применением принудительных мер воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних. В последнее время в России все больше внимания стало уделяться вопросам ювенальной юстиции. Об этом свидетельствует внесение на рассмотрение законопроектов: Федерального закона «Об основах системы ювенальной юстиции» и Федерального конституционного закона «О ювенальных судах в Российской Федерации»³, вынесение

¹ См.: *Хисматуллин С. Р.* Вопросы совершенствования деятельности прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дел несовершеннолетних // *Вестник ЮУрГУ. Сер. Право.* 2007. № 9 (81). С. 66–69.

² См.: *Михаханова Н. С.* Прокуратура в системе профилактики преступности несовершеннолетних // *Дружественное к ребенку правосудие и восстановительные технологии: матер. V Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 20-летию Бурятского государственного университета (Иркутск–Улан-Удэ, 22–25 сентября 2015 г.)*. Улан-Удэ, 2015. С. 200–201.

³ См.: О ювенальных судах в Российской Федерации: законопроект федер. конституц. закона. URL: <http://detirossii.ru> (дата обращения: 10.11.2017); Об основах системы ювенальной юстиции: законопроект федер. закона. URL: <http://detirossii.ru> (дата обращения: 10.11.2017).

Президентом РФ Указа от 01.06.2012 «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг.»¹, объявление 2018–2027 гг. в России Десятилетием детства². Актуальность этой темы обусловлена существованием проблемы охраны детства, необходимостью обеспечения государством эффективной защиты прав и законных интересов подростков, что вызывает активную дискуссию среди процессуалистов о возможности внедрения в практику идеи ювенальной юстиции.

Здесь считаем целесообразным привести статистические данные Судебного департамента при Верховном Суде РФ³ (табл. 5).

Таблица 5

**Статистические данные о прекращении уголовных дел
в отношении несовершеннолетних**

Наименование показателя	2014 (+/-)	2015 (+/-)	2016 (+/-)	2017 (+/-)
Всего поступило дел в суд	936 771 (-9 703)	966 416 (+ 29 645)	954 255 (-12 161)	915 716 (-38 539)
Из них в отношении несовершеннолетних	36 574 (-7 701)	35 949 (-598)	35 202 (-747)	30 019 (-5 183)
Удельный вес преступности несовершеннолетних (%)	3,9 (-0,8)	3,7 (-0,2)	3,7	3,3 (-0,4)
Прекращено дел в суде в связи с применением принудительных мер воспитательного воздействия на основании ходатайства следователя и дознавателя (ст. 427 УПК РФ)	2 029 (-884)	2 098 (+69)	2 655 (+557)	2 270 (-385)

¹ См.: О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы: указ Президента РФ от 01.06.2012 № 761. Доступ из информ.-правового портала «ГАРАНТ».

² См.: Об объявлении в Российской Федерации Десятилетия детства: указ Президента РФ от 29.05.2017 № 240 // Собрание законодательства РФ. 2017. № 23. Ст. 3309.

³ См.: Форма № 1 «Отчет о проделанной работе судов общей юрисдикции по рассмотрению уголовных дел по первой инстанции» за 2014–2017 гг. // Судебный департамент при Верховном Суде РФ: официальный сайт. URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 17.08.2018).

Окончание табл. 5

Динамика применения мер воспитательного воздействия в порядке ст. 427 УПК РФ (%)	5,6 (-0,9)	5,4 (-0,2)	7,5 (+2,1)	7,6 (+0,1)
Осуждено несовершеннолетних	24 379	23 156	24 420	20 979
Удельный вес от количества несовершеннолетних, в отношении которых дела поступили в суд (%)	67	64	69	70

Из указанных данных следует, что одновременно со снижением общего количества уголовных дел, направленных в суд, в том числе и в отношении несовершеннолетних, снижается и удельный вес преступлений, совершенных несовершеннолетними. Интересно отметить, что наряду с уменьшением количества дел, направленных в суд в отношении несовершеннолетних, наблюдается тенденция увеличения количества дел, прекращенных в связи с применением принудительных мер воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних, равно как увеличивается число осужденных несовершеннолетних (с 67 до 70 % за 4 года). Несмотря на позитивные изменения в динамике преступности несовершеннолетних, общее количество дел, поступающих в суды, остается стабильно высоким, при этом тенденции по снижению судимости среди несовершеннолетних не наблюдается.

Полагаем, потенциал принудительных мер воспитательного воздействия еще не исчерпан в полной мере. Причина малого применения данных мер, на наш взгляд, заключается в отсутствии единого способа установления возможности исправления несовершеннолетнего путем их применения. Решение этой проблемы мы видим в законодательном закреплении обязательного назначения и проведения в отношении несовершеннолетнего подозреваемого или обвиняемого комплексной психолого-психиатрической экспертизы в целях определения возможности исправления несовершеннолетнего без применения наказания. К. А. Квициния высказывает аналогичное мнение: ст. 421 УПК РФ необходимо дополнить нормой об обязательном назначении комплексной психолого-психиатрической экспертизы¹. Проведенное С. Ю. Солониной анкетиро-

¹ См.: Квициния К. А. Особенности прекращения уголовного дела и уголовного преследования в отношении несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 22.

вание практических работников показало, что большинство из них также считают целесообразным назначение такой судебной экспертизы¹.

Так, в Следственном управлении Волгоградского линейного управления МВД России на транспорте с 2015 г. введена практика обязательного назначения и проведения психолого-психиатрической экспертизы в отношении несовершеннолетнего подозреваемого. Следователи назначают эту экспертизу на основании, предусмотренном п. 2 ч. 1 ст. 421 УПК РФ, согласно которому к обстоятельствам, дополнительно подлежащим установлению при производстве предварительного расследования и судебного разбирательства по уголовному делу о преступлении, совершенном несовершеннолетним, относится установление уровня психического развития и иных особенностей личности несовершеннолетнего, для чего требуются специальные познания в области психологии и психиатрии. Поэтому считаем, что законодателю целесообразно закрепить императивный характер нормы о назначении психолого-психиатрической экспертизы несовершеннолетним подозреваемым в целях установления возможности исправления несовершеннолетнего путем применения принудительных мер воспитательного воздействия.

Важно отметить, что прокурору как гаранту обеспечения законности завершающих решений, принятых в отношении несовершеннолетних обвиняемых (подозреваемых), отводится важная роль. С учетом специфики правового статуса несовершеннолетнего прокурорский надзор требует постоянного совершенствования². Международно-правовые стандарты нацеливают правоприменителей при производстве по уголовному делу в отношении несовершеннолетнего по возможности не прибегать к официальному разбору дела судом и при наличии оснований прекращать дело (п. 11 Пекинских правил³). Поэтому прекращение уголовного дела именно в досудебном

¹ См.: *Овсянников И. В., Солонина С. Ю.* Установление возможности исправления несовершеннолетнего путем применения принудительных мер воспитательного воздействия // *Вестник ВИ МВД России.* 2015. № 1. С. 153–158.

² См.: *Тетюев С. В.* Прокурорский надзор за законностью уголовного преследования несовершеннолетних // *Вестник ЮУрГУ. Сер. Право.* 2013. Т. 13. № 1. С. 58–62.

³ См.: Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинские правила), приняты резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 10.12.1985 № 40/33. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

производстве в наибольшей степени отвечает интересам несовершеннолетних (да и интересам правосудия, исходя из принципа процессуальной экономии).

Аналогичное положение закреплено в п. 31 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 01.02.2011 № 1 (ред. от 02.04.2013) «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних», согласно которому суды не должны назначать уголовное наказание несовершеннолетним, совершившим преступления небольшой или средней тяжести, если их исправление может быть достигнуто путем применения предусмотренных ст. 90 УК РФ принудительных мер воспитательного воздействия¹.

Так, уголовное дело № 193184 возбуждено следователем следственного отделения отдела МВД России по Новоаннинскому району 03.11.2013 в отношении несовершеннолетних Х. С. и Х. А. по факту кражи ими имущества, принадлежащего А., по признакам преступления, предусмотренного пп. «а», «б» ч. 2 ст. 158 УК РФ. 10.01.2014 уголовное дело поступило в прокуратуру района с обвинительным заключением в порядке ст. 220 УПК РФ. 20.01.2014 прокурор Новоаннинского района вынес постановление о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия, в котором указал, что в ходе расследования были допущены грубые нарушения уголовно-процессуального законодательства, препятствующие направлению его в суд для рассмотрения по существу, а именно: законные представители несовершеннолетних об окончании расследования не уведомлены, с материалами уголовного дела не ознакомлены, включены в список лиц, подлежащих вызову в судебное заседание, в качестве свидетелей, что противоречит их фактическому процессуальному статусу; в нарушение ст. 73, 421 УПК РФ не допрошены подростки, их родители, представитель Комиссии по делам несовершеннолетних и инспектор ПДН ОВД по Калачевскому району, за которыми закреплены подростки, представители учебного заведения, администрации в целях выяснения сведений о поведении обвиняемых, а также о профилактической работе, проведен-

¹ См.: О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 01.02.2011 № 1 (в ред. от 29.11.2016). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.12.2017).

ной с ними. На указанных основаниях прокурор постановил вернуть следователю уголовное дело для производства дополнительного следствия и устранения выявленных недостатков, а также для решения вопроса о возможности применения к несовершеннолетним обвиняемым принудительных мер воспитательного воздействия.

В связи с этим справедливым считаем высказывание С. В. Тетюева, что прокуроры обязаны обеспечить исполнение закона о прекращении уголовного преследования в отношении несовершеннолетнего с применением указанных мер воздействия¹. Аналогичного мнения придерживается Н. А. Быданцев, который предложил дискреционную формулировку ст. 427 УПК РФ изменить на императивную². Таким образом, необходимо предусмотреть обязанность прокурора (следователя, дознавателя) при наличии необходимого основания прекратить уголовное преследование в отношении несовершеннолетнего.

В связи с этим отдельно следует сказать о целесообразности законодательного закрепления медиации – как альтернативного этапа уже существующим завершающим этапам уголовного судопроизводства, способствующим развитию восстановительного правосудия и формированию дружественного к ребенку правосудия.

Еще в начале XX в. профессор А. А. Жижиленко отмечал, что борьба с преступностью не сводится лишь к применению наказаний и что наряду с наказанием или взамен него уместно применение и других мер³. Сегодня его мысль продолжает С. В. Бажанов, акцентирующий внимание на том, что в настоящее время господствует идея о необходимости замены карательного, репрессивного характера уголовной политики на восстановительный⁴.

¹ См.: Тетюев С. В. Указ. соч. С. 61.

² См.: Быданцев Н. А. Прекращение уголовного преследования (дела) в отношении несовершеннолетнего с применением принудительной меры воспитательного воздействия в аспекте ювенальной юстиции: дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2007. С. 9.

³ См.: Жижиленко А. А. Задачи текущего момента в области русского уголовного законодательства // Отчет о состоянии и деятельности Императорского Петроградского университета за 1915 год. Пг., 1916. С. 317.

⁴ См.: Бажанов С. В. Стоимость уголовного процесса: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2002. С. 134.

Согласно п. 6.1 Пекинских правил следует предусмотреть соответствующий объем дискреционных полномочий на всех этапах судебного разбирательства и на различных уровнях отправления правосудия в отношении несовершеннолетних. Одним из первых шагов, предпринятых государством по формированию дружественного к ребенку правосудия, является принятие Правительством РФ распоряжения от 30.07.2014 № 1430-р «Об утверждении Концепции развития до 2017 г. сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей»¹.

Таким образом, потребность в законодательной регламентации восстановительного правосудия в уголовном процессе, в частности процедуры медиации, является очевидной. Так, положительный опыт имеется в Волгоградской области, где существуют более 100 школьных примирительных площадок. И. С. Маловичко, член Президиума движения «Гражданское достоинство», руководитель Волгоградской региональной благотворительной общественной организации «Клуб ЮНЕСКО „Достоинство ребенка“», считает, что деятельность этих служб позволила смягчить последствия правонарушения для несовершеннолетнего². Также в качестве эксперимента были открыты 4 территориальные междисциплинарные службы по работе с правонарушениями несовершеннолетних. За четыре года работы более 50 подростков участвовали в восстановительной программе: загладили вред, посещали занятия и консультации специалистов, никто не совершил повторное преступление. Однако, несмотря на положительные результаты, службы по работе с правонарушениями несовершеннолетних развивались медленно и в итоге были закрыты. И. С. Маловичко считает,

¹ См.: Концепция развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность в Российской Федерации. URL: <http://www.rg.ru> (дата обращения: 25.12.2017); Об утверждении Концепции развития до 2020 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность: распоряжение Правительства РФ от 30.07.2014 № 1430-р (в ред. от 01.09.2018). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Маловичко И. С. Волгоградская ассоциация восстановительной медиации как ресурс устойчивого развития восстановительных практик в Волгоградской области // Вестник восстановительной юстиции. 2011. № 8. С. 80–87.

что это связано с межведомственными барьерами, отстраненной позицией судов и органов следствия. Мы также видим в качестве одной из причин этого – отсутствие законодательной регламентации института медиации в уголовном судопроизводстве.

Как справедливо подчеркивает Ю. В. Кувалдина, медиация может успешно применяться и в качестве ювенальных технологий¹. В связи с этим считаем целесообразным наделить прокурора полномочиями по утверждению медиационного соглашения по уголовным делам в отношении несовершеннолетних². Это логически следует из статуса прокуратуры России, исторически осуществляющей надзор за исполнением законов в отношении несовершеннолетних, и будет способствовать формированию не противоречащей закону практики прекращения уголовных дел в отношении несовершеннолетних. Схожую точку зрения имеет и Е. Е. Забуга, считающий, что это в целом будет способствовать укреплению авторитета самой процедуры медиации, позволит сделать ее понятной и доступной обществу³.

На данном этапе прокурора необходимо наделить полномочиями по изучению материалов уголовного дела, содержания медиационного соглашения, личности несовершеннолетнего, условий его жизни и воспитания, установлению причин и условий, способствовавших совершению преступления. Выяснение этих обстоятельств позволит прокурору определить педагогическую запущенность несовершеннолетнего и принять решение о возможности исправления и перевоспитания несовершеннолетнего путем применения медиационного соглашения.

Исходя из логики исследования, следует дать определение понятию «утверждение заключения медиационного соглашения в отношении несовершеннолетних» как альтернативному завершающему

¹ См.: Кувалдина Ю. В. Отдельные элементы ювенальной юстиции уже сейчас могут быть внедрены в уголовное судопроизводство по делам в отношении несовершеннолетних // *Мировой судья*. 2014. № 1. URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 07.12.2017).

² Так, С. Н. Кабельков отмечает, что во французской и бельгийской моделях инициатором медиации является прокурор (см.: Кабельков С. Н. Перспективы применения медиации в российском уголовном судопроизводстве с учетом международного опыта // *Юридическая наука и правоохранительная практика*. 2014. № 4 (30). С. 190–194).

³ См.: Забуга Е. Е. Медиация как альтернативная форма уголовного преследования несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2014. С. 12.

этапу – это деятельность надзирающего прокурора, проводимая им на основании ходатайства несовершеннолетнего подозреваемого (обвиняемого) и его защитника с согласия его законного представителя, а также потерпевшего, направленная на изучение материалов уголовного дела и содержания медиационного соглашения с целью проверки их на соответствие требованиям действующего закона, соблюдения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, в особенности несовершеннолетних подозреваемых (обвиняемых), по итогам которой при утверждении прокурором данного соглашения уголовное преследование в отношении несовершеннолетнего подлежит незамедлительному прекращению.

Безусловно, проведение процедуры медиации целесообразно исключительно по делам небольшой и средней тяжести, по преступлениям, совершенным впервые. В качестве медиатора необходимо привлекать педагога-психолога, по аналогии с привлечением его к производству следственных действий в качестве специалиста. При этом важно отметить, что только прокурор, выступая гарантом соблюдения прав и законных интересов несовершеннолетнего, должен быть уполномочен утверждать медиационное соглашение, т. е. принимать окончательное решение по медиации, так как речь идет об уголовном преследовании, затрагивающем права и интересы несовершеннолетних участников уголовного судопроизводства.

Здесь считаем правильным присоединиться к точке зрения председателя Мухоршибирского районного суда Республики Бурятия Р. А. Мартынова, который считает целесообразным расширение порядка производства по уголовным делам в отношении несовершеннолетних указанием на возможность проведения процедуры медиации¹.

По вопросу необходимости закрепления альтернативных (имеющихся в законодательстве завершающим этапом), основанных на методах внесудебного разрешения уголовно-правовых споров, таких как медиация, в том числе в отношении несовершеннолетних, в целях развития восстановительного правосудия и закрепления соответствующих

¹ См.: *Мартынов Р. А.* Государственный обвинитель в роли медиатора. Дружественное к ребенку правосудие и восстановительные технологии: матер. V Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 20-летию Бурятского государственного университета (Иркутск–Улан-Удэ, 22–25 сентября 2015 г.) / науч. ред. Э. Л. Раднаева, М. Н. Садовникова. Улан-Удэ, 2015. С. 232–235.

полномочий прокурора, авторы проводили анкетирование практических сотрудников. Согласно результатам анкетирования 107 респондентов (47 %) высказываются за целесообразность введения альтернативных завершающих этапов, в частности медиации, аргументируя это тем, что медиация является международным правовым средством, воплощающим принцип персонализации ответственности, направленным на ускоренное удовлетворение интересов потерпевших и нивелирование последствий преступления, выступающее в качестве превентивной меры. При этом именно прокурора необходимо наделить полномочиями по проведению медиации по уголовным делам в отношении несовершеннолетних, так как это позволит создать не противоречащую закону практику прекращения уголовных дел в отношении несовершеннолетних, а также укрепить авторитет самой процедуры, сделать ее понятной и доступной обществу. Однако 89 опрошенных (39 %) высказались против, считая, что медиация является попустительством со стороны государства в отношении преступника. По их мнению, введение института медиации будет способствовать нарушению прав участников процесса, так как производство по уголовному делу осуществляется в строго установленном законом порядке, а процедура медиации не носит такого формализованного характера, что может способствовать допущению различных нарушений. Затруднились ответить – 31 опрошенный (14 %)¹. Такой высокий процент противников и тех, кто затруднился ответить, на наш взгляд, объясняется тем, что на практике прекращение уголовного дела является отрицательным показателем при формировании статистической отчетности, поэтому увеличение числа прекращенных дел для МВД России и Следственного комитета РФ не выгодно, так как ухудшит показатели их работы. Кроме того, следует согласиться с весомым аргументом противников данного предложения – отсутствие надлежащего законодательного регулирования указанной процедуры для уголовного процесса.

Одним из противников расширения полномочий прокурора является Ю. П. Боруленков, считающий, что в настоящее время законодатель справедливо ограничил сферу деятельности прокурора в досудебном производстве надзорными полномочиями и расширение полномочий прокурора в сфере досудебного уголовного судопроизводства приведет к тому, что прокуратура не будет являться

¹ См.: прил. 2 (позиция 12).

надзорным органом, что противоречит Конституции РФ¹. Однако мы считаем, что именно расширение полномочий прокурора будет способствовать осуществлению качественного и эффективного надзора и оптимизации уголовного судопроизводства в целом.

Таким образом, в настоящее время имеющиеся у прокурора полномочия не могут в полной мере обеспечить охрану прав и законных интересов наименее защищенных участников уголовного процесса. Мы приходим к выводу, что надзорно-правовой инструментарий, которым наделена прокуратура, не соответствует возложенным на нее функциям. В связи с этим считаем необходимым:

1) ввести процедуру медиации в качестве альтернативного завершающего уголовное судопроизводство этапа и наделить прокурора полномочиями утверждать медиационное соглашение с несовершеннолетним;

2) также целесообразно поставить прекращение уголовного дела с применением принудительных мер воспитательного воздействия под надзор прокурора вне зависимости от форм расследования. В связи с этим предлагаем ч. 1 ст. 427 УПК РФ изложить в следующей редакции: «Если в ходе предварительного расследования уголовного дела о преступлении небольшой или средней тяжести будет установлено, что исправление несовершеннолетнего обвиняемого может быть достигнуто без применения наказания, то *с согласия прокурора следователь, дознаватель должны незамедлительно* вынести постановление...».

Наряду с производством по делам о преступлениях несовершеннолетних в сфере прокурорского надзора постоянно находятся уголовные дела о применении принудительных мер медицинского характера, которым в ведомственном регулировании уделено особое внимание.

Так, согласно п. 1.18 приказа Генеральной прокуратуры № 826 прокурор обязан утверждать постановление следователя о направлении уголовного дела в суд для применения указанных мер только после тщательного изучения всех обстоятельств совершения общественно опасного деяния и при наличии условий и оснований, предусмотренных УПК РФ (к слову, про рассмотрение итогового ре-

¹ См.: *Боруленков Ю. П.* Прокуратура: расширение полномочий в сфере досудебного уголовного судопроизводства противоречит Конституции РФ. URL: <http://www.iaaj.net> (дата обращения: 22.12.2017).

шения по уголовному делу в отношении несовершеннолетнего обвиняемого в приказе № 826 ничего не говорится).

Таким образом, по этой категории дел ведомство более детально регламентировало полномочия прокурора с учетом того, что лица, в отношении которых осуществляется производство о применении принудительных мер медицинского характера, особо нуждаются в защите и, следовательно, по таким делам требуется более тщательный и эффективный надзор со стороны прокурора. В частности, об этом свидетельствует полномочие самостоятельно прекращать уголовное дело этой категории. По нашему мнению, в этой сфере деятельности, учитывая специфику производства, прокурор наделен достаточными полномочиями для своевременного реагирования на нарушения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства на завершающем этапе предварительного следствия.

Однако качество нормативного регулирования этих полномочий дает основание для констатации наличия правовой неопределенности в некоторых аспектах. Так, по справедливому замечанию Л. А. Воскобитовой, «законом не устанавливаются сроки, в течение которых прокурор должен принять решение по уголовному делу, поступившему с постановлением о применении принудительных мер медицинского характера. Требование правовой определенности закона обуславливает необходимость применения в данном случае процессуальной аналогии с положениями ст. 221 УПК РФ, регламентирующей сроки принятия прокурором решения по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением»¹.

На основании изложенного предлагаем следующую редакцию ч. 5 ст. 439 УПК РФ: «Уголовное дело с постановлением о направлении его в суд следователь передает прокурору, который *рассматривает его и в течение 10 суток* принимает одно из следующих решений...».

Л. А. Воскобитова также отмечает, что нарушение требований к форме и содержанию постановления о применении принудительных мер медицинского характера на практике является основанием для возвращения судом уголовного дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ (определение Верховного Суда РФ от 16.10.2002

¹ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Главы 33–56. Постатейный научно-практический комментарий / отв. ред. Л. А. Воскобитова. М., 2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

№ 48-о02-172)¹. В связи с этим следует обратить внимание на важность качественного надзора прокурора за соблюдением требований закона к постановлению следователя о направлении дела в суд для применения данных мер.

Так, Судебной коллегией по уголовным делам Верховного Суда РФ было рассмотрено кассационное представление государственного обвинителя Морозовой Ж. В. на постановление Оренбургского областного суда от 06.12.2002 о возвращении прокурору уголовного дела о применении принудительных мер медицинского характера в отношении Ч., обвиняемого в совершении общественно опасных деяний, предусмотренных п. «д» ч. 2 ст. 105 и п. «б» ч. 2 ст. 226 УК РФ.

В соответствии со ст. 237 УПК РФ суд возвратил уголовное дело прокурору для устранения препятствий его рассмотрения в связи с тем, что постановление следователя о направлении дела в суд для применения составлено с нарушением требований уголовно-процессуального закона. Суд указал на то, что в постановлении отсутствует дата его составления, что постановление адресовано прокурору, а не суду, как этого требует закон. Указал на отсутствие даты рождения Ч., на неполноту описания общественно опасного деяния Ч. Судебная коллегия пришла к выводу, что данные нарушения процессуального закона в постановлении следователя судья обоснованно отметил в своем постановлении, в связи с чем кассационное представление оставлено без удовлетворения².

Показательным является и этот пример. Судебной коллегией по уголовным делам Верховного Суда РФ было рассмотрено уголовное дело по кассационному представлению прокурора Кудрявцевой Е. К. на постановление судьи Московского областного суда от 29.11.2002, которым уголовное дело с утвержденным заместителем прокурора г. Пушкино Московской области постановлением следователя о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера в отношении М., совершившей запрещенное уголовным законом деяние, предусмотренное пп. «в», «д» ч. 2

¹ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации. Главы 33–56. Постатейный научно-практический комментарий / отв. ред. Л. А. Воскобитова. М., 2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 17.03.2003 № 47-о03-13. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ст. 105 УК РФ, поступило в Московский областной суд по подсудности из Пушкинского городского суда и было возвращено прокурору Московской области в порядке ст. 237 УПК РФ для устранения препятствий его рассмотрения судом, так как постановление следователя по делам областной подсудности должно утверждаться прокурором субъекта Российской Федерации.

Судебная коллегия не согласилась с доводами представления ввиду того, что постановление следователя по данному делу, подсудному областному суду, должно быть утверждено прокурором области, а не заместителем прокурора города Пушкино Московской области, в компетенцию которого это не входило¹.

Сходное решение было принято и по уголовному делу в отношении К., совершившего запрещенное уголовным законом деяние, предусмотренное пп. «в», «д» ч. 2 ст. 105 УК РФ, которое поступило в Московский областной суд по подсудности из Сергиево-Посадского городского суда².

Прокуроры, проверяя поступившие к ним уголовные дела в отношении лиц, нуждающихся в принудительных мерах медицинского характера, должны обращать внимание не только на соблюдение правил подсудности, влияющих на выбор субъекта прокурорского надзора, уполномоченного утверждать итоговый документ предварительного следствия, но и тщательно проверять наличие основания для применения данных мер – с учетом динамично меняющегося психического состояния лица, в отношении которого осуществляется производство.

Так, судьей Орловского районного суда Орловской области 29.07.2014 было рассмотрено уголовное дело о применении принудительных мер медицинского характера в отношении Н., совершившего в состоянии невменяемости деяние, предусмотренное ч. 1 ст. 118 УК РФ. В судебном заседании прокурор заявил ходатайство о возвращении уголовного дела на основании п. 3 ч. 1 ст. 237 УПК РФ, поскольку по делу, направленному в суд с постановлением о применении принудительных мер медицинского характера, необходимо составить обвинительное заключение в связи с тем, что согласно

¹ См.: Кассационное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 23.01.2003 № 4-кп002-159. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Там же.

*заклучению комиссии экспертов Н. хроническим психическим расстройством, слабоумием, иным болезненным состоянием психики, которые бы лишали его способности в полной мере осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий и руководить ими, не страдает в настоящее время и не страдал таковыми в период, относящийся к инкриминируемому ему деянию. По своему психическому состоянию в период судебного разбирательства Н. в направлении на принудительное лечение в психиатрический стационар не нуждается. Учитывая мнение прокурора и так как, по заключению экспертов, Н. мог осознавать фактический характер и общественную опасность своих действий и руководить ими, суд постановил уголовное дело вернуть прокурору для оставления обвинительного заключения (акта)*¹.

Похожие основания для возвращения уголовного дела в порядке п. 3 ч. 1 ст. 237 УПК РФ можно выявить и при анализе материалов уголовных дел в отношении Ш. М., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного п. «в» ч. 2 ст. 158 УК РФ², в отношении Н. С. В. в связи с совершением им запрещенного уголовным законом деяния, предусмотренного п. «а» ч. 3 ст. 158 УК РФ³.

Следует помнить, что прокурорский надзор должен охватывать не только действия и решения органов расследования на завершающих этапах досудебного производства по данным категориям дел, он должен носить постоянный характер с учетом важности обеспечения прав лиц, нуждающихся в принудительных мерах медицинского характера. Однако на практике еще встречаются случаи, когда надзирающим прокурором оставляются без внимания факты производства дознания по уголовным делам об общественно опасных деяниях лиц, нуждающихся в принудительном лечении. Так, *судьей Кудымкарского городского суда Пермского края 12.01.2012 рассмотрено уголовное дело № 1-20/2012, направленное в суд для*

¹ См.: Решение Орловского районного суда Орловской области от 29.07.2014 по уголовному делу № 1-27/2014. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 14.06.2018).

² См.: Постановление Ленинградского районного суда г. Калининграда от 02.04.2012 № 1-137/2012. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 21.05.2016).

³ См.: Решение Щекинского районного суда Тульской области от 19.02.2013 по уголовному делу № 1-31/13. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 21.05.2016).

применения в отношении Г., совершившего запрещенные уголовным законом деяния, предусмотренные ч. 1 ст. 117, ч. 1 ст. 119, ч. 1 ст. 130 УК РФ. В ходе судебного заседания установлено, что уголовное дело с применением принудительных мер медицинского характера направлено в суд органом дознания и предварительное следствие по нему не осуществлялось¹.

Приведенные примеры из судебной практики являются показателем низкого уровня прокурорского надзора, что влечет за собой нарушение прав и свобод граждан и нарушения требований закона в этой сфере. В связи с этим целесообразно ч. 2 ст. 37 УПК РФ дополнить следующим пунктом (с учетом ранее высказанных нами предложений о дополнении ее п. 15.1):

«15.2) утверждать постановление следователя о направлении уголовного дела в суд для применения принудительной меры медицинского характера;».

Таким образом, очевидна необходимость расширения полномочий прокурора на завершающих этапах, более детальная регламентация его процессуального статуса. При этом следует учитывать инертность практики в целом. Прокурору должны быть созданы условия для эффективного использования его статуса как гаранта законности при проведении предварительного расследования, что требует наделения его необходимыми для этого полномочиями. Но на современном этапе практика не готова к такому повороту. Наши предложения по совершенствованию полномочий прокурора в контексте трансформации его функций и полномочий не принесут сиюминутных результатов – они устремлены в будущее.

¹ См.: Решение Кудымкарского городского суда Пермского края от 12.01.2012 по уголовному делу № 1-20/2012. URL: <https://rospravosudie.com> (дата обращения: 21.05.2016).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование актуальных проблем трансформации полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства позволяет сформулировать следующие выводы и предложения.

Производство по уголовному делу согласно деятельностному подходу может завершиться на любой стадии досудебного производства. Так, на стадии возбуждения уголовного дела завершением процессуальной деятельности по данному факту будет служить постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Завершающим этапом деятельности на стадии предварительного расследования будет принятие одного из следующих решений: о прекращении уголовного дела, уголовного преследования (в том числе по основаниям, предусмотренным ст. 25.1 УПК РФ), о прекращении производства в отношении несовершеннолетнего с применением принудительных мер воспитательного воздействия, о направлении уголовного дела в суд для применения принудительных мер медицинского характера в отношении лиц, нуждающихся в принудительном лечении, об окончании предварительного расследования с составлением обвинительного заключения, акта, постановления. При этом юридические последствия для судьбы уголовного дела в указанных случаях различны: существуют завершающие этапы, исключающие дальнейшее движение уголовного дела в следующую стадию, а есть и завершающие этапы, предусматривающие развертывание уголовно-процессуальной деятельности на новом уровне – в последующей стадии уголовного производства.

Завершающий этап досудебного производства по уголовным делам может быть определен как относительно обособленный участок процессуальной деятельности компетентных должностных лиц по принятию решения об окончании цикла процессуальных отношений в стадии возбуждения уголовного дела или стадии предварительного расследования на основании наличия достаточных данных, свидетельствующих о необходимости окончательного прекращения досудебного производства или движения уголовного дела в следующую стадию процесса в целях соблюдения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства и реализации его назначения.

Действия и решения прокурора на завершающих этапах следует относить к самостоятельной части уголовного процесса – «буферным производствам». Сущность буферного производства заключается в том, что оно обеспечивает уголовному делу движение не только вперед – на следующую стадию, но и позволяет возвращаться назад – на предыдущую стадию. По сути, действия и решения прокурора на завершающих этапах досудебного производства являются не «железным занавесом», а своеобразным «буфером обмена», благодаря которому уголовно-процессуальные отношения могут развиваться «в обратную сторону», порождая новый правоприменительный цикл, призванный привести к иному разрешению задач соответствующей стадии. Возможен и вариант с прекращением уголовно-процессуальных отношений – в случае отмены прокурором решения о возбуждении уголовного дела или принятия им собственного решения о прекращении предварительного расследования в форме дознания. Именно эта особенность позволяет нам именовать указанные участки уголовно-процессуальной деятельности «буферными производствами».

Буферные производства можно определить как завершающие досудебное производство этапы процессуальной деятельности прокурора, руководителя следственного органа, судьи, которые в пределах их контрольных и надзорных полномочий проверяют по своей инициативе или жалобе участников уголовного процесса законность и обоснованность решения органа предварительного расследования о дальнейшем движении уголовного дела на следующую стадию уголовного процесса или о прекращении уголовного судопроизводства.

При осуществлении процессуальных полномочий на завершающих этапах досудебного производства прокурор реализует пять функций: надзора за законностью процессуальной деятельности органов предварительного расследования; уголовного преследования; правозащитную; процессуального руководства расследованием; разрешения уголовного дела.

Однако в зависимости от вида завершающего досудебное производство решения, которое предопределяет дальнейшее движение уголовного дела, степень выраженности указанных функций может быть различна, а некоторые функции «плавно перетекают одна в другую», что требует определенной трансформации объема полномочий, посредством которых и реализуются новые функции.

Авторы настоящего монографического исследования рассматривают понятие «трансформация» применительно к полномочиям прокурора на завершающих этапах досудебного производства в трех значениях:

1) в историческом аспекте – как становление и изменение полномочий прокурора на протяжении длительного времени на различных этапах производства по уголовным делам;

2) функциональном аспекте – как изменение функциональной направленности его деятельности на завершающих этапах в зависимости от принятого итогового решения;

3) перспективном аспекте – как объективную потребность в изменении объема полномочий прокурора с учетом динамично реформирующегося уголовно-процессуального законодательства.

Исходя из развития различных полномочий прокурора, взяв за основание классификации доминирующую функцию на определенном отрезке времени, предлагаем периодизацию исторических этапов в развитии прокуратуры, позволяющую проследить *трансформацию полномочий прокурора в контексте реализации его функций* на всем пути их исторического развития: 1) общенадзорная функция (1722–1832); 2) параллельное существование административного надзора (общенадзорная функция) и надзора за судами (1832–1864); 3) обвинительная функция (функция уголовного преследования) (1864–1917); 4) упразднение прокуратуры (1917–1922); 5) смешанные функции (ярко выраженная основная функция отсутствует): общенадзорная функция, обвинительная функция и вспомогательная правотворческая функция (1922–1933); 6) общенадзорная функция, надзор за исполнением законов административными органами и надзор за органами предварительного расследования (1933–1941); 7) все функции прокуратуры переданы органам военного управления (1941–1955); 8) общенадзорная функция и надзор за органами предварительного расследования – восстановление полноценных функций прокуратуры (1955–1960); 9) расширение общенадзорной функции, установление ведущей роли прокуратуры в инициировании уголовного преследования, надзор за органами предварительного расследования, в том числе за вновь созданным следственным корпусом (1960–1979); 10) законодательная фиксация отраслей прокурорского надзора, четкая регламентация функций без выделения доминирующей (1979–1991); 11) обвинительная функция – прокурор позиционируется как сторона в уголовном судопроизводстве, функция надзора за законностью в судах ликвидирована (1991–2001);

12) современный этап развития функций прокуратуры (2001 – настоящее время), характеризующийся постоянной трансформацией полномочий прокурора.

В деятельности прокурора по проверке поступившего к нему с обвинительным заключением уголовного дела проявляет себя, прежде всего, базовая функция прокурора – функция надзора за исполнением требований закона органами предварительного расследования, реализация которой создает предпосылки для развертывания в судебных стадиях другой важной функции представителей прокуратуры – функции уголовного преследования, которая предстает в суде в виде поддержания государственного обвинения. Именно этот аспект отражает **трансформацию полномочий прокурора**, когда для выполнения функции уголовного преследования прокурор, как государственный обвинитель, приобретает ряд полномочий – средств реализации указанной функции.

Исследование уголовно-процессуального законодательства зарубежных стран позволило выявить ряд положений в регламентации полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства, которые с некоторой модификацией могли бы успешно применяться и в уголовном судопроизводстве Российской Федерации. С учетом этого следует предусмотреть **дискреционность полномочий прокурора при решении вопроса о необходимости уголовного преследования**, что обеспечит процессуальную экономию в случаях нецелесообразности начала (при решении вопроса об отказе в возбуждении уголовного дела) или продолжения обвинительной деятельности в ходе досудебного производства. Данное законодательное решение должно носить комплексный характер и предусматривать меры профилактики преступлений коррупционной направленности среди прокурорских работников.

Перспективно законодательно закрепить медиацию по делам о преступлениях несовершеннолетних – как завершающий этап, альтернативный уже существующим в уголовном судопроизводстве, способствующий развитию восстановительного правосудия и формированию дружественного к ребенку правосудия¹.

¹ Варианты законодательных новелл, отражающих базовые идеи авторской теоретической модели трансформации полномочий прокурора на завершающих этапах досудебного производства, отражены в проекте Федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном производстве)» (см.: прил. 3).

**Надзорные полномочия прокурора в досудебном производстве
по Уставу уголовного судопроизводства (1864)**

Полномочия прокурора при осуществлении надзора за дознанием	Статья 279: «По производству дознания о преступных деяниях полицейские чины состоят в непосредственной зависимости от прокуроров и их товарищей»
	Статья 250: «О всяком происшествии, заключающем в себе признаки преступления или проступка, полиция немедленно и никак не позже суток по получении о том сведения сообщает судебному следователю и прокурору или его товарищу»
Полномочия прокурора при осуществлении надзора за следствием	Статья 249: «Предварительное следствие о преступлениях и проступках, подсудных окружным судам, производилось судебными следователями при содействии полиции и при наблюдении прокуроров и их товарищей»
	Статья 263: «Судебный следователь о всяком следствии ... доводит до сведения прокурора»
	Статья 278: «Прокуроры и их товарищи предварительных следствий сами не производят, но дают только предложения о том судебным следователям и наблюдают постоянно за производством сих следствий»
	Статья 280: «Прокуроры и их товарищи имеют право присутствовать при всех следственных действиях и рассматривать на месте подлинное производство, не останавливая, однако, хода следствия»
	Статья 281: «По всем предметам, относящимся к исследованию преступления и к собранию доказательств, судебный следователь исполняет законные требования прокурора или его товарища с отметкой в протоколах, какие именно меры приняты по его требованию»

Результаты интервьюирования дознавателей, следователей, прокуроров, судей, адвокатов по вопросам совершенствования полномочий прокурора в досудебном производстве

Всего опрошено – 227 респондентов в г. Волгограде и Волгоградской области, г. Сочи, г. Астрахани и других городах (всего более 20) в 2015–2016 гг., также проводился опрос посредством использования электронной формы анкеты на платформе Google Forms (URL: <http://goo.gl/forms/Koe2d9NZ5b>)¹.

Задаваемые вопросы, варианты ответов	Мнение опрошенных	
	Количество ответов	
	Число	%
<i>1. Какова занимаемая вами должность?</i>		
Следователь	92	41
Дознаватель	13	6
Прокурор	101	44
Судья	5	2
Адвокат	16	7
<i>2. Стаж работы в указанной должности?</i>		
До 5 лет	14	6
5–10 лет	84	37
10–20 лет	100	44
Свыше 20 лет	29	13
<i>3. Считаете ли вы, что в ст. 37 УПК РФ должен быть отражен исчерпывающий список полномочий прокурора, в том числе на завершающих этапах досудебного производства, без отсылок на «иные полномочия, предусмотренные настоящим Кодексом»?</i>		
Да, это будет способствовать однозначному толкованию норм закона и, как следствие, созданию единой правоприменительной практики	70	31
Нет, в ст. 37 действующего УПК РФ ничего менять не надо	123	54
Затруднюсь ответить/собственное мнение	34	15

¹ Таблицу результатов опроса см.: URL: <http://docs.google.com> (дата обращения: 16.06.2018).

<i>4. Направляют ли в вашем регионе вместо копии постановления о возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК РФ) все материалы проверки прокурору для согласования?</i>		
Да, по всем материалам проверки	161	71
Да, но только по делам публичного обвинения	43	19
Нет	23	10
<i>5. По вашему мнению, может ли прокурор оценить законность и обоснованность действий и решений следователя (дознателя) и в полной мере обеспечить права участников уголовного судопроизводства на этапе поступления дела с обвинительным заключением (обвинительным актом, обвинительным постановлением)?</i>		
Да, ознакомление прокурора только с копиями постановлений следователя (дознателя), обязательно направляемых в соответствии с УПК РФ, и итоговое ознакомление с материалами дела при поступлении дела с обвинительным заключением (обвинительным актом, обвинительным постановлением) является достаточной мерой для осуществления своевременной и эффективной надзорной деятельности прокурора. Осуществление текущего надзора необходимо только по уголовным делам особой сложности	134	59
Нет, прокурор должен осуществлять текущий (постоянный) надзор в ходе производства предварительного расследования по всем делам в целях выявления допущенных нарушений и своевременного реагирования на них	84	37
Затрудняюсь ответить/собственное мнение	9	4
<i>6. По вашему мнению, надо ли вернуть прокурору полномочия по возбуждению уголовного дела?</i>		
Да, это позволит ему в полной мере реализовать функцию уголовного преследования как участнику уголовного судопроизводства со стороны обвинения	112	49
Нет, должен быть сохранен принцип разделения независимого уголовного преследования и надзора за ним	83	37
Затрудняюсь ответить/собственное мнение	32	14

<i>7. Необходимо ли закрепить принцип дискреционного уголовного преследования в качестве полномочия прокурора при решении вопроса об отказе в возбуждении уголовного дела и прекращении уголовного преследования?</i>		
Да, закрепление принципа дискреционности на нормативном уровне в отечественном уголовном процессе представляется интересным и перспективным, позволит повысить оперативность и эффективность прокурорского надзора, укрепить законность в деятельности правоохранительных органов и тем самым создать дополнительные процессуальные гарантии обеспечения конституционных прав и свобод граждан в уголовном судопроизводстве	107	47
Нет, к такому расширению полномочий прокурора наше современное общество еще не готово по объективным и субъективным причинам, это чревато всплеском преступлений коррупционной направленности	88	39
Затруднюсь ответить/собственное мнение	32	14
<i>8. Необходимо ли расширить полномочия прокурора на предварительном следствии путем возвращения ему права прекращения уголовного дела вне зависимости от формы расследования?</i>		
Да, фактически аналогичным процессуальным полномочием он уже обладает в соответствии со ст. 246 УПК РФ, а прекращение уголовного дела на досудебных стадиях позволит обеспечить права участников уголовного процесса и существенно снизить стоимость самого уголовного судопроизводства	98	43
Нет, должен быть сохранен принцип разделения независимого следствия и надзора за ним. Это опять бы повлекло за собой смешение обвинительно-следственных функций прокуратуры	123	54
Затруднюсь ответить/собственное мнение	9	3
<i>9. По вашему мнению, необходимо ли наделить прокурора при утверждении обвинительного заключения полномочием корректировать объем обвинения путем исключения отдельных пунктов обвинения либо переквалификации его на менее тяжкое путем вынесения соответствующего постановления?</i>		
Да, так как аналогичными процессуальными полномочиями он уже обладает в соответствии со	116	51

ст. 246 УПК РФ, это будет способствовать скорейшему разрешению уголовного дела путем принятия окончательного решения на досудебных стадиях процесса		
Нет, должен быть сохранен принцип разделения независимого следствия и надзора за ним. Это опять бы повлекло за собой смешение обвинительно-следственных функций прокуратуры	98	43
Затруднюсь ответить/собственное мнение	33	6
<i>10. По вашему мнению, целесообразно ли наделить прокурора полномочием самостоятельно составлять обвинительное заключение по уголовному делу, по которому им осуществлялся надзор?</i>		
Да, это поспособствует повышению качества самого обвинения, а также в целом повысит эффективность деятельности прокурора на рассматриваемом завершающем этапе	96	42
Нет, такие изменения, направленные на перераспределение полномочий органов прокуратуры, базирующихся в настоящее время на принципах разделения государственных функций предварительного следствия и прокурорского надзора, нецелесообразны. Это повлечет смешение обвинительно-следственных функций прокуратуры	57	25
Затруднюсь ответить/собственное мнение	74	33
<i>11. По вашему мнению, целесообразно ли введение особого порядка досудебного производства (Разд. VIII.1. Особый порядок досудебного производства. Гл. 32.2. Особый порядок досудебного производства), предусмотренного законопроектом «О внесении изменений в УПК РФ (в части введения особого порядка досудебного производства)» вместо дознания в сокращенной форме (гл. 32.1 УПК РФ), что повлечет введение нового завершающего этапа и закрепление полномочий прокурора на нем?</i>		
Да, на практике из-за имеющихся недостатков законодательного регулирования доля дел, расследованных в форме сокращенного дознания, очень незначительна (менее 5 %). Необходимо введение принципиально новой модели досудебного производства	120	53
Нет, поправки о сокращенном дознании в полной мере обеспечили достижение поставленных законодателем целей – обеспечение права граждан на доступ к правосудию. Сокращение сроков при-	86	38

нятия решений на практике приведет к неминуемому нарушению прав участников процесса		
Затруднись ответить/собственное мнение	21	9
<i>12. Целесообразно ли закрепить альтернативные имеющимся в законодательстве завершающие этапы, основанные на методах внесудебного разрешения уголовно-правовых споров, такие как медиация, в том числе в отношении несовершеннолетних, в целях развития восстановительного правосудия и закрепить соответствующие полномочия прокурора?</i>		
Да, это международное правовое средство, воплощающее принцип персонализации ответственности, направленное на ускоренное удовлетворение интересов потерпевших и нивелирование последствий преступления, выступающее в качестве превентивной меры. При этом именно прокурора необходимо наделить полномочиями по проведению медиации по уголовным делам, особенно в отношении несовершеннолетних, что позволит создать не противоречащую закону практику прекращения уголовных дел в отношении несовершеннолетних, а также укрепить авторитет самой процедуры, сделать ее понятной и доступной обществу	107	47
Нет, медиация является попустительством со стороны государства в отношении преступника. Введение института медиации будет способствовать нарушению прав участников процесса, так как производство по уголовному делу осуществляется в строго установленном законом порядке, а процедура медиации не носит такого формализованного характера, что может способствовать допущению различных нарушений	89	39
Затруднись ответить/собственное мнение	31	14
<i>13. Как вы считаете, в соответствии с действующим УПК РФ достаточно ли у прокурора полномочий для осуществления эффективного надзора за органами, осуществляющими предварительное расследование, на завершающих этапах расследования?</i>		
Да, имеющихся полномочий достаточно	77	34
Нет, необходимо расширить полномочия прокурора, особенно в сфере надзора за предварительным следствием	95	42
Затруднись ответить/собственное мнение	55	24
<i>14. Согласно практике, сложившейся в вашем регионе, имеются ли полномочия, которые прокурор вообще не использует на завершающих этапах досудебного производства? Укажите примеры</i>		
Да	18	8
Нет	157	69
Затруднись ответить/собственное мнение	52	23

**Проект
Федерального закона
«О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс
Российской Федерации
(о расширении полномочий прокурора
в досудебном производстве)»**

Статья 1

Внести в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52. Ст. 4921; 2002. № 22. Ст. 2027; № 30. Ст. 3015; 2003. № 27. Ст. 2706, 2708; № 50. Ст. 4847; 2005. № 23. Ст. 2200; 2007. № 18. Ст. 2118; № 24. Ст. 2830, 2833; 2008. № 49. Ст. 5724; № 52. Ст. 6235; 2009. № 1. Ст. 29; № 29. Ст. 3613; № 52. Ст. 6422; 2010. № 19. Ст. 2284; № 30. Ст. 3986; № 31. Ст. 4164; № 49. Ст. 6414; 2011. № 1. Ст. 16, 45; № 15. Ст. 2039; № 25. Ст. 3533; № 45. Ст. 6322, 6334; № 48. Ст. 6730; № 50. Ст. 7362; 2012. № 10. Ст. 1162, 1166; № 24. Ст. 3071; № 31. Ст. 4330; № 53. Ст. 7635; 2013. № 14. Ст. 1662; № 26. Ст. 3207; № 27. Ст. 3478; № 30. Ст. 4031, 4050, 4078; № 44. Ст. 5641; № 51. Ст. 6685; № 52. Ст. 6947, 6997; 2014. № 6. Ст. 556; № 11. Ст. 1094; № 19. Ст. 2335; № 26. Ст. 3385; № 30. Ст. 4278; 2015. № 1. Ст. 71, 81, 83; № 6. Ст. 885; № 10. Ст. 1417; № 29. Ст. 4354, 4391; 2016. № 26. Ст. 3859; № 27. Ст. 4257; № 28. Ст. 4559; 2017. № 24. Ст. 3484; № 31. Ст. 4752, 4799; 2018. № 1. Ст. 51; № 18. Ст. 2584; № 27. Ст. 3940; № 31. Ст. 4817; № 42 (ч. II). Ст. 6375) следующие изменения:

1) часть четвертую статьи 20 изложить в следующей редакции: *«Прокурор, руководитель следственного органа, а также следователь, до-знаватель возбуждают уголовное дело о любом преступлении, указанном в частях второй и третьей настоящей статьи, и при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя, если данное преступление совершено в отношении лица, которое в силу зависимого или беспомощного состояния либо по иным причинам не может защищать свои права и законные интересы. К иным причинам относится также случай совершения преступления лицом, данные о котором не известны.»*;

2) часть третью статьи 21 изложить в следующей редакции: «*Прокурор, руководитель следственного органа, а также следователь, дознаватель в случаях, предусмотренных частью четвертой статьи 20 настоящего Кодекса, уполномочены осуществлять уголовное преследование по уголовным делам независимо от волеизъявления потерпевшего.*»;

3) часть вторую статьи 37 изложить в следующей редакции:

«2. В ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен:

1) проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;

2) *возбуждать уголовное дело в порядке, установленном настоящим Кодексом, отказывать в возбуждении уголовного дела, разрешать вопрос о целесообразности уголовного преследования, выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства;*

3) требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия;

4) давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий;

5) 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;

5.1) 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 настоящим Кодексом;

5.2) рассматривать ходатайство о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве и постановление следователя о возбуждении перед прокурором ходатайства о заключении с подозреваемым или обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве, выносить постановление об удовлетворении такого ходатайства либо об отказе в его удовлетворении, заключать досудебное соглашение о сотрудничестве, выносить постановление об изменении или о пре-

кращении действия такого соглашения в порядке и по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом, а также выносить представление об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве;

6) отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя в порядке, установленном настоящим Кодексом;

7) рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора и принимать по ней решение;

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;

8.1) при наличии оснований возбуждать перед судом ходатайство о продлении срока домашнего ареста или срока содержания под стражей по уголовному делу, направляемому в суд с обвинительным заключением или обвинительным актом;

9) разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы;

10) отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований настоящего Кодекса;

11) изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи;

12) 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 настоящего Кодекса, 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;

13) утверждать постановление *следователя, дознавателя* о прекращении производства по уголовному делу;

13.1) прекращать производство по уголовному делу;

14) утверждать обвинительное заключение, обвинительный акт или обвинительное постановление по уголовному делу;

14.1) самостоятельно составлять новое обвинительное заключение, в том числе в случае допущения следователем в обвинительном заключении неточностей, не влияющих на объем обвинения, его юридическую формулировку и квалификацию деяния.»;

14.2) при утверждении обвинительного заключения корректировать объем обвинения путем исключения отдельных пунктов обвинения либо переквалификации его на менее тяжкое путем вынесения соответствующего постановления;

15) возвращать уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения, обвинительного акта или обвинительного постановления и устранения выявленных недостатков;

15.1) утверждать постановление дознавателя, следователя о прекращении уголовного преследования и возбуждении перед судом ходатайства о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия;

15.2) утверждать постановление следователя о направлении уголовного дела в суд для применения принудительной меры медицинского характера;

15.3) утверждать постановление дознавателя, следователя о направлении уголовного дела в суд для прекращения уголовного дела или уголовного преследования в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления небольшой или средней тяжести и назначении этому лицу меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа;

16) осуществлять иные полномочия, предоставленные прокурору настоящим Кодексом.»;

4) часть первую статьи 148 изложить в следующей редакции: «При отсутствии основания для возбуждения уголовного дела *прокурор*, руководитель следственного органа, следователь, орган дознания или дознаватель выносит постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.»;

5) часть первую статьи 220 дополнить словами: «В обвинительном заключении следователь, *прокурор* указывает...»;

6) часть первую статьи 221 дополнить пунктами:

а) «2.1) *о прекращении уголовного дела по основаниям, предусмотренным статьями 24–28.1 настоящего Кодекса;*»

б) «4) *о самостоятельном составлении нового обвинительного заключения, в том числе в случае допущения следователем в обвинительном заключении неточностей, не влияющих на объем обвинения, его юридическую формулировку и квалификацию деяния.*»;

7) часть первую статьи 427 изложить в следующей редакции:

«Если в ходе предварительного расследования уголовного дела о преступлении небольшой или средней тяжести будет установлено, что исправление несовершеннолетнего обвиняемого может быть достигнуто без применения наказания, то *с согласия прокурора следователь и дознаватель должны незамедлительно* вынести постановление о прекращении уголовного преследования и возбуждении перед судом ходатайства о применении к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия, предусмотренной частью второй статьи 90 Уголовного кодекса Российской Федерации, которое вместе с уголовным делом направляется прокурором в суд.».

Для заметок

Для заметок

Научное издание

Яна Александровна Климova, Елена Александровна Зайцева

ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА
НА ЗАВЕРШАЮЩИХ ЭТАПАХ
ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА
ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

Монография

Редактор *Н. Ф. Руденко*
Технический редактор *С. А. Пан*
Компьютерная верстка *Л. Н. Портышевой*
Дизайн обложки *Н. А. Доненко*

Волгоградская академия МВД России.
400089, Волгоград, ул. Историческая, 130.

Редакционно-издательский отдел.
400131, Волгоград, ул. Коммунистическая, 36.

Подписано в печать 10.12.2018. Формат 60x84/16. Бумага офсетная.
Гарнитура Times New Roman. Физ. печ. л. 13,75. Усл. печ. л. 12,8.
Тираж 100 экз. Заказ 45.

ОПиОП РИО ВА МВД России. 400131, Волгоград, ул. Коммунистическая, 36.