

На правах рукописи

Абдул-Кадыров Шарпудди Муайдович

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРОКУРОРОМ
УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ И НАДЗОРА
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ
В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ**

Специальность 12.00.09 – «Уголовный процесс»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва-2015

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

Научный руководитель	доктор юридических наук, профессор Халиулин Александр Германович
Официальные оппоненты:	Королев Геннадий Николаевич доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВО «Волжский государственный университет водного транспорта», кафедра уголовно-правовых дисциплин, заведующий
	Соколов Александр Федорович кандидат юридических наук, доцент, ФГБОУ ВПО «Саратовская государственная юридическая академия», кафедра прокурорского надзора и организации правоохранительной деятельности, заведующий
Ведущая организация	ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Защита состоится 17 сентября 2015 г. в 14 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.02 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15, конференц-зал.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15, сайт <http://www.agprf.org>.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>

Автореферат разослан 30 июня 2015 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Н.В. Буланова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность избранной темы. Актуальность темы исследования связана, прежде всего, с тем, что в Российской Федерации продолжается разработка современной концепции уголовно-процессуального законодательства. На парламентских слушаниях, посвященных совершенствованию законодательства в сфере уголовной политики, прошедших 18 ноября 2013 г. и 24 июня 2014 г. в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, в качестве одного из главных обсуждался вопрос о функциях прокурора и его полномочиях в досудебном производстве по уголовным делам. Как было отмечено в докладе Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на парламентских слушаниях, из 47 государств, входящих помимо России в Совет Европы, в 41 – прокуроры вправе активно влиять на досудебные расследования, а в 6 – прокуроры сами участвуют в этих расследованиях¹.

Органы прокуратуры Российской Федерации ежегодно показывают важность и необходимость надзора за исполнением законов органами дознания и органами предварительного следствия. В 2013 г. прокурорами было установлено 4 860 918 нарушений законов, допущенных правоохранительными органами на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, из них 19,4% (или 941 603) – при производстве следствия и дознания (в 2012 г. – 987 980 или 19,6%)². Поставлено на учет, в том числе 158 048 ранее известных, но по разным причинам неучтенных преступлений. Эта же тенденция сохранилась и в 2014 г. Число выявленных нарушений закона составляет 5 921 866. Прокурорами было направлено 182 237 требований об устранении нарушений

¹ Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на парламентских слушаниях в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 18 ноября 2013 г. // Стенограмма парламентских слушаний на тему «Совершенствование законодательства в сфере уголовно-правовой политики», 18 ноября 2013 г. Сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: www.consil.gov.ru

² Доклад Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и работе органов прокуратуры по их укреплению в 2013 г.

закона, из них удовлетворено 181 363, отменено 19 294 постановления о возбуждении уголовного дела, 2 518 565 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, 29 377 постановлений о прекращении и 424 105 – о приостановлении уголовных дел³.

Закрепив в ст. 21 УПК РФ осуществление прокурором от имени государства уголовного преследования, федеральный законодатель в то же время существенно ограничил его возможности в процессе доказывания, особенно при производстве предварительного следствия. Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия также были существенно сокращены и перераспределены в пользу руководителя следственного органа. Это явилось основой для появлявшихся в научных работах по теории уголовного процесса утверждений о том, что функцию уголовного преследования в новых условиях прокурор осуществляет только в судебном производстве. При этом прокурорский надзор полностью или в значительной степени может быть заменен ведомственным процессуальным контролем со стороны руководителя следственного органа. Названное делает актуальным научное исследование проблем осуществления прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам.

Степень разработанности темы. Функции прокурора в досудебном производстве по уголовным делам были предметом исследования многих ученых. В XIX в. и начале XX в. эти проблемы исследовались в трудах А.Ф. Кони, А.В. Маклецова, Н.В. Муравьева, Н.С. Таганцева, Л.Я. Таубера, И.Я. Фойницкого. В советский и постсоветский период проблемам осуществления прокурором его функций и полномочий в уголовном судопроизводстве были посвящены работы Ю.Н. Белозерова, В.П. Божьева, А.Д. Бойкова, Е.Д. Болтошева, Н.В. Булановой, В.М. Быкова, Н.А. Власовой, Л.А. Воскобитовой, Б.Я. Гаврилова, Л.В. Головки, В.Н. Григорьева,

³ Статистический отчет Генеральной прокуратуры Российской Федерации по форме НСид за 2014 г.

А.В. Гриненко, К.Ф. Гуценко, С.П. Ефимичева, Н.В. Жогина, О.Д. Жука, О.А. Зайцева, В.Н. Исаенко, О.С. Капинус, Н.И. Капинуса, М.А. Ковалева, О.А. Кожевникова, Г.Н. Королева, В.Ф. Крюкова, П.Г. Марфицина, А.Р. Михайленко, Л.А. Николаевой, Р.Д. Рахунова, В.П. Рябцева, И.Д. Перлова, В.М. Савицкого, А.Б. Соловьева, А.Ф. Соколова, М.С. Строговича, А.А. Тушева, М.Е. Токаревой, Ф.Н. Фаткуллина, А.Г. Халиулина, Г.П. Химичевой, О.В. Химичевой, М.А. Чельцова, А.А. Чувилева, В.С. Шадрина, С.П. Щербы, Н.А. Якубович и других ученых.

Вместе с тем значительная часть работ этих авторов была написана до внесения в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации изменений, существенно сокративших полномочия прокурора в досудебном производстве. Работы, появившиеся после этого момента, в том числе кандидатские диссертации С.Н. Алексеева, Д.И. Ережипалиева, Э.Р. Исламовой, М.В. Серебрянниковой, А.В. Спирина, Г.Д. Харебава, А.В. Чубыкина, А.Ю. Чуриковой, внесли свой вклад в развитие науки уголовного процесса в части, касающейся осуществления прокурором процессуальных полномочий. В то же время эти работы не исчерпывают исследования всех проблем, касающихся осуществления функций прокурора в досудебном производстве.

Объектом исследования является комплекс правоотношений, возникающих в связи с реализацией процессуальных функций прокурора в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования.

Предмет исследования составляют нормы международного права, касающиеся деятельности прокурора в сфере уголовного процесса, положения российского законодательства, регулирующего деятельность прокурора в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования, ведомственные нормативные правовые акты; научные мнения по поводу теоретических и практических проблем реализации полномочий прокурора в досудебном производстве; материалы практики осуществления прокурорского надзора в досудебном производстве и статистические данные за 2011–2014 гг.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка новых научных положений и предложений, направленных на совершенствование норм УПК РФ и повышение эффективности осуществления прокурорского надзора и уголовного преследования в досудебном производстве.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

исследовать понятие и сущность функций прокурора в досудебном производстве по уголовным делам, в том числе функции уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам, их соотношение;

определить соотношение прокурорского надзора за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам с ведомственным процессуальным контролем;

уточнить особенности осуществления прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в стадии возбуждения уголовного дела;

разработать научные положения, касающиеся специфики осуществления прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов при подозрении лица в совершении преступления, его привлечении в качестве обвиняемого, окончании предварительного следствия и дознания, а также совершенствования процессуальной деятельности прокурора на данных этапах производства по уголовному делу.

Научная новизна исследования заключается в комплексном всестороннем анализе функций прокурора, содержания и значения его деятельности, достаточности предоставленных ему полномочий для осуществления уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам в условиях применения УПК РФ с учетом внесенных изменений в 2007 – 2014 гг.

Проведенное исследование позволило разработать и обосновать ряд новых теоретических положений и сформулировать на их основе

отличающиеся новизной практические рекомендации, направленные на реализацию функций прокурора в досудебном производстве по уголовным делам. Новизной отличаются также предложения по дополнению и конкретизации уголовно-процессуальных норм, регламентирующих полномочия прокурора.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что сформулированные в ней выводы о функциях прокурора в досудебном производстве по уголовным делам и их осуществлении вносят вклад в развитие науки уголовного процесса. Они могут явиться основой для конструктивной научной дискуссии и дальнейшего исследования проблем деятельности прокурора по надзору за законностью предварительного расследования, обеспечению прав и свобод человека и гражданина, осуществлению уголовного преследования.

Практическая значимость проведенного исследования определяется возможностью использования изложенных в диссертации научных положений, выводов и предложений по проблемам осуществления функций прокурора в досудебном производстве по уголовным делам, в законотворческой деятельности при совершенствовании уголовно-процессуального законодательства; в практической деятельности прокуроров, руководителей следственных органов, следователей, дознавателей, а также при преподавании учебных курсов «Уголовно-процессуальное право (уголовный процесс)», «Правоохранительные органы и правоохранительная деятельность в Российской Федерации», «Прокурорский надзор», профессиональной переподготовке и повышении квалификации работников прокуратуры, органов предварительного расследования, при подготовке научных и учебно-методических работ по данной проблематике.

Методология и методы диссертационного исследования.

Методологической основой диссертационного исследования послужили общенаучные и частно-научные методы познания: исторический, системный, сравнительно-правовой, логико-аналитический, формально-юридический,

конкретно-социологические (анкетирование, анализ документов, включенное наблюдение и др.).

На защиту выносятся следующие положения:

1. Закрепленное в ст. 37 УПК РФ понятие «надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия» не является точным и не отражает сути правоотношений, которые складываются в рассматриваемой сфере. Прокурор ни в какой сфере надзор за деятельностью не осуществляет, а осуществляет надзор за исполнением законов. Любая деятельность сама по себе находится вне сферы прокурорского надзора до тех пор, пока она осуществляется в соответствии с законом. Названную уголовно-процессуальную функцию более правильно было бы именовать «прокурорский надзор за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам», подчеркнув, таким образом, единство существа прокурорской деятельности. В ст. 37 УПК РФ должно быть указано, что деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве осуществляется с целью обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Далее необходимо указать, что прокурор осуществляет надзор за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам и уголовное преследование от имени государства в пределах компетенции, определенной указанным Кодексом, что более точно отражало бы соотношение рассматриваемых функций.

2. В связи с тем, что ч. 1 ст. 21 УПК РФ указывает на то, что уголовное преследование от имени государства по уголовным делам публичного и частного публичного обвинения осуществляют прокурор, а также следователь и дознаватель, прокурор определен в УПК РФ как основное должностное лицо, осуществляющее уголовное преследование от имени государства на различных стадиях уголовного судопроизводства. Функция уголовного преследования осуществляется прокурором и после внесения изменений в УПК РФ Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ, однако объем имеющихся полномочий прокурора явно недостаточен для реализации указанной функции.

3. Вывод о том, что при реформировании уголовно-процессуального законодательства в соответствии с Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ была допущена системная ошибка, поскольку деятельность прокурора по осуществлению уголовного преследования в судебном производстве была оторвана от деятельности по формированию в досудебном производстве обвинения, которое должен поддерживать прокурор. В связи с этим предлагается с момента вынесения следователем постановления о привлечении лица в качестве обвиняемого предоставить прокурору право давать следователю обязательные для исполнения указания об изменении и дополнении обвинения, а также о производстве следственных действий, связанных с предъявленным обвинением.

4. Функции уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам в деятельности прокурора пересекаются и находятся в состоянии взаимопроникновения. Надзор за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам направлен на то, чтобы деятельность следователей, руководителей следственных органов, дознавателей и органов дознания по осуществлению уголовного преследования соответствовала требованиям УПК РФ, УК РФ и других федеральных законов.

5. Судебный контроль, осуществляемый по поступившим в суд жалобам и ходатайствам, не может заменить прокурорский надзор, имеющий характер постоянного наблюдения за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам. В связи с этим отрицательно оценены предложения о введении в России института следственных судей. Представляются, в частности, малореальными предложения о том, чтобы следственный судья принимал решения о прекращении уголовного дела и о направлении уголовного дела с обвинительным заключением в суд. Необоснованно также и определение прокурора как «государственного обвинителя» в досудебном производстве.

6. Требования прокурора о представлении материалов проверки сообщений о преступлениях, находящихся в производстве, прекращенных и приостановленных уголовных дел, а также об устранении нарушений закона, допущенных в ходе предварительного следствия, и постановления прокурора должны быть обязательными для следователя и исполняться в определенный прокурором срок. Следователь должен иметь право обжаловать требования и постановления прокурора вышестоящему прокурору в установленном порядке, но обжалование не должно приостанавливать их исполнение. Отсутствие этих положений в УПК РФ, как показывает практика, не позволяет своевременно выявлять и эффективно устранять нарушения закона.

7. С целью осуществления прокурором защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, необходимо предусмотреть в УПК РФ право прокурора безотлагательно возбуждать уголовное дело при очевидных признаках преступления, выявленных в ходе осуществления надзорной деятельности, в том числе по результатам проверок исполнения законов, а также при незаконном отказе в возбуждении уголовного дела. Прекращение таких уголовных дел должно осуществляться с согласия прокурора. Такие полномочия прокурора будут соответствовать его положению как лица, осуществляющего от имени государства уголовное преследование.

8. Учитывая, что меры процессуального принуждения ограничивают конституционные права и свободы участников уголовного судопроизводства, прокурор должен обладать полномочиями, в том числе и предупредительного характера, обеспечивающими законность и обоснованность этих мер. Это должно быть обеспечено возвращением прокурору полномочия давать согласие следователю на обращение в суд с ходатайством об избрании меры пресечения, продлении срока ее действия либо о производстве процессуальных действий, ограничивающих конституционные права граждан.

9. С учетом того, что прокуроры во всех правовых системах принимают решение как о возбуждении, так и о прекращении уголовного преследования, прокурору необходимо предоставить право прекращения уголовного дела,

поступившего с обвинительным заключением, а также изменения квалификации преступления на менее тяжкое. Это также может способствовать уменьшению нагрузки на суды в случаях прекращения прокурорами уголовных дел по нереабилитирующим основаниям.

10. Разработанная автором и внедренная в деятельность органов прокуратуры система реализации полномочий прокурора в досудебном производстве по уголовным делам на стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования, включающая в себя своевременную проверку и отмену незаконных постановлений о возбуждении и отказе в возбуждении уголовных дел, ознакомление с материалами уголовных дел, находящихся в производстве, признание недопустимыми доказательств, полученных с нарушением закона, реализацию иных полномочий, предусмотренных УПК РФ.

Степень достоверности полученных научных результатов обеспечивается широкой эмпирической базой. При написании работы были изучены материалы прокурорской, следственной и судебной практики в Чеченской Республике и других субъектах Российской Федерации Северо-Кавказского федерального округа за 2010 – 2014 гг., в том числе более 1000 актов прокурорского реагирования, свыше 450 уголовных дел, изучено мнение более 240 прокуроров из регионов СКФО, проведено интервьюирование прокуроров и судей из 23 субъектов Российской Федерации, обучавшихся по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации, по рассматриваемым вопросам. Использован также личный опыт работы автора в течение 25 лет в органах прокуратуры, в том числе в качестве следователя, прокурора района, заместителя прокурора и прокурора Чеченской Республики.

Апробация результатов исследования. По теме диссертации опубликовано 6 статей, в том числе 5 – в журналах, рекомендованных ВАК при Минобрнауки России. Результаты исследования докладывались на совместном заседании Научно-консультативного совета при Генеральной прокуратуре Российской Федерации и участников Всероссийской научно-практической конференции «Функции прокурора в уголовном судопроизводстве», а также на

Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора А.Н. Игнатова, состоявшейся в Российском университете дружбы народов, на ежегодных итоговых научно-практических конференциях профессорско-преподавательского состава ФГБОУ ВПО «Чеченский государственный университет» в 2012, 2013 и 2014 г.

Полученные результаты исследования внедрены в практику деятельности прокуратуры Чеченской Республики и органов прокуратуры иных субъектов Федерации Северо-Кавказского федерального округа, используются в учебном процессе факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также в образовательном процессе ФГБОУ ВПО «Чеченский государственный университет».

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность, указывается степень разработанности избранной темы, определяются объект, предмет, цель и основные задачи исследования, его методологическая основа, характеризуется научная новизна работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическое и практическое значение полученных результатов исследования, приводятся сведения об их апробации и внедрении.

Глава первая «Функции прокурора в досудебном производстве по уголовным делам» состоит из трех параграфов.

В параграфе первом рассматриваются понятие и сущность функций прокурора в досудебном производстве по уголовным делам. Отмечается, что деятельность прокуратуры на протяжении всего времени, начиная с Устава уголовного судопроизводства 1864 г. (далее – УУС) и до наших дней, несмотря на все изменения законодательства, показывает, что надзор являлся сущностью деятельности прокурора в досудебном производстве по уголовным делам. В УУС была последовательно закреплена надзорная функция прокурора в досудебном уголовном процессе в сочетании с его обвинительной функцией на судебных стадиях. Эта же концепция была закреплена и в УПК РСФСР 1922 г.

(в ред. 1923 г.), а также в УПК РСФСР 1961 г. Вместе с тем в ст. 37 УПК РФ определено, что прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной указанным Кодексом, осуществлять от имени государства уголовное преследование, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Автор согласен с мнением А.Г. Халиулина, А.Б.Соловьева, М.Е. Токаревой и других ученых о главенствующей роли функции надзора во всех сферах прокурорской деятельности, в том числе в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Отмечается, что функции уголовного преследования и надзора в работе прокурора пересекаются и находятся в состоянии взаимопроникновения. Анализируется соотношение деятельности прокурора в досудебном производстве с другими функциями прокуратуры. По мнению диссертанта, термин «надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия» точен. Прокурор ни в какой сфере надзор за деятельностью не осуществляет, его основной функцией является надзор за исполнением законов. Любая деятельность сама по себе находится вне сферы прокурорского надзора до тех пор, пока она осуществляется в соответствии с законодательством. Об этом говорит и то, что прокурор не осуществляет надзор за тем, насколько целесообразно была определена тактика и последовательность производства следственных действий. Это прерогатива руководителя следственного органа. Вместе с тем, если следственные действия по уголовному делу длительное время не проводились, что привело к несоблюдению ст. 6¹ УПК РФ о разумном сроке уголовного судопроизводства, прокурор обязан вмешаться, потребовав устранить нарушение закона. Точно так же, установив, что следователь до приостановления предварительного следствия не выполнил всех действий, производство которых возможно в отсутствие подозреваемого или обвиняемого, прокурор отменит постановление следователя, поскольку нарушены требования закона.

Исходя из изложенного представляется, что данную уголовно-процессуальную функцию более правильно было бы именовать «прокурорский

надзор за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам», подчеркнув, таким образом, единство существа прокурорской деятельности. В ст. 37 УПК РФ должно быть указано, что деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве осуществляется с целью обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Надзор за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам должен быть поставлен на первое место и лишь после него – осуществление прокурором уголовного преследования, что более точно отражало бы соотношение рассматриваемых функций и подчеркивало бы приоритет надзорной деятельности.

С учетом определенных УПК РФ функций прокурора и суда в уголовном судопроизводстве представляются необоснованными предложения по созданию в Российской Федерации института следственных судей. Отмечается, что судебный контроль, осуществляемый по поступившим в суд жалобам и ходатайствам, не может заменить прокурорский надзор, имеющий характер постоянного наблюдения за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам. Так, прокурорами в 2014 г. было отменено 105 828 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, в том числе только 3535 в связи с поступившими жалобами, отменено 16 566 постановлений о прекращении уголовного дела, из них по жалобам – только 610, постановлений о приостановлении производства по уголовному делу отменено 229 348, а по жалобам из них – 3328. Безусловно, следственный судья не может осуществлять постоянный судебный контроль за законностью всех процессуальных решений, как это выполняет в настоящее время прокурор. Необоснованно также и определение прокурора как «государственного обвинителя» в досудебном производстве. Как известно, со времен УУС прокурор в досудебном производстве обвинителем не именовался, но осуществлял «наблюдение» за предварительным следствием. Что же касается вовлечения судьи (в данном случае – следственного) в процесс формирования на предварительном следствии доказательств, которые впоследствии будут представлены суду, то это, на взгляд диссертанта, превращает суд из органа

правосудия, разрешающего спор между сторонами, в орган, который действует на стороне обвинения или защиты (чаще всего – на стороне обвинения), что противоречит упомянутым выше положениям УПК РФ. Кроме того, это может привести к тому, что судебное следствие превратится в формальность, так как суд будет автоматически принимать доказательства, рассмотренные следственным судьей.

Представляются также нереализуемыми предложения о том, чтобы следственный судья принимал решения о направлении уголовного дела с обвинительным заключением в суд. Если суд примет подобное решение, то он оценивает собранные по делу доказательства и признает их относимыми, допустимыми, достоверными и достаточными для поддержания прокурором государственного обвинения, т.е. опять становится на сторону обвинения. Предложение о том, чтобы суд прекращал уголовное дело, в том числе и по реабилитирующим основаниям, также необоснованно, поскольку такое решение будет выноситься вместо оправдательного приговора.

Диссертант считает, что такое кардинальное изменение соотношения уголовно-процессуальных функций будет неоправданным во всех смыслах, а также противоречит основополагающим принципам, закрепленным Конституцией Российской Федерации.

Второй параграф посвящен рассмотрению существа уголовного преследования как функции прокурора в досудебном производстве по уголовным делам, ее соотношения с функцией надзора за исполнением законов в досудебном производстве. Отмечается, что вопрос об осуществлении прокурором уголовного преследования в досудебном производстве стал дискуссионным после того, как законодатель Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ внес изменения в УПК РФ, существенно сократив полномочия прокурора по отношению к органам предварительного следствия. В частности, прокурор утратил право возбуждать уголовное дело либо давать согласие на его возбуждение, отказывать в возбуждении уголовного дела, участвовать в производстве предварительного расследования и в необходимых

случаях лично проводить отдельные следственные действия, принимать уголовное дело к своему производству. Названное рассматривается отдельными авторами как утрата прокурором функции уголовного преследования в досудебном производстве. Диссертантом делается вывод, что уголовное преследование как функция прокурора осуществляется им и в досудебном производстве. Вместе с тем автор согласен с мнением А.Г. Халиулина, который назвал в числе «системных ошибок» отрыв характера и объема полномочий прокурора в досудебном производстве от его обязанности осуществлять уголовное преследование в суде. Между тем, не имея возможности непосредственно влиять на формирование обвинения и собирание обвинительных доказательств, прокурор вынужден в суде поддерживать обвинение, сформулированное следственными органами, и обосновывать его доказательствами, которые следователь посчитал для этого достаточными. Такой разрыв полномочий прокурора в досудебном и в судебном производстве не соответствует правовой природе уголовного преследования как единой по своему характеру деятельности. При этом деятельность органов расследования направлена на то, чтобы собрать доказательства, которые затем могут быть представлены суду прокурором. Не случайно, как отмечал в докладе на парламентских слушаниях в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 18.11.2013 Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка, в большинстве государств прокуроры имеют широчайшие полномочия по направлению предварительного расследования, а в некоторых случаях проводят расследование лично. В параграфе рассмотрено соотношение надзорных полномочий прокурора с его полномочиями по осуществлению уголовного преследования на различных этапах досудебного производства.

В параграфе третьем главы первой анализируется соотношение надзора за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам и ведомственного процессуального контроля. Обращается внимание на то, что, осуществляя в ходе уголовного судопроизводства от имени государства надзор

за исполнением законов органами предварительного расследования и уголовное преследование, прокурор не связан ведомственной заинтересованностью в исходе дела. В отличие от руководителя следственного органа у него по своей природе не существует иного процессуального интереса помимо обеспечения законности и обоснованности процессуальной деятельности органов предварительного расследования.

Прокурор осуществляет надзор за законностью предварительного расследования в целом, в том числе за соответствием закону процессуальных действий и решений следователя, руководителя следственного органа, органов дознания и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность по поручению следователя по конкретному уголовному делу.

Руководитель следственного органа осуществляет только ведомственный процессуальный контроль за работой подчиненных ему следователей по конкретным уголовным делам. Ведомственный процессуальный контроль характеризуют, в первую очередь, властно-распорядительные полномочия по организации предварительного следствия. Они заключаются в том, чтобы поручать производство предварительного следствия следователю, нескольким следователям, принимать решение о создании следственной группы, разрешать отводы, заявленные следователю, и его самоотводы, передавать уголовное дело от одного следователя другому, принимать решение об отстранении следователя от дальнейшего производства расследования, принимать решение о месте производства предварительного следствия. Процессуальные полномочия руководителя следственного органа нацелены на обеспечение полного, всестороннего и объективного предварительного следствия, выполнение предписаний уголовно-процессуального закона, руководство деятельностью следователя. Речь идет о проверке материалов уголовного дела, даче письменных указаний о производстве отдельных следственных действий, привлечении лица в качестве обвиняемого, о квалификации преступления и объеме обвинения, т.е. направлении хода расследования, принятии решения о соединении уголовных дел, возвращении уголовного дела для производства

дополнительного расследования, контроле соблюдения процессуальных сроков. Отмечается, что ведомственный контроль носит преимущественно предварительный характер, направлен на пресечение нарушений закона, а также повышение эффективности организации расследования. При этом необходимо иметь в виду, что контроль является всего лишь одной из функций управления, а не самоцелью. Поэтому следует вести речь не только о процессуальном контроле, но и о процессуальном руководстве расследованием со стороны руководителя следственного органа.

Прокурор же является гарантом обеспечения законности на всех этапах досудебного производства. При этом он не только осуществляет надзор за исполнением законов при производстве следственных и иных процессуальных действий, принятии процессуальных решений органами предварительного расследования, но и обеспечивает единообразное понимание и неукоснительное соблюдение основополагающих принципов уголовного судопроизводства (законность, презумпция невиновности, состязательность сторон, обеспечение подозреваемому и обвиняемому права на защиту, объективность оценки доказательств и др.). В связи с этим прокурор должен обладать реальными полномочиями, позволяющими выявлять, пресекать и устранять допущенные при расследовании преступлений нарушения законов.

Предложено установить, что требования прокурора об их устранении, а также его постановления должны носить обязательный для следователя характер. Последний может обжаловать их вышестоящему прокурору в установленном порядке, однако обжалование не должно приостанавливать исполнение актов прокурорского реагирования.

Предлагается предоставить прокурору полномочия требовать от органа дознания, следователя, дознавателя, руководителя следственного органа представления в установленный срок материалов проверок сообщений о преступлениях и уголовных дел, законодательно закрепив обязанности руководителя следственного органа и органа дознания представлять их прокурору в установленный срок.

Глава вторая «Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов на различных этапах досудебного производства» включает в себя четыре параграфа.

Параграф первый главы второй озаглавлен «Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в стадии возбуждения уголовного дела». Диссертант поддерживает точку зрения ряда ученых (А.В. Капранов, А.Н. Агеев, М.Г. Ковалева, Н.В. Веретенников, А.В. Чубыкин и др.) о необходимости сохранения стадии возбуждения уголовного дела в российском уголовном процессе. Отмечается, что в случае упразднения существующего порядка и замены его регистрацией (или не регистрацией) сообщения о преступлении в реестре досудебных расследований (как, например, установлено УПК Украины), права гражданина, обратившегося с заявлением о преступлении, будут защищены в гораздо меньшей степени, так как отказ в регистрации (в отличие от отказа в возбуждении уголовного дела) ничем не мотивируется. Мотивированность процессуального решения, как представляется, является дополнительной гарантией соблюдения прав граждан в уголовном судопроизводстве, в то время как ее отсутствие снижает уровень гарантированности этих прав.

В параграфе анализируется практика осуществления прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела. Рассматриваются осуществляемые прокурором в этой стадии процессуальные функции и прежде всего функция уголовного преследования. Делается вывод, что законодателем сама функция уголовного преследования, осуществляемая прокурором в данной стадии уголовного судопроизводства, не устранена. Однако в результате допущенных системных ошибок законодателя полномочия прокурора по ее реализации оказались недостаточными и необоснованно ограниченными. С целью осуществления прокурором защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, представляется необходимым предусмотреть в УПК РФ право прокурора безотлагательно возбуждать уголовное дело при очевидных признаках преступления,

выявленных в ходе осуществления надзорной деятельности, в том числе по результатам проверок исполнения законов, при незаконном отказе в возбуждении уголовного дела, обращении граждан в прокуратуру, а также в отношении следователей, судей, прокуроров и адвокатов как профессиональных участников уголовного судопроизводства. Прекращение таких уголовных дел, по мнению диссертанта, должно осуществляться с согласия прокурора.

Анализируются вопросы прокурорского надзора за исполнением законов при проведении доследственной проверки в стадии возбуждения уголовного дела. Делается вывод, что деятельность прокурора в стадии возбуждения уголовного дела является многоплановой и сочетает в себе осуществление функций уголовного преследования и надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия.

В параграфе втором рассматривается осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов при подозрении лица в совершении преступления. Применительно к процессуальной деятельности, осуществляемой в отношении подозреваемого, можно утверждать, что прокурор имеет достаточно широкие процессуальные полномочия по осуществлению уголовного преследования при производстве дознания. Как известно, уголовное преследование в форме обвинения при производстве дознания осуществляется, как правило, лишь с момента составления обвинительного акта. Практически в течение всего дознания уголовное преследование (если установлено конкретное лицо) осуществляется в отношении подозреваемого. Прокурор вправе в этом случае давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, давать согласие дознавателю на возбуждение ходатайств перед судом об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, допускаемого на основании судебного решения, изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю (ст. 37 УПК РФ) либо, наоборот, давать

указание о производстве дознания по уголовному делу о преступлении небольшой или средней тяжести, не указанному в п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ. Что касается органов предварительного следствия, то здесь, при сохранении функции уголовного преследования, реальные полномочия прокурора по осуществлению этой функции существенно ограничены Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ. Представляется совершенно нелогичным, когда полномочия прокурора определяются не формой или видом осуществления уголовного преследования, а тем, какой орган проводит предварительное расследование.

Отмечается, что УПК РФ предусматривает возбуждение уголовного дела как по признакам совершения преступления, так и в отношении конкретных лиц, – в последнем случае лицо с момента возбуждения уголовного дела является подозреваемым. Правомерность того и другого порядка возбуждения уголовного дела подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации. Предлагается ст. 146 УПК РФ дополнить ч. 2¹, в которой указать: «Если к моменту возбуждения уголовного дела установлено лицо, совершившее деяние, то уголовное дело может быть также возбуждено в отношении этого лица». Тем самым следует подчеркнуть необходимость возбуждения во всех случаях уголовных дел по факту преступления, отводя возбуждению уголовного дела в отношении конкретных лиц факультативный характер.

В параграфе рассматриваются вопросы прокурорского надзора за законностью задержания органом дознания, следователем лица по подозрению в совершении преступления и поддержания прокурором ходатайств об избрании в отношении подозреваемого меры пресечения в виде заключения под стражу, анализируется деятельность в этом направлении органов прокуратуры Чеченской Республики. Поскольку меры процессуального принуждения ограничивают конституционные права и свободы участников уголовного судопроизводства, то именно прокурора следует наделить полномочиями, в том числе предупредительного характера, обеспечивающими законность и

обоснованность их применения. Вносится предложение предоставить прокурору полномочия давать согласие следователю на обращение в суд с ходатайством об избрании меры пресечения, о продлении срока ее действия либо о производстве процессуальных действий, ограничивающих конституционные права граждан. В параграфе также рассматриваются вопросы осуществления надзора за исполнением требований закона при составлении уведомления о подозрении в совершении преступления, обращается внимание на то, что это также является надзором за законностью уголовного преследования в форме подозрения.

В параграфе третьем главы второй анализируется осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов при привлечении лица в качестве обвиняемого. Отмечается, что имеющийся объем полномочий прокурора входит в противоречие с положениями УПК РФ об осуществлении прокурором функции уголовного преследования. Рассматриваются предложения ученых по расширению этих полномочий, в том числе по возложению на прокурора обязанности выносить постановление о привлечении лица в качестве обвиняемого, при этом анализируется система соответствующих полномочий прокурора, предусмотренных УПК Республики Армения. Высказывается мнение, что она имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Положительно можно оценить то, что уголовное преследование по уголовному делу как в досудебном, так и в судебном производстве осуществляет один и тот же прокурор. С момента вынесения постановления о привлечении в качестве обвиняемого прокурор является полноправным «хозяином» обвинения: он вправе давать указания следователю о собирании доказательств и своим решением изменять обвинение в любую сторону. В то же время, на взгляд диссертанта, нельзя считать правильным то, что по делу, находящемуся в производстве иного должностного лица – следователя, прокурор не реализует надзорные полномочия, а принимает вместо следователя важнейшие властные решения о привлечении в качестве обвиняемого. В таком случае прокурор утрачивает надзорные полномочия,

поскольку надзирать за самим собой он не может. При этом уголовное дело находится в производстве следователя, но он с этого момента утрачивает самостоятельные функции и становится, по существу, исполнителем указаний прокурора. По нашему мнению, в период, когда уголовное дело находится в производстве следователя, именно он должен принимать по данному делу процессуальные решения. Прокурор же должен иметь право согласовывать некоторые из этих решений, отменять их, вносить обязательные для исполнения требования, т.е. достаточно эффективно осуществлять надзорные полномочия. Когда же дело направлено прокурору, именно он должен обладать всей полнотой властно-распорядительных полномочий для принятия по этому делу процессуальных решений, определяющих переход уголовного дела в следующую стадию.

Вместе с тем, как отмечено выше, действующий УПК РФ не предоставляет прокурору необходимых полномочий для эффективного осуществления прокурорского надзора за исполнением законов при принятии важнейшего процессуального решения – о привлечении лица в качестве обвиняемого, от которого зависит и применение мер пресечения, иных мер процессуального принуждения и других мер, ограничивающих права граждан. Как известно, ч. 9 ст. 172 УПК РФ устанавливает, что копия постановления о привлечении в качестве обвиняемого направляется прокурору, но не устанавливает, в какие сроки копия этого постановления должна быть направлена прокурору. Проверить, на основе каких доказательств вынесено постановление о привлечении в качестве обвиняемого прокурор может лишь получив «по мотивированному письменному запросу возможность ознакомиться с материалами уголовного дела» (ч. 2¹ ст. 37 УПК РФ), который на практике рассматривается руководителем следственного органа весьма субъективно. Требование об устранении нарушений федерального законодательства, которое направит прокурор по поводу постановления о привлечении в качестве обвиняемого, противоречащего закону, не является обязательным и может быть отклонено. Это, как было отмечено в главе первой

работы, может быть отнесено к системным ошибкам законодателя, совершенно необоснованно оторвавшего уголовное преследование в досудебном производстве от уголовного преследования, осуществляемого прокурором в судебных стадиях уголовного судопроизводства.

В ходе проведения диссертационного исследования автором была разработана и внедрена в практику деятельности прокуратуры Чеченской Республики система осуществления надзора, суть которой заключается в том, чтобы имеющиеся в соответствии с УПК РФ полномочия прокурора по надзору за исполнением требований закона использовались в полной мере.

В результате комплексного использования прокурорами своих полномочий (получение копий постановлений о привлечении в качестве обвиняемого, их изучение, внесение требований об устранении нарушений федерального законодательства при вынесении постановлений о привлечении в качестве обвиняемого, изучение уголовных дел, находящихся в производстве, вынесение постановлений о признании доказательств недопустимыми) достигнуты позитивные результаты в обеспечении законности осуществления уголовного преследования, выразившиеся в улучшении качества предварительного следствия и повышении эффективности прокурорского надзора.

Высказано мнение о том, что отмена процедуры привлечения лица в качестве обвиняемого на предварительном следствии, как это предлагают некоторые ученые, будет противоречить Конституции Российской Федерации, устанавливающей права обвиняемого в ст. 48 и 49. Оттягивание предоставления этих конституционных прав до направления уголовного дела в суд (а именно на этот момент предлагается перенести появление процессуальной фигуры обвиняемого) будет существенным шагом назад в обеспечении прав и свобод человека и гражданина.

В параграфе предлагается сохранить привлечение следователем лица в качестве обвиняемого, установив необходимость получения согласия прокурора с соответствующим постановлением следователя, право прокурора

давать следователю указания о содержании постановления о привлечении в качестве обвиняемого, о квалификации преступления и об объеме обвинения, о производстве следственных действий, направленных на собирание доказательств по делу. При этом прокурор должен также иметь возможность участия в производстве следственных действий, проводимых по его указанию, или в следственных действиях с участием обвиняемого.

Параграф четвертый главы второй посвящен вопросам осуществления прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов при окончании предварительного следствия и дознания. В параграфе рассмотрены вопросы реализации указанных функций прокурора и разработанная система деятельности органов прокуратуры Чеченской Республики по их реализации, в результате чего в республике было существенно сокращено количество случаев возвращения судом уголовных дел прокурору и постановления оправдательных приговоров. Отмечено, что в практике деятельности органов прокуратуры при применении норм, содержащихся в ст. 221 УПК РФ, возникает ряд вопросов о толковании понятий «прокурор» и «вышестоящий прокурор» и об их полномочиях, предложены пути их решения.

Предложено исключить ч. 5 ст. 221 УПК РФ, предусматривающую, что обжалование решения прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия приостанавливает его исполнение. В то же время указано, что следует отрицательно относиться к предложениям ввести обжалование в суд постановления прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия. Именно прокурор определяет достаточность доказательств для поддержания обвинения в суде, и втягивать в досудебном производстве суд в разрешение спора об этом между прокурором и следователем означает возлагать на суд не свойственную ему функцию обвинения.

Рассмотрены положения уголовно-процессуального законодательства некоторых иностранных государств (Республика Армения, Республика Беларусь), устанавливающие полномочия прокурора на завершающем этапе

расследования. По мнению диссертанта, в российском уголовном процессе было бы правильным вернуться к традициям УУС.

Кроме того, при осуществлении надзора за исполнением законов органами предварительного расследования прокурор должен иметь право прекращать своим постановлением уголовное дело и уголовное преследование. Подобное нововведение также может способствовать уменьшению нагрузки на суды в случаях прекращения прокурором уголовного дела по нереабилитирующим основаниям.

В заключении подводятся итоги исследования, формулируются выводы и наиболее значимые предложения по совершенствованию действующего уголовно-процессуального законодательства и практики его применения.

В приложениях приводятся результаты анкетирования практических работников, статистические данные, полученные в ходе изучения и обобщения материалов прокурорской деятельности.

По теме диссертации опубликованы следующие работы автора:

Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. Абдул-Кадыров, Ш.М. Функции и полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела [Текст] / Ш.М. Абдул-Кадыров // Законность. – 2012. – № 9. – С. 12–15. – 0,2 п.л.

2. Абдул-Кадыров, Ш.М. Прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль на предварительном следствии [Текст] / Ш.М. Абдул-Кадыров // Пробелы в Российском законодательстве. – 2013. – № 4. – С. 152–154. – 0,15 п.л.

3. Абдул-Кадыров, Ш.М. Прокурорский надзор за исполнением законов в досудебном производстве по уголовным делам [Текст] / Ш.М. Абдул-Кадыров

// Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 4 (36). – С. 19–23. – 0,25.

4. Абдул-Кадыров, Ш.М., Халиулин, А.Г. Понятия «прокурор» и «вышестоящий прокурор» в досудебном производстве по уголовным делам [Текст] / Ш.М. Абдул-Кадыров, А.Г. Халиулин // Законность. – 2014. – № 1. – С. 43–46. – 0,2 п.л.

5. Абдул-Кадыров, Ш.М. Доказательства, полученные при производстве доследственной проверки [Текст] / Ш.М. Абдул-Кадыров // Уголовное право. – 2014. – № 2. – С. 96–99. – 0,2 п.л.

Публикации в иных изданиях:

6. Абдул-Кадыров, Ш.М. Доказательства, полученные при производстве доследственной проверки // Материалы Международной научной конференции, посвященной 85-летию со дня рождения Заслуженного деятеля науки Российской Федерации А.Н. Игнатова. Москва, 10 октября 2013. М., Российский университет дружбы народов. 2013. – С. 8–12. – 0,25 п.л.

Общий объем публикаций составляет – 1,25 п.л.

Подписано в печать 30.06.2015

Усл. печ. л. 1,75
Тираж 150 экз.

Уч.-изд. л. 1,5
Наряд № 121

УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
123022, г. Москва, 2-я Звенигородская ул., д. 15.