

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра уголовного права  
Направление подготовки – 40.03.01. – Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой

\_\_\_\_\_ Т.Б. Чердакова

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему: Акты прокурорского реагирования в российском уголовном  
судопроизводстве

Исполнитель

студент группы 321 сб-2

\_\_\_\_\_

Н.С. Годосейчук

Руководитель

доцент, канд. юрид. наук

\_\_\_\_\_

О.В. Скоробогатова

Нормоконтроль

\_\_\_\_\_

О.В. Громова

**Министерство образования и науки Российской Федерации**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
**(ФГБОУ ВО «АмГУ»)**

Факультет юридический  
Кафедра уголовного права

УТВЕРЖДАЮ  
Зав. кафедрой  
\_\_\_\_\_ Т.Б. Чердакова  
\_\_\_\_\_ 2016 г.

### ЗАДАНИЕ

К бакалаврской работе студента группы 321сб2 Тодосейчук Натальи Сергеевны  
1. Тема бакалаврской работы: Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве

(утверждено приказом от 10.01.2017 № 04-уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 13.01.2017.

3. Исходные данные к бакалаврской работе: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, подзаконные акты, специальная юридическая литература.

4. Содержание бакалаврской работы (перечень подлежащих разработке вопросов): понятие, сущность и классификация актов прокурорского реагирования; акты прокурорского реагирования в досудебном уголовном производстве; акты прокурорского реагирования на стадии возбуждения уголовного дела; акты прокурорского реагирования на стадии предварительного расследования; акты прокурорского реагирования в судебном уголовном производстве

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет.

6. Консультанты по бакалаврской работе: нет.

7. Дата выдачи задания: 13.10.2016.

Руководитель бакалаврской работы: доцент кафедры уголовного права, кандидат юридических наук Скоробогатова Оксана Викторовна

Задание принял к исполнению (дата): 13.10.2016.

---

## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 55 страниц, 40 источников

### АКТЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ, ПРОКУРОР, ТРЕБОВАНИЕ, ПРОТЕСТ, ПРЕДСТАВЛЕНИЕ, ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЕ, ПОСТАНОВЛЕНИЕ, УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

Цель бакалаврской работы заключается в изучении сущности, особенностей и системы актов прокурорского реагирования в уголовном процессе как самостоятельной группы актов, отдельных актов прокурорского реагирования, применяемых на различных стадиях уголовного судопроизводства, а также разработке на базе этого теоретических положений и научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства и правоприменительной деятельности, относящихся к исследуемой проблеме.

Поставленная цель предопределила постановку и решение следующих задач:

- раскрытие сущности, назначения, особенностей принятия и реализации актов прокурорского реагирования в системе иных уголовно-процессуальных актов;
- ранжирование и классификацию актов прокурорского реагирования;
- исследование структуры и содержания отдельных актов прокурорского реагирования, применяемых на различных стадиях уголовного процесса;
- разработку предложений по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства и практики его применения по исследуемой проблематике.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Понятие, сущность и классификация актов прокурорского реагирования	8
1.1. Понятие и сущность актов прокурорского реагирования	8
1.2. Классификация актов прокурорского реагирования в уголовном процессе	13
2 Акты прокурорского реагирования в досудебном уголовном производстве	24
2.1 Акты прокурорского реагирования на стадии возбуждения уголовного дела	24
2.2 Акты прокурорского реагирования на стадии предварительного расследования	33
3 Акты прокурорского реагирования в судебном уголовном производстве	42
Заключение	47
Библиографический список	51

## ВВЕДЕНИЕ

При осуществлении надзора за законностью деятельности органов предварительного расследования, участии в рассмотрении уголовных дел судами прокурор, с одной стороны, способствует решению указанными органами стоящих перед ними задач по осуществлению правосудия и противодействию преступности, с другой – осуществляет защиту охраняемых Конституцией Российской Федерации, отраслевым законодательством прав и свобод граждан и организаций, попавших в сферу уголовного судопроизводства. В случае обнаружения нарушений закона прокурор реагирует на них в форме процессуальных актов с целью принятия мер к восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, устранению и предупреждению нарушений законов<sup>1</sup>.

Участие в уголовном процессе посредством вынесения актов прокурорского реагирования является приоритетным направлением в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации в целях повышения эффективности борьбы с преступностью, соблюдения законности судами и органами, осуществляющими предварительное расследование.

В то же время в юридической науке отсутствуют исследования, в которых система актов прокурорского реагирования в уголовном судопроизводстве рассматривалась бы как единый самостоятельный вид деятельности прокурора. Научная разработка данного вопроса представляется важной в силу особой значимости этих актов, их решающей роли в обеспечении законности на всех стадиях уголовного процесса.

Перемены, произошедшие в правовом регулировании жизни российского общества в 2007 году посредством внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», породили массу вопросов теоретического

---

<sup>1</sup> Терёхин А.А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 3.

и практического характера, часть из которых до сих пор остается неразрешенной. В первую очередь это касается существенного сокращения перечня и изменения характера принимаемых прокурором актов реагирования при осуществлении надзора за деятельностью следственных органов.

К вопросам прокурорской деятельности в уголовном процессе обращались и обращаются многие видные российские ученые. На концептуальном уровне проблема уголовно-процессуальных актов в науке уголовного процесса получила свое разрешение в работах П.А. Лупинской.

Среди современных авторов вопросы деятельности прокурора рассматривают В.Г. Бессарабов, В.С. Балакшин, Е.Ю. Винокуров, З.Ш. Гатауллин, С.А. Шейфер и многие другие авторы.

Цель бакалаврской работы заключается в изучении сущности, особенностей и системы актов прокурорского реагирования в уголовном процессе как самостоятельной группы актов, отдельных актов прокурорского реагирования, применяемых на различных стадиях уголовного судопроизводства, а также разработке на базе этого теоретических положений и научно обоснованных рекомендаций по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства и правоприменительной деятельности, относящихся к исследуемой проблеме.

Поставленная цель предопределила постановку и решение следующих задач:

- раскрытие сущности, назначения, особенностей принятия и реализации актов прокурорского реагирования в системе иных уголовно-процессуальных актов;
- ранжирование и классификацию актов прокурорского реагирования;
- исследование структуры и содержания отдельных актов прокурорского реагирования, применяемых на различных стадиях уголовного процесса;
- разработку предложений по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства и практики его применения по исследуемой проблематике.

Объектом исследования являются уголовно-процессуальные отношения, связанные с деятельностью прокурора по вынесению, процессуальному закреплению и реализации актов прокурорского реагирования в уголовном судопроизводстве, а также правовые нормы, регулирующие общественные отношения в этой сфере.

Предметом исследования служат собственно акты прокурорского реагирования в уголовном процессе России, их законодательное регулирование и практика применения.

Методологическую основу исследования составляют общенаучный диалектический метод, а также специальные научные методы познания объективной действительности: историко-правовой, логико-юридический, формально-логический, сравнительно-правовой, системно-структурный, конкретно-социологический.

Теоретическую основу исследования составили труды ученых в области общей теории права, уголовно-процессуального, уголовного и административного права, прокурорского надзора.

Нормативно-правовую основу исследования составили Конституция Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», иные федеральные законы, постановления Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, приказы и указания Генерального прокурора Российской Федерации.

# 1 ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И КЛАССИФИКАЦИЯ АКТОВ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ

## 1.1 Понятие и сущность актов прокурорского реагирования

Деятельность органов прокуратуры многообразна как по своей специфике, так и по способу осуществления надзорных мероприятий, конечной целью которых является максимальная защита прав и свобод человека. При этом прокуроры, проводя надзорные проверки во всех сферах общественной жизни, по своему усмотрению выбирают и принимают меры прокурорского реагирования, связанные с нарушением законности.

При толковании понятия «уголовно-процессуальный акт» отчетливо просматривается его двойственная природа, включающая в себя действие и документ.

Понятие «процессуального акта» является универсальным, поскольку оно объединяет в себе не только принимаемые органами дознания, следствия, прокуратуры и суда решения, но и иные процессуальные юридические факты, на основе которых уголовный процесс получает свое развитие и реализует поставленные перед ним задачи<sup>2</sup>.

Среди процессуальных актов наиболее разнообразны акты прокурорского реагирования, которые применяются на всех стадиях уголовного процесса. Термин «акт прокурорского реагирования» получил широкое распространение как в научной и практической деятельности, так и в законодательстве.

Можно выделить признаки, характеризующие акты прокурорского реагирования. В частности, они:

- 1) выносятся только уполномоченными на то должностными лицами органов прокуратуры в пределах их компетенции;
- 2) содержат властное волеизъявление;
- 3) определяют правовое отношение прокурора к деятельности иных органов и лиц, участвующих в уголовном процессе;

---

<sup>2</sup> Терёхин А.А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. С. 14.

4) устанавливают, изменяют или прекращают уголовно-процессуальные отношения, подтверждают наличие или определяют отсутствие материально-правовых отношений;

5) принимаются в установленном законом порядке;

6) выражаются в определенной законом форме.

Акты прокурорского реагирования исчерпывающим образом закреплены в Федеральном законе от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>3</sup>. Законодатель называет четыре акта: протест, представление, постановление и предостережение о недопустимости нарушения закона.

Протест - это подготавливаемый прокурором или его заместителем документ, который приносится на противоречащий закону, нарушающий права человека и гражданина правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации в суд.

Срок рассмотрения протеста десять дней с момента его поступления. В исключительных случаях, когда требуется немедленно устранить нарушения закона, прокурор вправе сам установить срок рассмотрения протеста, который может быть меньше, чем установленный законом. Если протест был принесен на решение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, он должен рассматриваться на ближайшем заседании данного органа.

В случае если протест подлежит рассмотрению в коллегиальном органе, о дне заседания должно быть сообщено прокурору, принесшему протест. Пока протест не рассмотрен, прокурор или его заместитель могут отозвать свой протест. Сразу после принятия решения по протесту содержание решения доводится до сведения в письменной форме до прокурора.

Следующим актом реагирования прокурора на нарушения закона

---

<sup>3</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.07.2016) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

является представление об устранении нарушений закона. Как следует из его наименования, оно готовится в случае выявления нарушений закона, причин и условий, способствующих таковым. Представление вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения. Представление об устранении нарушений закона и подлежит безотлагательному рассмотрению.

Так же как и при рассмотрении протеста, если представление рассматривает коллегиальный орган, то заранее об этом и о дне заседания уведомляется прокурор. Законом установлен срок, в течение которого должностными лицами, получившими представление, должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, причин и условий, им способствующих; и в письменной форме сообщено прокурору о результатах принятых мер. Этот срок составляет один месяц со дня внесения представления.

Исходя из содержания ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>4</sup> направляемая Генеральным прокурором РФ в адрес Президента РФ информация о выявленном факте несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и законам РФ должна оформляться также в форме представления.

Прокурору предоставлено право выносить постановления. Таковыми являются постановления, которые он может выносить в рамках различных отраслей прокурорского надзора, а также принимая участие в уголовно-процессуальной деятельности. Как уже отмечалось, осуществляя надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом РФ, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами

---

<sup>4</sup> Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.07.2016) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, суд по интеллектуальным правам, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, прокурор правомочен вынести мотивированное постановление о возбуждении производства об административном правонарушении. К тому же о результатах рассмотрения постановления прокурора о возбуждении производства об административном правонарушении должно быть в письменной форме сообщено прокурору.

Прокуроры и их заместители должны вынести постановление об освобождении из-под стражи лица, содержащегося без законных оснований в учреждении, исполняющем наказание или меру принудительного характера, либо в нарушение закона подвергнутого задержанию, предварительному заключению или помещенного в судебно-психиатрическое учреждение. Данное постановление подлежит обязательному исполнению администрацией, а также органами, исполняющими приговоры судов в отношении лиц, осужденных к наказанию, не связанному с лишением свободы.

Кроме того, постановления прокурором выносятся и в рамках осуществления уголовно-процессуальной деятельности на досудебных стадиях. Постановлением, к примеру, он должен оформить следующие решения:

- о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);
- об отмене незаконного или необоснованного постановления нижестоящего прокурора, а равно незаконного или необоснованного постановления дознавателя (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);
- о результатах рассмотрения жалобы на действие (бездействие, решение) дознавателя или нижестоящего прокурора (ч. 2 ст. 124 УПК РФ);
- о выплате судебных издержек (ч. 3 ст. 131 УПК РФ) и др.

Для предупреждения правонарушений предусмотрено еще одно средство

прокурорского надзора - предостережение о недопустимости нарушения закона. Предостережение может быть объявлено должностным лицам и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях. Предостережение готовится в письменной форме от имени прокурора или его заместителя должностным лицам, а при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях, содержащих признаки экстремистской деятельности, - руководителям общественных (религиозных) объединений и иным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона<sup>5</sup>.

Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, по осуществлению надзора за исполнением законов; за соблюдением прав и свобод человека и гражданина; за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу подлежат безусловному исполнению в установленный срок.

Умышленное невыполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий и изложенных в предостережении, представлении, постановлении и протесте, которые вытекают из его полномочий, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей; на должностных лиц - от двух тысяч до трех тысяч рублей либо дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток (ст. 17.7 КоАП РФ)<sup>6</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что законодатель предусматривает достаточное количество способов реагирования со стороны прокуратуры на

---

<sup>5</sup> Рыжаков А.П. Правоохранительные органы: учебник для вузов. 4-е изд. М.: Юрист, 2015. С. 187.

<sup>6</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

выявленные нарушения законодательства. Виды актов прокурорского реагирования закреплены в Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации».

Акт прокурорского реагирования в уголовном судопроизводстве рассматривается как единство властного волеизъявления и процессуального действия, в которых прокурор в пределах своей компетенции в определенном законом порядке проявляет правовое отношение к деятельности иных органов и лиц, участвующих в уголовном процессе.

## **1.2 Классификация актов прокурорского реагирования в уголовном процессе**

Классифицировать акты прокурорского реагирования можно по различным основаниям. Одним из таких оснований выступает характер предписаний. Однако, как справедливо отмечает Е. Ергашев, недостатком действующего законодательства является как нормативная неурегулированность понятий и видов правовых средств, применяемых прокурором при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, так и отсутствие четкой системы актов прокурорского реагирования, используемых в уголовном процессе<sup>7</sup>.

Традиционно процессуальным средством выявления допущенных нарушений закона, прав и свобод участников уголовного судопроизводства является прокурорская проверка.

Закон уполномочивает прокурора:

- проводить проверку исполнения требований федерального законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

- истребовать и проверять законность решений следователя, руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела (п. 5.1 ч. 2 ст. 37, ч. 4 ст. 146, ч. 6 ст. 148 УПК

---

<sup>7</sup> Ергашев Е. Проблемы правового статуса прокурора в досудебном производстве по уголовному делу // Уголовное право. 2008. № 4. С. 89.

РФ);

- по письменному мотивированному запросу знакомиться с материалами, находящимися в производстве уголовного дела (ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ);

- проверять поступившее с обвинительным заключением (обвинительным актом) уголовное дело (ст. 221, 226 УПК РФ);

- проверять доказательства путем сопоставления их с другими доказательствами, имеющимися в уголовном деле, установления их источников, получения иных доказательств (ст. 87 УПК РФ);

- проверять жалобы на действия (бездействие) и (или) решения органа дознания, дознавателя, начальника подразделения дознания, следователя, руководителя следственного органа, истребуя в случае необходимости дополнительные материалы и принимая иные меры (ч. 1 ст. 124 УПК РФ).

Анализ указанных норм УПК РФ показывает, что уголовно-процессуальный закон в этой части нуждается в совершенствовании, поскольку оставляет без надлежащего правового регулирования ряд важных вопросов.

Анализ п. 9 и 56 ст. 5, ч. 1 ст. 37 УПК РФ позволяет сделать вывод о том, что на прокурора возложено осуществление надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия в ходе досудебного производства, т.е. с момента получения сообщения о преступлении до направления прокурором уголовного дела в суд для рассмотрения по существу. Более того, п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ возлагает на него обязанность по проверке исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Однако УПК РФ не содержит перечень конкретных проверочных действий, которые при этом уполномочен совершать прокурор. Часть 2.1 ст. 37 УПК РФ устанавливает право прокурора знакомиться только с материалами находящегося в производстве уголовного дела, не упоминая материалы проверки сообщения о преступлении.

Из содержания п. 1, 5.1 ч. 2 ст. 37, ч. 3 ст. 144, ч. 6 ст. 148 УПК РФ, по нашему мнению, следует логический вывод о том, что прокурор вправе

истребовать материалы проверки сообщений о преступлениях, как те, по которым приняты решения об отказе в возбуждении уголовного дела, так и находящиеся в производстве. Однако в ходе правоприменительной практики толкование указанных норм закона, к сожалению, не всегда носит столь однозначный характер.

Вместе с тем при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях допускается значительное число нарушений прав граждан. Так, по данным Генеральной прокуратуры РФ, около 80% из всех выявляемых нарушений органов дознания и предварительного следствия допускаются именно в стадии возбуждения уголовного дела<sup>8</sup>. Отказ в приеме и регистрации сообщения о преступлении, принятие незаконных и необоснованных решений, нарушение установленных законом сроков проверки, - вот только часть нарушений, которые допускаются в стадии возбуждения уголовного дела и существенно затрудняют, а порой создают непреодолимые препятствия для реализации конституционного права на судебную защиту и доступ к правосудию.

В связи с изложенным полагаем, что в УПК РФ необходимо внести дополнения, прямо закрепив право прокурора истребовать и проверять материалы проверки сообщения о преступлении, в том числе те, по которым проверка еще не завершена, одновременно предусмотрев обязанность органов предварительного расследования исполнять такое требование прокурора в установленный им срок. Это создаст надлежащие правовые условия для контроля за законностью и обоснованностью действий следователя по проверке сообщения о преступлении, продлению сроков такой проверки (до 10 и 30 суток), принятого решения, а в случае выявления нарушений закона и прав граждан - для незамедлительного принятия мер для их устранения.

Полагаем, что УПК РФ позволяет говорить о таких средствах (актах)

---

<sup>8</sup> Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2015 год: информ.-аналитич. доклад / под общ. ред. И.Э. Звечаровского. М., 2016. С. 285.

прокурорского реагирования, как постановление (п. 2 ч. 2 ст. 37, 124, ч. 4 ст. 146, ч. 6 ст. 148 УПК РФ) и письменное указание (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

В соответствии с п. 25 ст. 5 УПК РФ постановлением является любое решение прокурора, вынесенное в ходе досудебного производства. Поэтому в случае, когда основанием для его вынесения являются выявленные прокурором нарушения закона и оно направлено на их устранение, можно говорить об акте прокурорского реагирования. Это постановления:

- об отмене постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, о возбуждении уголовного дела, о прекращении уголовного дела и о приостановлении предварительного следствия;

- об отмене иных незаконных или необоснованных постановлений дознавателя;

- об освобождении лица, незаконно задержанного или лишенного свободы, незаконно помещенного в медицинский или психиатрический стационар, содержащегося под стражей свыше срока, предусмотренного УПК РФ;

- об изъятии уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передаче их следователю Следственного комитета РФ;

- о возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования, изменения объема обвинения или квалификации действий обвиняемых либо пересоставления обвинительного заключения (обвинительного акта);

- о признании доказательства недопустимым;

- об отстранении дознавателя от дальнейшего производства дознания.

Основанием для их вынесения являются допущенные в ходе предварительного расследования нарушения закона. Они носят для органов предварительного расследования императивный характер, обязательны для исполнения. УПК РФ предусматривает лишь возможность обжалования

вышестоящему прокурору решений об отмене постановления о возбуждении уголовного дела, о возвращении уголовного дела для дополнительного расследования, изменения объема обвинения или квалификации действий обвиняемых либо пересоставления обвинительного заключения (п. 5 ч. 2 ст. 38 УПК РФ).

К числу актов прокурорского реагирования следует отнести и постановление прокурора о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Поскольку оно отвечает указанным выше требованиям - основанием для его вынесения являются выявленные нарушения уголовного законодательства, то в обязательном порядке влечет проведение соответствующей проверки и принятие процессуального решения о возбуждении либо об отказе в возбуждении уголовного дела.

Таких актов прокурорского реагирования, как протест, представление, предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 23, 24, 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»), УПК РФ не знает. И это позволяет говорить о том, что в уголовном судопроизводстве их использование недопустимо<sup>9</sup>.

Признавая, что законодатель практически не предоставил контраргументов против такой позиции (за исключением указания в ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» на то, что полномочия прокурора по надзору за деятельностью органов дознания и предварительного следствия устанавливаются не только уголовным процессуальным, но и иным законодательством, что позволяет все же предполагать, что в сфере уголовного судопроизводства могут применяться и нормы данного Закона без какого-либо иного специального на то указания), следует все же отметить, что такое законодательное решение вряд ли можно

---

<sup>9</sup> Соколов А. Проблемы и практика применения прокурором требования об устранении нарушений федерального законодательства в уголовном процессе // Уголовное право. 2009. № 2. С. 124.

признать удачным, поскольку лишает прокурора серьезных апробированных временем и практикой прокурорского надзора актов прокурорского реагирования. В связи с этим заслуживает поддержки предложение Е. Ергашева о необходимости дополнения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» нормами, разрешающими и регламентирующими применение перечисленных актов прокурорского реагирования при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия.

Пункт 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ закрепил право прокурора требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия. Закон не закрепил ни название нового акта прокурорского реагирования, ни его содержание. Но в практике прокурорского надзора сформировался новый, до 2007 г. неизвестный акт прокурорского реагирования - требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия. И в настоящее время прокуроры весьма активно используют его в своей надзорной деятельности, ежегодно направляя более 250 тысяч таких требований органам предварительного расследования, из которых более 95% признаются обоснованными и удовлетворяются<sup>10</sup>. Однако практика его применения выявила ряд спорных вопросов. Так, по мнению А. Соколова, требование может применяться только по возбужденному уголовному делу, а не по материалу проверки сообщения о преступлении. Автор предлагает направлять в следственные органы письма с анализом нарушений, допущенных в стадии возбуждения уголовного дела, в том числе по фактам нарушения учетно-регистрационной дисциплины<sup>11</sup>.

Признавая, что законодатель оставил в данном случае без надлежащего внимания стадию возбуждения уголовного дела, следует все же критически отнестись к предложению о направлении в следственные органы писем с

---

<sup>10</sup> Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2015 год: информ.-аналитич. доклад / под общ. ред. И.Э. Звечаровского. М., 2010. С. 286.

<sup>11</sup> Соколов А. Проблемы и практика применения прокурором требования об устранении нарушений федерального законодательства в уголовном процессе // Уголовное право. 2009. № 2. С. 124.

анализом допущенных нарушений закона. Предметом требования как акта прокурорского реагирования, как справедливо отмечает Е. Ергашев, являются нарушения федерального законодательства, которые не могут быть устранены посредством вынесения постановления<sup>12</sup>. В стадии возбуждения уголовного дела таковыми являются постановления об отмене постановлений о возбуждении уголовного дела и постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Но как следует реагировать прокурору на иные нарушения закона, например на нарушения сроков проверки сообщения о преступлении? Очевидно, что направление писем, содержащих анализ допущенных нарушений, не приведет к быстрому и полному устранению нарушений и восстановлению нарушенных прав граждан. Теория и практика прокурорского надзора не знает такого акта прокурорского реагирования, как письмо, и у органов предварительного расследования нет обязанности по его рассмотрению и принятию по нему соответствующего решения.

Полагаем, что в целях устранения сложившейся ситуации необходимо внесение изменений в п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Указанную норму закона, по нашему мнению, следует изложить в следующей редакции: «требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства по уголовному делу». Такая формулировка закрепит право прокурора вносить требования об устранении нарушений закона и в стадии возбуждения уголовного дела.

В соответствии с ч. 3 ст. 38, ч. 4 ст. 39 УПК РФ требование прокурора обязательно для рассмотрения руководителем следственного органа в 5-суточный срок, но необязательно для исполнения. Оно может быть отклонено, что оформляется соответствующим мотивированным постановлением руководителя следственного органа.

---

<sup>12</sup> Ергашев Е. Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия, как новый вид актов прокурорского реагирования // Уголовное право. 2007. № 6. С. 83.

При отклонении требования прокурор вправе обратиться к руководителю вышестоящего следственного органа, а в случае несогласия последнего - к Председателю Следственного комитета РФ (руководителю следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти), а затем - к Генеральному прокурору РФ, решение которого является окончательным (ч. 6 ст. 37 УПК РФ).

Таким образом, УПК РФ устанавливает особую форму реагирования прокурора на неисполнение следователем и руководителем следственного органа его требования об устранении нарушений закона - обращение к вышестоящему руководителю следственного органа, а затем к Генеральному прокурору РФ и не предусматривает какой-либо ответственности следователя, руководителя следственного органа за неисполнение требований прокурора. Единственной процессуальной формой реагирования прокурора на нарушение закона и неисполнение его требований может быть принятие в соответствии с п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ решения об изъятии уголовного дела (материалов проверки сообщения о преступлении) у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передаче их следователю Следственного комитета РФ. Иным образом решен этот вопрос применительно к дознавателю, который может быть отстранен прокурором от производства расследования в связи с нарушением требований УПК РФ (п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Заслуживает, по нашему мнению, внимания и еще одно обстоятельство. Под требованием прокурора в уголовном судопроизводстве понимается не только акт прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, но и просьба прокурора о выполнении следователем, руководителем следственного органа определенного действия. Например, требование о предоставлении возможности ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела, об ознакомлении с материалами об отказе в возбуждении уголовного дела, о предоставлении в связи с проверкой поступившей жалобы каких-либо дополнительных материалов либо выполнении каких-либо иных

действий (например, о явке и даче объяснений должностными лицами органов предварительного следствия, решения и (или) действия (бездействие) которых обжалуются). Такое требование является составной частью проводимой прокурором проверки законности процессуальной деятельности органов предварительного расследования и обязательно для исполнения либо в силу прямого указания в конкретной норме УПК РФ (ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ), либо исходя из содержания норм УПК РФ, предусматривающих полномочия прокурора, в их совокупности и взаимосвязи с нормами Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (ч. 1 ст. 6, ст. 30).

В то же время следует отметить, что УПК РФ не предусматривает алгоритма действий прокурора в случае невыполнения указанных требований. Вопрос о возможности применения иных правовых механизмов, чем предусматривает УПК РФ, в частности предусмотренных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», остается неразрешенным, вызывая многочисленные споры<sup>13</sup>. По нашему мнению, в этом случае действия прокурора также должны регламентироваться нормами УПК РФ - специального закона, регламентирующего отношения в сфере уголовного судопроизводства. Такая позиция представляется логичной, основанной на нормах закона. Однако следует признать, что сегодня уголовно-процессуальный закон таких механизмов не содержит.

Учитывая сущность общественных отношений в сфере уголовного судопроизводства, процессуальное положение прокурора, сложившуюся правоприменительную практику по рассмотрению требований прокурора, полагаем необходимым внести изменения в действующее уголовно-процессуальное законодательство, установив, что требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в досудебном производстве по делу, подлежат исполнению, но могут быть обжалованы следователем, руководителем следственного органа в

---

<sup>13</sup> Буланова Н.В. Обеспечение прав человека в уголовном судопроизводстве средствами прокурорского надзора // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 33 - 40.

установленном уголовно-процессуальном законодательством порядке, т.е. вышестоящему прокурору.

В заключении следует отметить, что классификацию актов прокурорского реагирования можно рассмотреть по наиболее существенным основаниям: стадиям уголовного процесса, в рамках которых они применяются; лицам, которым они адресованы; особенностям их структуры и содержания; характеру их действия; времени принятия; правовому статусу субъекта, издавшего акт; правовым последствиям применения.

Наиболее существенное значение среди актов прокурорского реагирования имеют акты-решения. Анализируя различные точки зрения о сущности таких актов, думается, что акты-решения, в отличие от других процессуальных актов, призваны разрешать по существу какие-либо вопросы, возникающие в рамках уголовно-процессуальной деятельности.

Отсутствие у прокурора полномочий по объявлению предостережений о недопустимости нарушения уголовного и уголовно-процессуального законодательства лишает прокурора важного средства профилактики нарушений закона, представляющих высокую степень общественной опасности. В связи целесообразно в часть 1 статьи 6 УПК РФ включить положение о насущной и традиционной задаче уголовного процесса – предупреждении преступлений и правонарушений, подкрепив ее реализацию возможностью прокурора реагировать в форме объявления должностным лицам предостережений о недопустимости нарушения уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Считаем, что прокурор, как лицо, осуществляющее надзор за исполнением законов на территории Российской Федерации, должен быть упомянут в части 2 статьи 158 УПК РФ и наделен в рамках уголовного процесса полномочием по внесению в организации и должностным лицам представлений об устранении нарушений закона и обстоятельств, способствовавших совершению преступления.

При отсутствии в уголовно-процессуальном законе положений о такой

форме реагирования на досудебных стадиях уголовного процесса, как представление, органами прокуратуры данный акт реагирования тем не менее активно применяется, учитывается при формировании статистической отчетности. Такое положение дел обуславливает необходимость изменения содержащегося в УПК РФ понятия представления либо наделения отдельными признаками представления иных актов прокурорского реагирования, используемых в досудебных стадиях.

## 2 АКТЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ В ДОСУДЕБНОМ УГОЛОВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

### 2.1 Акты прокурорского реагирования на стадии возбуждения уголовного дела

Одним из актуальных, вызывающих острые дискуссии в среде ученых, остается вопрос о функциях и полномочиях прокурора в уголовном судопроизводстве, которые он реализует на стадиях досудебного уголовного судопроизводства.

В последнее время на страницах многих журналов обсуждаются предложения о ликвидации стадии возбуждения уголовного дела из отечественного уголовного процесса<sup>14</sup>. Все это вызывает определенную обоснованную тревогу по поводу гарантий защиты прав и свобод граждан. Задачи прокурора в стадии возбуждения уголовного дела заключаются в том, чтобы предупредить, выявить и устранить нарушения порядка приема, регистрации, учета, проверки и разрешения сообщений о преступлениях органом дознания, дознавателем, следователем, а также принять меры по восстановлению нарушенных прав граждан, участвующих в первоначальной стадии уголовного судопроизводства. Закон должен предусматривать единый, четкий и эффективный порядок реагирования прокурора на незаконные и необоснованные решения, принимаемые в стадии возбуждения уголовного дела.

В ходе прокурорского надзора выявляется и устраняется значительное число нарушений закона, допускаемых органами дознания и следователями, путем отмены незаконно принятых решений о возбуждении, отказе в возбуждении уголовных дел и использования других мер прокурорского реагирования.

---

<sup>14</sup> Дорошков В.В. Общие и специальные полномочия прокурора в уголовном процессе // Мировой судья. 2015. № 11. С. 13.

Содержание стадии возбуждения уголовного дела не ограничивается принятием компетентным органом соответствующего процессуального решения. Она включает в себя деятельность по оценке сведений, содержащихся в поступивших материалах и сообщениях о преступлениях. Важная часть этой деятельности состоит в установлении наличия или отсутствия достаточных поводов и оснований для возбуждения дела. Завершает рассматриваемую стадию принятие решения о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела, при этом должно обращать внимание на своевременность реагирования на поступающую в правоохранительные органы информацию о совершенных и готовящихся преступлениях, создание предпосылок для успешного расследования по ним.

Необходимость прокурорского надзора за соблюдением законности и прав граждан на стадии возбуждения уголовного дела вызвана рядом нарушений, таких как нарушение учетно-регистрационной дисциплины в ходе рассмотрения сообщений о преступлениях, в том числе укрытие преступлений от учета; попытки должностных лиц, производящих предварительную проверку информации о преступлениях, фальсифицировать фактические данные для необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела; стремление не ставить на учет неочевидные, заведомо трудно раскрываемые преступления и улучшить таким способом статистические показатели раскрываемости<sup>15</sup>.

Анализ правоприменительной практики показывает, что, несмотря на принимаемые меры, органами предварительного расследования продолжают допускаться многочисленные нарушения закона при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях.

Так, в прошедшем году сохранилась положительная динамика выявленных прокурором нарушений закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, которые составляют большинство от всех выявленных нарушений на досудебных стадиях уголовного процесса (если

---

<sup>15</sup> Быкова Е.В., Парфенова М.В. Современные задачи российской прокуратуры // Российская юстиция. 2013. № 11. С. 56.

в 2014 г. прокурорами было выявлено 2921344 таких нарушения, их рост по сравнению с 2013 г. составил 12,3%; то в 2015 г. уже 3428095, а рост по сравнению с 2014 г. составил уже 17,3%)<sup>16</sup>.

Прокуроры отмечают, что основными причинами процессуальных нарушений на стадии возбуждения уголовного дела является неполнота проводимых проверок сообщений о преступлениях, поспешность и необоснованность выводов о наличии признаков уголовно наказуемого деяния, а также отсутствие объективного, взвешенного подхода к принятию важнейшего процессуального решения, инициирующего процедуру уголовного преследования.

Одним из главных приоритетов прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве является обеспечение конституционного принципа неприкосновенности личности, нарушение которого в досудебном производстве в полной мере не устранено вследствие поверхностной оценки оснований и мотивов, положенных в основу принятия решений о задержании должностными лицами органов дознания и предварительного следствия, а также упущений в организации прокурорами надзора за порядком применения к гражданам мер процессуального принуждения, влекущих нарушение прав подозреваемых и обвиняемых на свободу и личную неприкосновенность.

К сожалению, прокурорами продолжают выявляться факты задержания лиц в качестве подозреваемых по основаниям, предусмотренным административным законодательством, чем грубо нарушаются их конституционные права и требования уголовно-процессуального законодательства.

При производстве задержания по-прежнему имеются случаи нарушения положений уголовно-процессуального закона.

Всего в 2015 году по различным основаниям освобожден каждый

---

<sup>16</sup> Статистические отчеты «О работе прокурора» по форме «П» за 2014 г.; форма 514 (НСИД) статистической отчетности Генеральной прокуратуры Российской Федерации за 2014 - 2015 гг. // Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс», 2016.

четвертый задержанный, а всего 31097 лиц (2014 г. - 31991)<sup>17</sup>.

Прокуроры отмечают, что распространенность нарушений в рассматриваемой сфере носит системный характер и является, как правило, непреодолимым препятствием в осуществлении задач и достижении целей уголовного судопроизводства, нарушаются права и законные интересы лиц и организаций, потерпевших от преступлений, в том числе права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство, закрепленные в Конституции Российской Федерации<sup>18</sup> и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>19</sup>.

В ходе досудебного производства по делу прокуроры принимают активное участие при рассмотрении судами ходатайств следователей, дознавателей об избрании в отношении подозреваемых, обвиняемых мер пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога, о продлении срока содержания под стражей и производстве следственных действий, ограничивающих конституционные права участников уголовного судопроизводства, что является дополнительной гарантией соблюдения законности.

Помимо этого, в ходе предварительного следствия допускаются нарушения права на защиту. В соответствии с информацией прокуратур субъектов Российской Федерации ими в 2015 г. выявлено на 26,8% таких фактов больше, чем в 2014 г.<sup>20</sup>

Несмотря на положительную динамику деятельности прокурора по защите прав участников уголовного судопроизводства и обеспечения равенства их прав, Россия предпринимает все усилия для дальнейшего совершенствования практики применения уголовно-процессуального

---

<sup>17</sup> Дикарев И.С. Спорные вопросы организации досудебного производства по уголовным делам // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 27.

<sup>18</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>19</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

<sup>20</sup> Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/> (дата обращения 25.12.2016)

законодательства в этом направлении.

Исследование вопросов подготовки и реализации постановления прокурора на стадии возбуждения уголовного дела возможно на основе базовых положений теории прокурорского надзора<sup>21</sup>. Рассмотрим некоторые ключевые вопросы подготовки и реализации соответствующих постановлений прокурора.

В современной уголовно-процессуальной науке возбуждение уголовного дела рассматривается прежде всего как форма реагирования на полученное сообщение о нарушении закона, как начало судопроизводства по конкретному делу. Именно возбуждение уголовного дела - это исходная стадия уголовного процесса. Она охватывает деятельность органа дознания, дознавателя, следователя, прокурора с момента поступления сообщения о преступлении до вынесения процессуального решения о возбуждении уголовного дела или отказа в возбуждении дела<sup>22</sup>.

Ранее в юридической литературе высказывалась и иная точка зрения, согласно которой стадия возбуждения уголовного дела ограничивалась этапом принятия одного из упомянутых решений уполномоченными органами. Поэтому и содержание прокурорской деятельности на данном этапе определялось лишь задачами обеспечения законности принятия соответствующих решений. Однако эта концепция не нашла поддержки у большинства авторов, в том числе признанных ученых-процессуалистов<sup>23</sup>, и была опровергнута самой практикой прокурорской деятельности. Любой просчет (невнимательность, недостаточный профессионализм и т.д.) прокурора на каждом участке надзора за процессуальной деятельностью компетентных органов по принятию, регистрации, проверке сообщений о преступлениях может привести к негативным последствиям, в том числе серийным тяжким преступлениям.

Отметим, что надзорная деятельность прокурора ограничена, с одной

---

<sup>21</sup> Петрухин И.Л. Теоретические основы реформы уголовного процесса в России. М., 2005. С. 88.

<sup>22</sup> Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Буланова Н.В. Прокурор в досудебных стадиях уголовного процесса России. М., 2006. С. 13.

<sup>23</sup> Уголовный процесс: учебник / под ред. В.П. Божьева. М., 2012. С. 289.

стороны, нормами, за исполнением которых осуществляется надзор, с другой - нормами, регламентирующими полномочия прокурора при осуществлении надзора. Соответственно, эффективность прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела (равно как и всей прокурорской деятельности) во многом зависит от того, насколько эти нормы достаточны и совершенны.

О недоработках ряда норм УПК РФ свидетельствует непрерывный процесс внесения изменений и дополнений в него. Вместе с тем уже много лет обсуждается проект специального федерального закона, посвященного порядку регистрации и учета сообщений о преступлениях, но его представление в законодательные органы РФ постоянно откладывается по разным причинам, что отрицательно сказывается на организации борьбы с преступностью, в том числе при возбуждении уголовных дел в ходе досудебного судопроизводства<sup>24</sup>.

Прокурор в ходе досудебного производства уполномочен проверять исполнение требований о порядке приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), отменять незаконные или необоснованные постановления органов дознания и предварительного следствия о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 146 и ч. 6 ст. 148 УПК РФ).

Источником информации для принятия прокурором соответствующего решения выступают, помимо поступающих в прокуратуру копий основных процессуальных документов, результаты прокурорских проверок. На участке надзора за законностью приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях прокурорские проверки в соответствии с требованиями Генерального прокурора РФ<sup>25</sup> должны проводиться систематически (не реже одного раза в месяц) в воинских частях, соединениях (объединениях), военных учреждениях и гарнизонах в порядке, определяемом Главным военным прокурором, а при наличии сведений о нарушениях закона - безотлагательно.

---

<sup>24</sup> Толстых А.В. О подготовке и реализации постановления прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Российский юридический журнал. 2014. № 6. С. 142.

<sup>25</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 05.09.2011 № 277 (ред. от 08.06.2015) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // Законность. 2011. № 12.

УПК РФ не устанавливает срок проведения прокурорской проверки, хотя в УПК РСФСР этот срок был предусмотрен. С нашей точки зрения, обязательность ежемесячного проведения прокурором данной проверки как одного из важнейших факторов обеспечения законности, защиты интересов личности, общества и государства должна быть закреплена на законодательном уровне.

Выявленные прокурором в ходе проверки нарушения законности дают основания для применения средств прокурорского реагирования, в том числе вынесения мотивированных постановлений о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ)<sup>26</sup>. Нарушением законности может считаться факт укрытия преступления от учета при наличии достаточных данных, указывающих на признаки этого преступления.

Уже давно высказывается мнение о возможности и даже необходимости вынесения постановления о возбуждении производства об административном правонарушении в отношении должностных лиц, виновных в укрытии преступлений небольшой и средней тяжести. Правовой основой для применения этой меры прокурорского реагирования служит ст. 25 Закона о прокуратуре РФ. Вместе с тем, по нашему мнению, ограничивая полномочия прокурора в досудебном производстве, законодатель подчеркивает независимость следственного аппарата, что препятствует включению данного постановления в механизм досудебного производства. Нарушение порядка регистрации и разрешения сообщений, установленного ведомственными нормативными актами, может образовывать лишь состав административного проступка, в основе которого - нарушение подзаконных правовых актов, но это правонарушение, к сожалению, находится уже вне сферы прокурорского надзора. Нельзя не отметить, что сегодня практически не исследован вопрос о непредумышленном сокрытии преступлений, когда дознаватель или

---

<sup>26</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

следователь допускают ошибки в квалификации преступлений. Это предопределяет необходимость специального рассмотрения прокурором, осуществляющим надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, особенностей регистрации и учета отдельных видов преступлений, входящих в гл. 24 УК РФ (ст. 205 - 212)<sup>27</sup>.

Обратимся к проблеме реализации постановления как средства прокурорского реагирования органами дознания и предварительного следствия на этапе вынесения постановлений о возбуждении уголовного дела.

Как верно отмечает профессор А.Г. Халиулин<sup>28</sup>, возбуждение уголовного дела без законных повода и основания (особенно так называемого заказного уголовного дела) влечет противозаконное применение мер процессуального принуждения, заставляет органы, осуществляющие уголовное преследование, производить процессуальные действия при отсутствии предмета для уголовно-процессуальной деятельности.

Вместе с тем надежного инструментария для предотвращения подобных нарушений у прокуроров, по нашему мнению, нет.

В течение последних десяти лет процессуальные полномочия прокурора по осуществлению надзора за законностью принятия решения о возбуждении уголовного дела публичного обвинения (ст. 146 УПК РФ) неоднократно изменялись. Прежде всего, прокурор лишился права возбуждать уголовное дело. Затем был устранен процессуальный порядок возбуждения уголовного дела, при котором обязательным условием реализации постановления о возбуждении уголовного дела было согласие прокурора. Сейчас и руководитель следственного органа, и следователь, и дознаватель, и орган дознания получили право без чьего-либо согласия выносить постановления о возбуждении уголовного дела (за исключением случаев, указанных в ч. 4 ст. 147 УПК РФ, когда дознаватель с согласия прокурора возбуждает уголовное дело о преступлениях, указанных в ч. ч. 2 и 3 ст. 20 УПК РФ, и в случаях,

---

<sup>27</sup> Иванов И.П. Квалификация преступлений, проблемы их регистрации и учета. 3-е изд., доп. М., 2004. С. 7.

<sup>28</sup> Халиулин А.Г. Возбуждение уголовного дела. М., 2014. С. 21.

предусмотренных ч. 4 ст. 20 УПК РФ). Прокурорам следует ориентироваться на имеющиеся полномочия и эффективно их использовать.

Так, важным правовым инструментом выступает возможность вынесения прокурором мотивированного постановления об отмене постановления о возбуждении уголовного дела в случае признания его незаконным и необоснованным, закрепленная в п. 4 ст. 146 УПК РФ.

Кроме того, законом установлен порядок незамедлительного направления в прокуратуру копий постановлений о возбуждении уголовного дела. Так, прокурор уведомляется о возбуждении уголовного дела капитанами морских и речных судов, находящимися в дальнем плавании, руководителями геологоразведочных партий или зимовок, удаленных от мест расположения органов дознания, главами дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации, как только появляется возможность такого уведомления.

Важнейший инструмент обеспечения законности на стадии возбуждения уголовного дела - постановление прокурора об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. В УПК РФ в редакции Федерального закона от 29 мая 2002 г. N 58-ФЗ было закреплено право прокурора отменять незаконные и необоснованные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела независимо от формы предварительного расследования и субъекта, вынесшего постановление, возбуждать уголовное дело либо возвращать материалы для дополнительной проверки. В соответствии с изменениями, внесенными в УПК РФ Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ, прокурор лишился права отмены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, выносимого следователями. Фактически были ликвидированы как прямая связь действий прокурора с процессуальными действиями следователя, так и императивность требований прокурора. Практика выявила ошибочность этих изменений, и в 2010 г. Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ прокурору вновь было предоставлено право отменять своим постановлением постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, что с учетом изменений

в структуре следственных органов и компетенции их руководителей сегодня закреплено в п. 6 ст. 148 УПК РФ<sup>29</sup>.

Таким образом, законодатель учел недостатки в обеспечении законности на стадии возбуждения уголовного дела, выявленные практикой. Вместе с тем установление «двойного» порядка вынесения постановления об отмене постановления следователя, на наш взгляд, по-прежнему не обеспечивает обязательности исполнения требований прокурора. Теряется смысл постановления прокурора в системе его надзорной деятельности, что усложняет деятельность прокуратуры по обеспечению законности в ходе предварительного следствия.

Представляется, что выход из этой ситуации заключается в возврате к обязательности исполнения требований прокурора, исключении каких-либо «согласовательных и одобрительных» процедур их исполнения.

Постановления прокурора «встраиваются» в структуру законодательного обеспечения законности и качества предварительного расследования и способствуют защите прав и законных интересов участников уголовного процесса.

Подводя итог сказанному, необходимо еще раз подчеркнуть определяющее значение прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав основных участников уголовного процесса - подозреваемого, обвиняемого и потерпевшего. Обеспечение прав данных лиц постоянно находится в поле зрения прокуроров. Каждый случай нарушения их прав является объектом повышенного внимания. Деятельность прокуроров имеет важное превентивное значение и служит надежной гарантией от незаконного, необоснованного ограничения прав и законных интересов заинтересованных лиц.

## **2.2 Акты прокурорского реагирования на стадии предварительного расследования**

---

<sup>29</sup> Толстых А.В. О подготовке и реализации постановления прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Российский юридический журнал. 2014. № 6. С. 145.

Вступление в законную силу изменений, внесенных в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием работы органов предварительного расследования, требует надлежащих правовых механизмов реализации прокурором полномочий в ходе осуществления надзора за их процессуальной деятельностью. К сожалению, этот вопрос урегулирован недостаточно четко, что вызывает как научные споры, так и сложности правоприменительного характера. В связи с этим представляется оправданным рассмотреть полномочия прокурора в стадии предварительного расследования.

Так, с принятием Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ<sup>30</sup> прокурор получил возможность эффективно осуществлять свою деятельность в досудебном производстве, отменяя незаконно прекращенное либо приостановленное уголовное преследование.

Вместе с тем возникают определенные сложности в исполнении требований законодательства в части необходимости осуществления проверки и изучения материалов всех приостановленных, прекращенных производством уголовных дел в течение одного месяца со дня вынесения соответствующего постановления, как того требует п. 1.9 Приказа Генерального прокурора РФ от 2 июня 2011 г. № 162<sup>31</sup>. Подобные сложности могут быть объяснены тем, что в ч. 2 ст. 208 и ч. 1 ст. 213 УПК РФ не установлены конкретные сроки направления прокурору копий постановлений о приостановлении и прекращении производства по уголовным делам, а также самих уголовных дел.

В первую очередь возникает вопрос относительно сроков реализации полномочий руководителей следственных органов в части ведомственного контроля за законностью этих процессуальных решений. Кроме того, нередко на запрос прокурора поступает ответ руководителя следственного органа о том, что уголовное дело будет представлено после его изучения. В связи с этим

---

<sup>30</sup> Федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 16.

<sup>31</sup> Приказ Генпрокуратуры России от 02.06.2011 № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. 2011. № 11. С. 15.

возникает вопрос о законности и обоснованности такого ответа руководителя следственного органа.

Действительно, в силу пп. 2 и 2.1 ч. 1 ст. 39 УПК РФ полномочия руководителя следственного органа закреплены без каких-либо временных рамок. Однако в соответствии с действующим законодательством рассмотренный процессуальный порядок организации и проведения проверок решений о приостановлении и прекращении уголовных дел предполагает инициативный и постоянный надзор. В соответствии с п. 5.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор не только вправе истребовать решения следователя или руководителя следственного органа о приостановлении или прекращении уголовного дела, но и, исходя из системного толкования уголовно-процессуального закона, получать материалы уголовного дела, без которых проверка законности и обоснованности указанных решений невозможна. Поэтому требование прокурора о представлении указанных документов носит императивный характер и подлежит исполнению в полном объеме, в том числе в части установления им срока, а ответ руководителя следственного органа о том, что уголовное дело будет представлено после его изучения, является необоснованным и не может быть признан законным. В таком случае имеются все основания для инициирования мер прокурорского реагирования<sup>32</sup>.

В связи с непредставлением материалов уголовных дел прокурорами, как правило, направляются информация и требования об устранении нарушений федерального законодательства, большинство из которых по результатам рассмотрения не удовлетворяются. Подобные обстоятельства, на наш взгляд, неприемлемы и являются препятствием для осуществления своевременного и действенного прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного расследования.

Вместе с тем отдельными прокурорами выработан механизм, позволяющий пресечь подобные факты.

---

<sup>32</sup> Цивенко И.В. Прокурорский надзор, ведомственный и судебный контроль исполнения законов при расследовании уголовных дел // Адвокат. 2016. № 7. С. 40.

Так, в ряде прокуратур субъектов Федерации (в том числе в Амурской области и Хабаровском крае) сложилась практика привлечения должностных лиц органов предварительного расследования к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ за неисполнение законных требований прокурора, в частности за непредставление материалов доследственной проверки. Следует отметить, что подобная практика применима в случае неисполнения законных требований прокурора в части непредставления материалов уголовного дела.

К примеру, заместителем межрайонного прокурора в территориальный следственный отдел СУ СК России направлен запрос о представлении в прокуратуру материалов проверки для изучения в рамках надзорных полномочий. Поскольку в установленный прокурором срок запрос не был исполнен, руководителю следственного отдела направлено повторное напоминание о необходимости представления материала вне зависимости от принятого по нему процессуального решения, которое аналогичным образом проигнорировано. В обоснование решения об отказе в представлении материала проверки и копий процессуальных решений руководитель территориального следственного отдела указал, что материал проверки возвращен следователю для проведения дополнительных проверочных мероприятий, в связи с чем постановления об отказе в возбуждении уголовного дела не имеют юридической силы.

За невыполнение законных требований прокурором межрайонной прокуратуры в отношении руководителя следственного отдела было возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ст. 17.7 КоАП РФ. Материал по данному факту направлен прокурором в мировой суд города для рассмотрения по существу. Постановлением мирового судьи судебного участка руководителю следственного органа назначено наказание в виде штрафа в размере 2 тысяч рублей<sup>33</sup>.

Таким образом, практика возбуждения дел об административных

---

<sup>33</sup> Алексеева Л.Г. Противодействие коррупции мерами прокурорского надзора // Законность. 2016. № 5. С. 17.

правонарушениях, предусмотренных ст. 17.7 КоАП РФ, и их рассмотрения свидетельствует об обоснованности использования прокурорами данных полномочий, в том числе в связи с невыполнением законных требований в уголовно-правовой сфере.

Не могут не вызывать вопросы и механизмы контроля за соблюдением сроков предварительного следствия при возобновлении приостановленного или прекращенного уголовного дела. Так, при возобновлении приостановленного или прекращенного уголовного дела либо возвращении уголовного дела для производства дополнительного расследования срок дополнительного следствия устанавливается руководителем следственного органа, в производстве которого находится уголовное дело, и не может превышать одного месяца со дня поступления уголовного дела к следователю. Дальнейшее продление срока предварительного следствия производится на общих основаниях в порядке, установленном ч. 4, 5 и 7 ст. 162 УПК РФ. Вместе с тем имеют место факты неоднократного возобновления приостановленного уголовного дела, произвольного установления руководителем следственного органа срока предварительного следствия.

Полагаем, что нормы, предусматривающие исключения из установленных законом общих правил продления сроков предварительного следствия, не подлежат расширительному толкованию. Согласно позиции Конституционного Суда РФ<sup>34</sup> положения ч. 6 ст. 162 УПК РФ не содержат прямого указания на возможность неоднократного продления срока предварительного следствия. На этом основании положения ч. 6 ст. 162 УПК РФ не позволяют неоднократно осуществлять продление срока предварительного следствия, если в результате общая его продолжительность будет более чем на один месяц превышать указанные в ч. 4 и 5 данной статьи сроки. Таким образом, неоднократное возобновление приостановленного уголовного дела, в том числе по разным основаниям, бесконтрольное,

---

<sup>34</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 19 октября 2010 г. № 1412-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Фирулева Александра Андреевича на нарушение его конституционных прав частью шестой статьи 162 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс», 2016.

произвольное установление руководителем следственного органа срока предварительного следствия противоречат требованиям, предусмотренным ч. 4, 5 ст. 162 УПК РФ, и нарушают право на судебное разбирательство в разумный срок. Данный вывод следует из системного толкования положений ст. 6.1, п. 8 ч. 1 ст. 39, ч. 6 ст. 162 УПК РФ и согласуется с позицией Конституционного Суда РФ.

При выявлении подобных нарушений в стадии предварительного расследования прокурорами вносятся акты реагирования и применяются процедуры оспаривания решений руководителей следственных органов, предусмотренные УПК РФ.

В частности, реализуя предусмотренные законом полномочия по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, прокурорами в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ направляются требования об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования. В случае несогласия руководителей следственных органов с такими требованиями прокуроры обращаются к руководителям вышестоящих следственных органов в порядке, установленном ч. 6 ст. 37 УПК РФ.

Возникают вопросы и относительно правомерности внесения прокурором в соответствии со ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» представления об устранении нарушений закона, выявленных в деятельности органов предварительного расследования, в том числе Следственного комитета РФ, поскольку ни гл. 3 Закона о прокуратуре, ни УПК РФ не содержат норм, дающих право прокурору использовать данный акт реагирования при осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

В то же время следует отметить, что в силу ст. 30 Закона о прокуратуре, регламентирующей полномочия прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, такие полномочия устанавливаются уголовно-

процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами. В свою очередь Закон о прокуратуре содержит перечень актов прокурорского реагирования, включающий представление.

Нельзя не согласиться с Н.В. Булановой, которая полагает, что использование предусмотренных Законом о прокуратуре актов прокурорского реагирования позволит повысить действенность прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие. При этом, продолжает автор, нормы Закона о прокуратуре не вступают в коллизию с предписаниями УПК РФ, они не противоречат, а дополняют друг друга, позволяя при их системном использовании достигнуть в кратчайшие сроки наибольшего положительного результата по предупреждению, пресечению и устранению нарушений закона, привлечению лиц, виновных в их совершении, к предусмотренной законом ответственности, восстановлению нарушенных прав и свобод участников уголовного судопроизводства<sup>35</sup>.

Поэтому, на наш взгляд, при выявлении в деятельности органов предварительного расследования неоднократных нарушений, носящих системный характер, внесение представления об устранении нарушений закона в соответствии со ст. 24 Закона о прокуратуре является правомерным. При этом Следственный комитет РФ, нам представляется, не должен рассматриваться в качестве исключения, поскольку согласно Федеральному закону «О Следственном комитете Российской Федерации» он является органом, осуществляющим предварительное расследование по уголовным делам, и как государственный орган в своей деятельности обязан соблюдать требования уголовно-процессуального, а также иного законодательства.

Прокурор вправе требовать представления любых документов, материалов, статистических и иных сведений, которые необходимы для оценки законности деятельности СК России и его территориальных органов. Однако

---

<sup>35</sup> Буланова Н.В. Акты прокурорского реагирования на нарушения закона, допущенные органами дознания и органами предварительного следствия в досудебных стадиях уголовного процесса // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2014. N 4(42). С. 39.

законодатель предусмотрел сложную и не отвечающую интересам правосудия процедуру, предполагающую необязательность исполнения органами предварительного следствия требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, в то время как практика свидетельствует: постановления руководителей следственных органов о несогласии с требованиями прокурора не всегда являются мотивированными.

Например, был выявлен факт, когда прокурором направлялось требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства, а именно нарушения разумного срока уголовного судопроизводства по уголовному делу в отношении несовершеннолетних лиц, обвиняемых в совершении преступления, предусмотренного п. «а» ч. 3 ст. 158 УК РФ. Несмотря на их обоснованность, руководителем следственного отдела в их удовлетворении было отказано, что явилось основанием для обращения прокурора к вышестоящему прокурору с целью последующего обращения к руководителю вышестоящего следственного органа. По результатам рассмотрения требования прокуратуры области оно было полностью удовлетворено руководителем вышестоящего следственного органа. Тем самым благодаря принципиальной позиции прокуратуры нарушения закона были устранены, а уголовное дело направлено в суд<sup>36</sup>.

Таким образом, наиболее значимые акты прокурора, применяемые в стадии предварительного расследования, это - указание, требование, различные виды постановлений, представление об особом порядке проведения судебного заседания при соблюдении обвиняемым условий и выполнении обязательств, указанных в досудебном соглашении о сотрудничестве и другие.

Законодателем установлена весьма противоречивая и малоэффективная процедура рассмотрения требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства в случае несогласия с ними руководителя следственного органа или следователя.

---

<sup>36</sup> Буланова Н.В. Акты прокурорского реагирования на нарушения закона, допущенные органами дознания и органами предварительного следствия в досудебных стадиях уголовного процесса // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2014. N 4(42). С. 39.

В связи с этим предлагаем внести изменения в УПК РФ, согласно которым руководителю следственного органа или следователю через руководителя следственного органа предоставить право обжалования требований и постановлений надзирающего прокурора вышестоящему прокурору, решение которого должно стать окончательным.

Считаем целесообразным в нормативных документах Генеральной прокуратуры Российской Федерации установить сроки, в течение которых прокурор при несогласии руководителя следственного органа с его требованиями должен обратиться к вышестоящему прокурору, а вышестоящий прокурор – принять решение об обжаловании ответа руководителя следственного органа вышестоящему руководителю следственного органа либо об отклонении ходатайства прокурора.

По нашему мнению, содержание требований и представлений прокурора зачастую дублируется, включает в себя одни и те же либо схожие факты нарушения положений уголовного и уголовно-процессуального закона. Вместе с тем при выявлении нарушений уголовного и уголовно-процессуального законодательства в ходе осуществления надзорной деятельности на стадии предварительного расследования прокурор, помимо вынесения постановлений, должен применять специальный акт реагирования – требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия.

Следует закрепить в УПК РФ полномочия прокурора по постановке в требовании об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия, вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности следователей и дознавателей, совершивших грубые либо неоднократные нарушения закона.

### 3 АКТЫ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ В СУДЕБНОМ УГОЛОВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

Несмотря на отдельные изменения в УПК РФ, которыми ограничены полномочия прокурора, при определении процессуального положения прокурора суды зачастую вынуждены исходить из общих принципов уголовного судопроизводства (статьи 7, 9, 11, 15 УПК РФ), в соответствии с которыми прокурор остается блюстителем законности в любой стадии уголовного процесса. Поддерживая государственное обвинение в суде первой инстанции, давая заключения в апелляционной, кассационной или надзорной инстанции, прокурор остается представителем органа, осуществляющего надзор за точным и единообразным исполнением законов. Лишь изменяются формы надзора и средства прокурорского реагирования на обнаруженные нарушения закона<sup>37</sup>.

На стадии судебного разбирательства большое значение имеют ходатайства и замечания прокурора.

Ходатайство является одним из видов актов прокурорского реагирования.

Особенность ходатайств как актов реагирования заключается в том, что они не содержат властного волеизъявления, обязательного для иных участников уголовного судопроизводства. Несмотря на это, ходатайство прокурора является обращением к суду или судье с просьбой о совершении процессуальных действий, принятии процессуальных решений, направленных на установление обстоятельств, имеющих значение для дела, защиту или ограничение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

Оглашение показаний потерпевшего и свидетеля, данных ими при производстве предварительного расследования, допускается исключительно с согласия сторон в случае неявки потерпевшего или свидетеля. По нашему мнению, из указанного правила следует сделать исключение, согласно

---

<sup>37</sup> Дорошков В.В. Общие и специальные полномочия прокурора в уголовном процессе // Мировой судья. 2015. № 11. С. 13.

которому суду надлежит удовлетворять ходатайство государственного обвинителя об оглашении показаний потерпевшего или свидетеля в случае возражения стороны защиты против их оглашения, если предприняты исчерпывающие меры к установлению их места пребывания и обеспечению явки в суд.

Думается, что прокурорам надлежит тщательно подходить к вопросу изучения протоколов судебных заседаний и при наличии оснований активно использовать предоставленные законом полномочия по применению замечаний как специфических актов прокурорского реагирования.

Важно обратить внимание на следующий момент. Вопрос о последствиях принятия такого акта прокурорского реагирования, как полный или частичный отказ государственного обвинителя от обвинения, в юридической науке является дискуссионным<sup>38</sup>.

Нам близка позиция, согласно которой суд при отказе прокурора от обвинения не вправе осуществлять уголовное преследование, выносить обвинительный приговор и привлекать лицо к уголовной ответственности.

Закон не содержит положений о форме и наименовании процессуального документа прокурора об отказе от обвинения. В целях повышения качества осуществляемого прокурорами государственного обвинения на стадии судебного разбирательства предлагаем ввести в УПК РФ понятие «заключение прокурора», под которым следует понимать решение прокурора об отказе от обвинения или изменении обвинения, вынесенное при рассмотрении дела в суде.

Кроме того, УПК РФ целесообразно дополнить положениями о том, что при согласии прокурора на прекращение судом уголовного дела или уголовного преследования полностью или в части прокурором утверждается заключение государственного обвинителя об отказе от обвинения.

Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 433-ФЗ «О внесении

---

<sup>38</sup> Рыжаков А.П. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). 9-е изд., перераб. М.: Юрист, 2016. С. 358.

изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»<sup>39</sup>, в уголовное судопроизводство России по всем уголовным делам в качестве суда второй инстанции введен суд апелляционной инстанции.

Следует обратить внимание на то, что положения Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», позволяющие прокурору приносить в вышестоящий суд кассационный или частный протест либо протест в порядке надзора на незаконный или необоснованный приговор, определение или постановление суда, не приведены в соответствие с УПК РФ.

Можно выделить общие и специфические признаки апелляционных и кассационных представлений прокурора как актов прокурорского реагирования.

В качестве специфических признаков апелляционных (кассационных) представлений выступают следующие:

1) наличие цели: восстановление нарушенных прав и законных интересов участников уголовного процесса, интересов общества и государства, устранение нарушений в деятельности нижестоящих судов;

2) содержание оценки законности деятельности суда первой (апелляционной) инстанции по рассмотрению уголовного дела<sup>40</sup>.

С учетом изложенного такой акт реагирования, как апелляционное (кассационное) представление прокурора, определяется как единство властного волеизъявления и процессуального действия, в которых прокурор в определенном законом порядке дает оценку законности деятельности суда первой (апелляционной) инстанции по рассмотрению уголовного дела с целью восстановления нарушенных прав и законных интересов участников

---

<sup>39</sup> Федеральный закон от 29.12.2010 № 433-ФЗ (в ред. ФЗ от 31.12.2014) «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // Российская газета. 2010. № 297.

<sup>40</sup> Бондаренко В.А., Ершова В.А. Законность оспаривания представления прокурора // Законность. 2014. № 6. С. 8.

уголовного процесса, интересов общества и государства, устранения нарушений в деятельности суда.

Считаем, что несвоевременное изготовление протокола судебного заседания должно являться уважительной причиной пропуска срока обжалования и безусловным основанием для его восстановления.

Существует также возможность принесения апелляционного представления на промежуточные судебные решения.

В ряде случаев государственными обвинителями или вышестоящими прокурорами в представлении не выделяется определенное основание отмены или изменения судебного решения согласно заявленным доводам, а указывается ряд оснований для изменения решения суда, что свидетельствует о неопределенности и непродуманности позиции прокуроров.

В статье 401.4 УПК РФ в число обязательных требований к кассационному представлению включено указание на допущенные судами существенные нарушения норм уголовного или уголовно-процессуального закона, повлиявшие на исход дела<sup>41</sup>. По нашему мнению, понятие существенных нарушений норм уголовного или уголовно-процессуального закона, повлиявших на исход дела, является крайне оценочным, в связи с чем требует развернутого толкования.

Мы соглашались с суждением отдельных ученых<sup>42</sup> о необходимости указания государственным обвинителем в представлении объема обжалуемого приговора.

Уголовно-процессуальный закон предоставляет право отзыва апелляционного представления только его автору (ч. 3 ст. 389.8 УПК РФ), из чего следует, что вышестоящий прокурор не вправе отозвать представление, внесенное государственным обвинителем. В связи с этим необходимо предоставить вышестоящему прокурору полномочия по отзыву, изменению или дополнению новыми доводами апелляционного представления

---

<sup>41</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (в ред. ФЗ от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

<sup>42</sup> Кудряшова А.В. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности государственных обвинителей // Законность. 2016. № 11. С. 9.

государственного обвинителя.

Не стоит забывать и о «формальных» апелляционных представлениях, под которыми понимаются акты реагирования на решения судов, не содержащие каких-либо существенных доводов в обоснование неправосудности судебного решения. Предлагаем способ искоренения негативной практики внесения «формальных» представлений, заключающийся в возложении на государственных обвинителей обязанности мотивировать заявленный отзыв представления.

Важным видится вопрос относительно актов прокурорского реагирования на стадии возобновления производства по уголовному делу ввиду новых и вновь открывшихся обстоятельств. Существуют различные точки зрения о том, прокурор какого уровня имеет право возбуждать производство ввиду новых и вновь открывшихся обстоятельств<sup>43</sup>.

На наш взгляд, полномочием по вынесению постановления о возбуждении производства ввиду вновь открывшихся обстоятельств обладает прокурор звена, соответствующего суду, постановившему судебное решение, а также вышестоящий прокурор.

Несмотря на существенную роль прокурора в стадии возобновления производства по уголовному делу ввиду новых и вновь открывшихся обстоятельств, Генеральным прокурором Российской Федерации до настоящего времени не принят нормативный правовой акт, содержащий положения о деятельности прокурора в указанной стадии уголовного судопроизводства. Вместе с тем ликвидация данного пробела ведомственного нормативного регулирования оказала бы существенное влияние на повышение эффективности деятельности прокурора в анализируемой исключительной стадии уголовного процесса.

---

<sup>43</sup> Ханюков П.С. Полномочия прокурора в различных стадиях уголовного судопроизводства. М.: Норма, 2015. С. 58.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении необходимо сделать выводы, к которым мы пришли в процессе исследования.

Акты прокурорского реагирования, являясь разновидностью уголовно-процессуальных актов, понимаются как единство властного волеизъявления и процессуального действия, в которых прокурор в пределах своей компетенции в определенном законом порядке проявляет правовое отношение к деятельности иных органов и лиц, участвующих в уголовном процессе.

Исследуемые акты характеризуются следующими признаками:

- выносятся только уполномоченными на то должностными лицами органов прокуратуры в пределах их компетенции;
- содержат властное волеизъявление;
- определяют правовое отношение прокурора к деятельности иных органов и лиц, участвующих в уголовном процессе;
- устанавливают, изменяют или прекращают уголовно-процессуальные отношения, подтверждают наличие или определяют отсутствие материально-правовых отношений;
- принимаются в установленном законом порядке;
- выражаются в определенной законом форме.

Существенное значение, по мнению автора, имеют исключенные из уголовно-процессуального закона бланки уголовно-процессуальных документов досудебного и судебного производства, положения о порядке оформления процессуальных действий и решений на указанных бланках. Поэтому в УПК РФ предлагается детально прописать юридические формы закрепления процессуальных действий на бумажных носителях – протоколах следственных действий, постановлениях и других актах, составляемых дознавателями, следователями, прокурорами, судьями.

Отсутствие у прокурора полномочий по объявлению предостережений о недопустимости нарушения уголовного и уголовно-процессуального

законодательства лишает прокурора важного средства профилактики нарушений закона, представляющих высокую степень общественной опасности. В связи с этим аргументируется вывод о том, что в часть 1 статьи 6 УПК РФ целесообразно включить положение о насущной и традиционной задаче уголовного процесса – предупреждении преступлений и правонарушений, подкрепив ее реализацию возможностью прокурора реагировать в форме объявления должностным лицам предостережений о недопустимости нарушения уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Прокурор, как лицо, осуществляющее надзор за исполнением законов на территории Российской Федерации, должен быть упомянут в части 2 статьи 158 УПК РФ и наделен в рамках уголовного процесса полномочием по внесению в организации и должностным лицам представлений об устранении нарушений закона и обстоятельств, способствовавших совершению преступления.

Кроме того, лишение прокурора права на возбуждение уголовного дела не согласуется с его функцией по осуществлению уголовного преследования, которое чаще всего начинается именно с акта возбуждения уголовного дела. В связи с этим предлагается вернуть прокурору возможность выносить один из важнейших актов реагирования в уголовном производстве – постановление о возбуждении уголовного дела, подследственного органу дознания. Однако в контексте произведенных реформ по усилению процессуальной самостоятельности следователя решение вопроса о вынесении постановления о возбуждении уголовного дела, по которому необходимо проведение предварительного следствия, надлежит оставить за следователем.

Законодателем установлена весьма противоречивая и малоэффективная процедура рассмотрения требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства в случае несогласия с ними руководителя следственного органа или следователя. Поэтому целесообразно закрепить в законе порядок обжалования руководителем следственного органа (или следователем через руководителя следственного органа) требований и

постановлений надзирающего прокурора вышестоящему прокурору, решение которого должно стать окончательным.

При выявлении нарушений уголовного и уголовно-процессуального законодательства в ходе осуществления надзорной деятельности на стадии предварительного расследования прокурор, помимо вынесения постановлений, должен применять специальный акт реагирования – требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия.

В связи с этим целесообразно закрепить в УПК РФ право прокурора на постановку в требовании об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия, вопроса о привлечении к дисциплинарной ответственности следователей и дознавателей, совершивших грубые либо неоднократные нарушения закона.

УПК РФ закрепил за следователем полномочие по вынесению постановления об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, поданного на имя прокурора. По мнению автора, в данном случае ходатайство рассматривается неправомочным лицом. Следует передать данное полномочие прокурору.

Кроме того, предлагаем предоставить прокурору полномочия по вынесению постановления о прекращении досудебного сотрудничества и постановления об отказе во внесении представления об особом порядке проведения судебного заседания и вынесения судебного решения по данному уголовному делу, если обвиняемый не оказал активное содействие следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления и розыске имущества, не выполнил содержащихся в досудебном соглашении о сотрудничестве обязательств.

Полный или частичный отказ прокурора от обвинения должен представляться суду в виде заключения и оглашаться государственным обвинителем в ходе судебного разбирательства. Предлагается дополнить УПК

РФ положениями о том, что при согласии прокурора на прекращение судом уголовного дела или уголовного преследования полностью или в части им утверждается заключение государственного обвинителя об отказе от обвинения.

Данные выводы носят, безусловно, дискуссионный характер, но, наш взгляд, требует изучения и анализа. Думается, они помогут оптимизировать правовое регулирование актов прокурорского реагирования в уголовном процессе.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### I Правовые акты

1 Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 2. - Ст. 163.

2 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.

3 Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 52 (ч. I). - Ст. 4921.

4 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // Собрание законодательства - РФ. - 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1.

5 Федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» // Собрание законодательства РФ. - 2011. - № 1. - Ст. 16.

6 Федеральный закон от 29.12.2010 № 433-ФЗ (в ред. ФЗ от 31.12.2014) «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // Российская газета. - 2010. - № 297. – С. 11.

7 Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.07.2016) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 1995. - № 47. - Ст. 4472.

8 Приказ Генпрокуратуры России от 05.09.2011 № 277 (ред. от

08.06.2015) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // Законность. - 2011. - № 12. – С.5.

9 Приказ Генпрокуратуры России от 02.06.2011 № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. - 2011. - № 11. - С. 15.

## II Специальная литература

10 Алексеева, Л.Г. Противодействие коррупции мерами прокурорского надзора / Л.Г. Алексеева // Законность. - 2016. - № 5. - С. 17.

11 Бондаренко, В.А. Законность оспаривания представления прокурора / В.А. Бондаренко // Законность. - 2014. - № 6. - С. 8.

12 Буланова, Н.В. Акты прокурорского реагирования на нарушения закона, допущенные органами дознания и органами предварительного следствия в досудебных стадиях уголовного процесса // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. - 2014. - № - 4(42). - С. 39.

13 Буланова, Н.В. Обеспечение прав человека в уголовном судопроизводстве средствами прокурорского надзора / Н.В. Буланова // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2011. - № 11. - С. 33.

14 Быкова, Е.В. Современные задачи российской прокуратуры / Е.В. Быкова // Российская юстиция. - 2013. - № 11. - С. 56.

15 Дикарев, И.С. Спорные вопросы организации досудебного производства по уголовным делам / И.С. Дикарев // Российская юстиция. - 2016. - № 5. - С. 27.

16 Дорошков, В.В. Общие и специальные полномочия прокурора в уголовном процессе / В.В. Дорошков // Мировой судья. - 2015. - № 11. - С. 13.

17 Дорошков, В.В. Общие и специальные полномочия прокурора в уголовном процессе // Мировой судья. - 2015. - № 11. - С. 13.

18 Ергашев, Е. Проблемы правового статуса прокурора в досудебном производстве по уголовному делу / Е. Ергашев // Уголовное право. - 2008. - № 4. - С. 89.

19 Ергашев, Е. Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия, как новый вид актов прокурорского реагирования / Е. Ергашев // Уголовное право. - 2007. - № 6. - С. 83.

20 Иванов, И.П. Квалификация преступлений, проблемы их регистрации и учета. 3-е изд., доп. / И.П. Иванов - М., 2004. – 99 с.

21 Кудряшова, А.В. Информационно-аналитическое обеспечение деятельности государственных обвинителей / А.В. Кудряшова // Законность. - 2016. - № 11. - С. 9.

22 Курс уголовного процесса / А.А. Арутюнян, Л.В. Брусницын, О.Л. Васильев и др.; под ред. Л.В. Головки. - М.: Статут, 2016. - 1278 с.

23 Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/> (дата обращения 25.12.2016)

24 Петрухин, И.Л. Теоретические основы реформы уголовного процесса в России / И.Л. Петрухин. - М., 2005. – 254 с.

25 Практика применения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Часть 2. Актуальные вопросы судебной практики, рекомендации судей Верховного Суда РФ по применению уголовно-процессуального законодательства на основе новейшей судебной практики: Практическое пособие / В.А. Давыдов, В.В. Дорошков, Н.А. Колоколов и др.; под ред. В.М. Лебедева. 7-е изд., перераб. и доп. - М.: Юрайт, 2016. - 395 с.

26 Рыжаков, А.П. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). - 9-е изд., перераб. - М.: Юрист, 2016. – 654 с.

27 Рыжаков, А.П. Правоохранительные органы: учебник для вузов. - 4-е изд. / А.П. Рыжаков – М.: Норма, 2015. – 540 с.

28 Рябов, Н.А. Надзор за исполнением законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд / Н.А. Рябов // Законность. - 2016. - №

7. - С. 3.

29 Соколов, А. Проблемы и практика применения прокурором требования об устранении нарушений федерального законодательства в уголовном процессе / А. Соколов // Уголовное право. - 2009. - № 2. - С. 124.

30 Соловьев, А.Б. Прокурор в досудебных стадиях уголовного процесса России / А.Б. Соловьев - М., 2006. – 154 с.

31 Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2015 год: информ.-аналитич. доклад / под общ. ред. И.Э. Звечаровского. - М., 2016. – 302 с.

32 Статистические отчеты «О работе прокурора» по форме «П» за 2014 г.; форма 514 (НСИД) статистической отчетности Генеральной прокуратуры Российской Федерации за 2014 - 2015 гг. // Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс», 2016.

33 Терехин, А.А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / А.А. Терехин. - Челябинск, 2013. – 22 с.

34 Толстых, А.В. О подготовке и реализации постановления прокурора на стадии возбуждения уголовного дела / А.В. Толстых // Российский юридический журнал. - 2014. - № 6. - С. 142.

35 Уголовный процесс: учебник / под ред. В.П. Божьева. - М., 2012. – 588 с.

36 Халиулин, А.Г. Возбуждение уголовного дела / А.Г. Халиулин. - М., 2014. – 80 с.

37 Ханюков, П.С. Полномочия прокурора в различных стадиях уголовного судопроизводства / П.С. Ханюков. - М.: Норма, 2015. – 201 с.

38 Цивенко, И.В. Прокурорский надзор, ведомственный и судебный контроль исполнения законов при расследовании уголовных дел / И.В. Цивенко // Адвокат. - 2016. - № 7. - С. 40.

39 Ярмухамедов, Р.Ф. Техничко-юридические вопросы регистрации материалов, выделенных из уголовного дела / Р.Ф. Ярмухамедов // Законность.

- 2016. - № 6. - С. 55.

### III Правоприменительные акты

40 Определение Конституционного Суда РФ от 19 октября 2010 г. № 1412-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Фирулева Александра Андреевича на нарушение его конституционных прав частью шестой статьи 162 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справочной правовой системы «Консультант Плюс», 2016.