

УДК 347.963

Проблемы реализации прокурором надзорной функции в ходе досудебного уголовного производства

Романов Эдуард Артемович, аспирант, Университет прокуратуры Российской Федерации, прокурор отдела по надзору за оперативно-розыскной деятельностью управления по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью органов внутренних дел и юстиции, Прокуратура Московской области, sk.161@mail.ru

В статье исследуются особенности и проблемы реализации прокурором надзорной функции в ходе досудебного уголовного производства. Анализируется законодательная база и практика прокурорского контроля на стадии предварительного расследования, выявляются существенные ограничения полномочий прокурора, последствия административных реформ и недостатки взаимодействия с следственными органами. Особое внимание уделяется вопросам законности возбуждения уголовных дел, контроля за процессуальными действиями и применением мер пресечения, а также проблемам доступа прокурора к материалам уголовных дел. Результаты исследования показывают необходимость восстановления ряда утраченных прав прокурора, совершенствования нормативного регулирования и улучшения координации с другими участниками уголовного процесса для повышения эффективности надзорной деятельности и защиты прав участников уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, досудебное уголовное производство, предварительное расследование, полномочия прокурора, законность, меры процессуального пресечения, уголовно-процессуальное право.

Цель исследования – установить особенности и проблемы реализации прокурором надзорной функции в ходе досудебного уголовного производства. Проблема исследования состоит в том, что прокурорский надзор в досудебном уголовном производстве — одна из ключевых функций органов прокуратуры, направленная на обеспечение законности и обоснованности процессуальных действий при расследовании уголовных дел. Надзорная деятельность прокурора является механизмом контроля за соблюдением прав подозреваемых, обвиняемых, потерпевших и законности действий следственных органов. Однако на практике реализация этой функции сталкивается с рядом проблем, снижающих эффективность прокурорского контроля и влияющих на качество уголовного судопроизводства. Методология исследования включает в себя анализ научной литературы, а также нормативно-правовой основы прокурорского надзора.

Основные задачи прокурорского надзора в досудебном уголовном производстве включают комплекс мероприятий и функций, направленных на обеспечение строгого соблюдения закона на стадии предварительного расследования. В этой стадии уголовного процесса прокурор является государственным должностным лицом, обеспечивающим законность и правопорядок, а также защиту прав и свобод участников уголовного судопроизводства.

В первую очередь, прокурор осуществляет контроль за законностью возбуждения уголовного дела. Это означает, что прокурор проверяет обоснованность получения заявлений и сообщений о преступлениях, оценивает наличие достаточных оснований и признаков преступления, необходимых для начала уголовного преследования. Его задача — предотвратить незаконное возбуждение дел, которые не имеют объективных оснований. Далее прокурор осуществляет надзор за производством следственных и процессуальных действий. Это включает контроль за правильным и законным проведением следственных мероприятий — допросов, обысков, экспертиз и других следственных процедур. Прокурор следит, чтобы эти действия не нарушали права граждан, были мотивированными и документировались в соответствии с требованиями закона[1].

Особое внимание прокурор уделяет контролю за применением мер процессуального принуждения, таких как задержание, арест, а также избрание меры пресечения. Он проверяет, насколько такие меры соответствуют принципу законности, необходимости и соразмерности в целях защиты прав и законных интересов участников

уголовного судопроизводства. Также прокурор рассматривает процессуальные жалобы, ходатайства и отводы сторон. Он обеспечивает их объективное рассмотрение, требуя устранения выявленных нарушений и соблюдения процессуальных норм. Прокурор принимает участие в международном сотрудничестве по уголовным делам, осуществляя обмен процессуальной информацией, а также контроль за исполнением международных запросов, что способствует успешному расследованию трансграничных преступлений. Кроме того, прокурор имеет право отменять незаконные и необоснованные постановления о следователя, дознавателя, возвращать уголовные дела в орган расследования для устранения выявленных нарушений закона.

Как отмечает в своем исследовании Алиперов Х. О., прокурор проводит проверки по обращениям граждан, касающимся жалоб на незаконные действия или бездействие следственных органов. Он обязуется устранять нарушения законодательства и обеспечивать соблюдение прав участников уголовного процесса. В целом, задачи прокурорского надзора в досудебном производстве формируют комплекс мер по обеспечению законности, справедливости и результативности уголовного преследования. Прокурор выступает гарантом прав участников процесса и законодательного порядка, направляя расследование в законное русло и предотвращая злоупотребления и нарушения на ранних стадиях уголовного судопроизводства. Этот надзор необходим для формирования объективного и законного уголовного дела, подготовленного к дальнейшему рассмотрению в суде[2].

Реализация прокурором надзорной функции в ходе досудебного уголовного производства сопровождается рядом проблем, которые существенно влияют на качество и эффективность данного контроля.

Одной из главных проблем является недостаточность полномочий прокурора, особенно после изменения организационной структуры уголовного судопроизводства и передачи ряда функций Следственному комитету Российской Федерации. Это ограничивает возможности прокурора для оперативного реагирования на процессуальные нарушения, допущенные органами предварительного следствия, и снижает его влияние на исправление выявленных нарушений в кратчайшие сроки. В результате многие нарушения остаются без своевременного устранения, что отрицательно сказывается на защите прав участников уголовного процесса.

Также наблюдается недостаточное взаимодействие между прокурорами и следственными органами. Различия в профессиональных позициях, а иногда и конфликтные отношения снижают продуктивность совместной работы, приводят к формальным проверкам и недостаточному анализу материалов расследования. Это затрудняет объективное выявление и устранение нарушений, а также замедляет процесс рассмотрения уголовных дел.

Все эти проблемы требуют комплексного подхода к реформированию прокурорского надзора, включающего восстановление и расширение полномочий, совершенствование законодательства, повышение квалификации прокурорских работников и улучшение взаимодействия с другими участниками уголовного процесса. Только так можно обеспечить эффективный контроль за законностью и защиту прав граждан на досудебном этапе уголовного судопроизводства.

В 2007 году произошли существенные изменения в системе прокурорского надзора в досудебном уголовном производстве, которые оказали значительное влияние на возможности прокурора в защите законности на этой стадии. В частности, прокурор лишился ряда важных полномочий: утратил право направлять расследование посредством даче следователю указаний о проведении необходимых следственных и процессуальных действий. Эти ограничения существенно уменьшили его влияние на оперативный процесс и снизили эффективность прокурорского контроля над предварительным расследованием[3].

Еще одной проблемой является дифференциация надзорных полномочий в зависимости от формы предварительного расследования. Например, при расследовании в форме дознания прокурор имеет право давать дознавателю согласие на возбуждение ходатайств в суде об избрании, изменении или отмене меры пресечения. Однако при расследовании в форме следствия такого права у прокурора нет, что создает дисбаланс в надзорных функциях и затрудняет единообразное применение прокурорских полномочий. На практике прокурор зачастую зависит от воли следователя или руководителя следственного органа, которые могут ограничить доступ к материалам, что негативно влияет на объективность и полноту прокурорской проверки[1].

После внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс (УПК РФ) в 2007 и 2010 годах полномочия прокурора в отношении предварительного следствия были значительно урезаны. Так, прокурор утратил право участвовать в следственных действиях, направлять расследование и напрямую влиять на ход дела в стадии предварительного следствия. Вместо этого возбуждение уголовного дела теперь относится к исключительной компетенции следователя или руководителя следственного органа, при этом прокурор получает только уведомление о возбуждении и право отменить постановление об этом в течение 24 часов после получения материалов. Аналогично, прокурор получает право отменять постановления следователя и руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела, а также о прекращении дела — с внесением мотивированных постановлений, что позволяет оперативно оспаривать необоснованные решения и возвращать дело на дополнительное расследование. Это играет важную роль в предупреждении длительных затягиваний процессов и помогает устранить нарушения закона.

Для устранения дефицита полномочий прокурора в части

непосредственного контроля и участия на этапе расследования Генеральным прокурором РФ издан ряд приказов, обязывающих прокуроров лично выезжать на места особо тяжких преступлений, координировать действия следователей и оперативных подразделений, а также участвовать в судебных рассмотрениях ходатайств об избрании/продлении мер пресечения. Такие меры служат компенсаторным механизмом ограничения полномочий по участию в следственных действиях и способствуют повышению качества и законности принимаемых решений на досудебной стадии[4].

Несмотря на частичные законодательные улучшения, сохраняются проблемные моменты, напрямую влияющие на эффективность прокурорского надзора и реализацию его функций. В первую очередь рекомендуется вернуть прокурору ряд утраченных прав для укрепления его роли в уголовном процессе.

Во-первых, прокурору необходимо вернуть право направлять расследование, а также давать письменные указания следователям с целью своевременного устранения нарушений и повышения качества материалов дела. Это позволит повысить оперативность и качество предварительного следствия, а также защиту прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

Во-вторых, целесообразно восстановить право прокурора прекращать уголовное дело даже после стадии утверждения обвинительного заключения при выявлении отсутствия состава преступления, необоснованности обвинения или нарушения процессуальных сроков. Это позволит избежать неправомерного продолжения уголовного преследования и снизить нагрузку на суды.

В-третьих, с целью исключения процессуальной возможности должностных лиц органов расследования по ограничению прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства целесообразно законодательно закрепить запрет проведения следственных и процессуальных действий, ограничивающих права и законные интересы участников уголовного процесса до оценки законности постановления о возбуждении уголовного дела прокурором.

Астемиров З. Л. в своем исследовании отмечает, что важно обеспечить процессуальную самостоятельность следователей. Для этого предлагается закрепить право следователя представлять в прокуратуру материалы дела с письменными возражениями на указания руководителя следственного органа, если они нарушают федеральное законодательство, а прокурор в свою очередь получит право вмешиваться в спорные ситуации в защиту законности и интересов участников процесса. Такой механизм увеличит баланс полномочий и снизит административное давление на следователей. Наконец, необходимо внести поправки в УПК РФ, регулирующие прямое участие прокурора в производстве отдельных следственных действий, особенно на первичных этапах расследования, где своевременный контроль и координация особенно важны для выявления и устранения нарушений[5].

Таким образом, прокурорский надзор в досудебном уголовном производстве является гарантом законности и правосудия, а также ключевым инструментом защиты прав участников уголовного процесса. Существующие проблемы снижают потенциал этой функции, что требует законодательных и организационных изменений для ее совершенствования. Только посредством комплексного подхода и системных реформ возможно повысить качество и эффективность прокурорского надзора, что будет способствовать справедливому и своевременному уголовному судопроизводству.

Примечания

1. Гин Т.П., Савельева Н.В. Надзор прокурора за законностью возбуждения уголовных дел // Сборник статей по материалам 76-й научно-практической конференции студентов по итогам НИР за 2020 год. В 3-х частях. Отв. за выпуск А.Г. Коцаев. - Краснодар: Изд-во «Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина», 2021. -С. 125-126.

2. Аликперов Х.О процессуальной фигуре государственного обвинителя // Рос. юстиция. 2003. № 3. С. 45-47; Демидов В., Санипский Р. Эффективность государственного обвинения // Законность. 2004. № 8. С. 19; Дулак Н.Ю. Проблемы реализации государственного обвинения в суде первой инстанции : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005. С. 129.
3. Сейтқадыр Д.Н. К вопросу проблемы реализации полномочий прокурора по осуществлению уголовного преследования на досудебном производстве // Вестник науки №5 (14) том 1. С. 140 - 145. 2019 г. ISSN 2712-8849 // Электронный ресурс: <https://www.вестник-науки.рф/article/1215> (дата обращения: 24.09.2025 г.).
4. Рогачева, В.Н. Актуальные проблемы участия прокурора в уголовном судопроизводстве / В.Н. Рогачева, О. Г. Блинова. — Текст: непосредственный // Молодой ученый. — 2022. — № 46 (441). — С. 315-317.
5. Астемиров З.Л. Актуальные проблемы участия прокурора в уголовном процессе // Социально-гуманитарные науки в информационном обществе: перспективы и потенциал: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции 24 декабря 2020г. Белгород: ООО Агентство перспективных научных исследований (АПНИ), 2020. С. 35-42.

English version

Problems of implementing the prosecutor's supervisory function in pre-trial criminal proceedings

Romanov Eduard Artemovich, postgraduate student, University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation; prosecutor of the department for supervision over operational-investigative activities of the directorate for supervision over criminal procedure and operational-investigative activities of the internal affairs and justice bodies, Prosecutor's Office of the Moscow Region

This article examines the features and challenges of implementing the prosecutor's supervisory function in the course of pre-trial criminal proceedings. It analyzes the legislative framework and prosecutorial practice at the stage of preliminary investigation, highlighting significant limitations of prosecutorial powers, the consequences of administrative reforms, and shortcomings in interaction with investigative bodies. Particular attention is paid to the legality of initiating criminal cases, oversight of procedural actions and preventive measures, as well as problems of prosecutor's access to case materials. The study shows the necessity of restoring a number of lost prosecutorial rights, improving regulatory frameworks, and enhancing coordination with other participants in criminal proceedings to increase the effectiveness of prosecutorial supervision and to protect the rights of participants in criminal justice.

Keywords: prosecutor's office, prosecutorial supervision, pre-trial criminal proceedings, preliminary investigation, prosecutorial powers, legality, preventive measures, criminal procedure law.