

УДК 343.1

**Проскура Владимир Николаевич**

**Магистрант ФГКОУ ВПО «Академия Генеральной прокуратуры**

**Российской Федерации»**

**PROSKURA Vladimir Nikolaevich**

**UNDERGRADUATE FGKOU VPO is "Academy of the General prosecution**

**To Russian Federation"**

**РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ НАДЗОРА ПРОКУРОРА**

**ЗА ВОЗБУЖДЕНИЕМ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ**

**В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ РОССИИ**

**RETROSPECTIVE ANALYSIS OF DEVELOPMENT OF SUPERVISION**

**OF PUBLIC PROSECUTOR AFTER LAYING AN ACTION IN**

**CRIMINAL TRIAL OF RUSSIA**

*В статье приведен ретроспективный анализ развития прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела в уголовном судопроизводстве России.*

Ключевые слова: прокурор, полномочия прокурора, уголовное судопроизводство, надзор прокурора за соблюдением законности.

*The article presents a retrospective analysis of prosecutor's supervision at the stage of a criminal case in the criminal trial of Russia.*

Tags: Public prosecutor, the powers of the prosecutor, criminal proceedings, the prosecutor supervision of legality.

Ретроспектива развития надзора прокурора за возбуждением уголовных дел неразрывно связана с историей становления уголовно-процессуального права и прокурорского надзора в России. Основные тенденции в разви-

тии уголовного и уголовно-процессуального права Л.Н. Масленникова обуславливает развитием российской государственности в досоветский (до октября 1917 года), советский (с октября 1917 года до конца 1991 года) и постсоветский (с конца 1991 года по настоящее время) периоды<sup>1</sup>. Подобную периодизацию вполне возможно распространить и на тенденции развития надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел, связанные с принятием основных источников уголовного-процессуального права: Устава уголовного судопроизводства 1864 года, Уголовно-процессуальных кодексов РСФСР 1922, 1923 и 1960 годов, Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации 2001 года.

Роль прокурора в досоветский период неоднократно менялась, однако с момента образования прокуратуры императором Петром I в 1722 году и до наших дней неизменным оставалось предназначение прокуратуры – надзор за исполнением законов в государстве, в том числе при расследовании уголовных дел. Так, еще в XVIII веке прокуроры наблюдали за ходом расследования дел и имели «попечение» о «колоднических» делах, то есть осуществляли надзор по арестантским делам<sup>2</sup>. По уголовным делам прокуроры следили за сроками их расследования, вникали в самое существо дела и давали оценку собранным доказательствам виновности того или иного лица<sup>3</sup>.

В 1767 году впервые в России был провозглашен принцип государственного преследования преступлений, осуществление которого возлагалось на прокуратуру. В этой связи прокуроры были обязаны возбуждать преследование по публичным преступлениям, а также наблюдать за производством предварительного следствия<sup>4</sup>. Надзор прокурора за производством предвари-

---

<sup>1</sup>Масленникова Л.Н. Публичное и диспозитивное начала в уголовном судопроизводстве России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Масленникова Лариса Николаевна. – М., 2000. – С. 18÷19.

<sup>2</sup>Бессарабов, В.Г. Прокурорский надзор: учебник / В.Г.Бессарабов. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – С.21

<sup>3</sup>Буглаева, Е.А., Виноцкий, Л.В. Участие прокурора в ходе предварительного следствия: монография / Е.А.Буглаева, Л.В.Виноцкий. – М.: Юрлитинформ, 2013. – С. 7÷8.

<sup>4</sup> Там же.

тельного расследования впервые утверждается в Циркулярном порядке 22 сентября 1802 года Генерал-прокурором и Министром юстиции Г.Р. Державиным. В порядке были сформулированы основные принципы деятельности губернской прокуратуры. 8 июля 1860 года было принято «Учреждение Судебных следователей», в котором определялись надзорные полномочия прокурора по отношению к следствию. В документе устанавливалось, что судебный следователь приступал к производству следствия и к исполнению отдельных по нему действий по письменным требованиям губернского прокурора и стряпчих (помощников и одновременно советников прокурора). Кроме того, о следствии, начатом по собственному усмотрению, а также об отправлении дела в надлежащее судебное место по окончании следствия следователь уведомлял стряпчего<sup>5</sup>. Назначение прокуратуры в России было определено 29 сентября 1862 года «Основными положениями о прокуратуре» как: «... наблюдение за точным и единообразным исполнением законов в Российской Империи ...»<sup>6</sup>. Это назначение прокуратуры не потеряло своей актуальности и сегодня. Тем не менее, до судебно-правовой реформы 1860-х годов институт надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел только зарождался, период его становления связан с принятием 20 ноября 1864 года Устава уголовного судопроизводства<sup>7</sup>.

УУС впервые определил в уголовном судопроизводстве за прокурором функцию надзора, а также деятельность в форме уголовного преследования как составляющий элемент надзорной функции прокурора.

Таким образом, на концептуальном уровне надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел возник с принятием УУС, который фактически превратил прокурора в руководителя предварительным расследованием и обусловил деятельность прокурора в досудебном производстве как осуществление надзора, составляющим элементом которого является

---

<sup>5</sup> Там же. – С. 33.

<sup>6</sup>Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. – С-Пб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 129.

<sup>7</sup>Устав уголовного судопроизводства / Судебные уставы 20 ноября 1864 года. – С-Пб., 1864.

такое направление прокурорской деятельности как уголовное преследование.

После Октябрьской революции деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве была упразднена. Декретом о суде № 1 от 24 ноября 1917 года<sup>8</sup> изменился порядок возбуждения и расследования уголовных дел, при котором прокурору не отводилась какая-либо роль, поскольку сама прокуратура ликвидировалась. Таким образом, в течение почти пяти лет в системе государственных органов прокуратура вообще не существовала, соответственно, надзор в досудебном производстве тоже не осуществляла. Надзор прокурора осуществляли иные государственные и негосударственные органы и даже отдельные граждане («правозаступники»), функцию уголовного преследования могли осуществлять «... все неопороченные граждане обоего пола, пользующиеся гражданскими правами ...»<sup>9</sup>. 28 мая 1922 года III сессия Всероссийского центрального исполнительного комитета утвердила Положение о прокурорском надзоре. В соответствии с Положением были определены функции прокуратуры, в том числе и непосредственное наблюдение за деятельностью следственных органов и дознания в области раскрытия преступлений<sup>10</sup>. Более детально роль прокурора при возбуждении и расследовании уголовных дел была определена Уголовно-процессуальным кодексом РСФСР 1922 года<sup>11</sup>, который предписывал прокурору осуществлять надзор за производством дознания и предварительного следствия (например, надзор за соблюдением сроков производства предварительного следствия), а также возбуждать уголовное преследование, руководить предварительным расследованием (в частности, давать указания органам дознания о производстве процессуальных действий, а также давать указания следователю о направле-

---

<sup>8</sup> Декрет СНК РСФСР от 24 ноября 1917 года «О суде» // СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

<sup>9</sup> История прокуратуры России. Историко-правовой анализ: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.Г. Звягинцев и др.; под ред. А.Г. Звягинцева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – С. 114÷120.

<sup>10</sup> Бессарабов, В.Г. Прокурорский надзор: учебник / В.Г. Бессарабов. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 544 с.

<sup>11</sup> Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, утвержденный Постановлением ВЦИК от 25 мая 1922 года «Об Уголовно-процессуальном кодексе» // СУ РСФСР. 1922. № 20-21. Ст. 230. Далее – УПК РСФСР 1922 г.

нии и дополнении следствия).

В 1923 году был принят новый Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (который фактически представлял собой новую редакцию УПК РСФСР 1922 г.), отличительной чертой которого можно назвать тенденцию к усилению роли и значения прокуратуры в надзоре за предварительным следствием путем передачи прокурору от суда ряда контрольно-надзорных полномочий.

В период действия УПК РСФСР 1923 г. вплоть до 50-х годов роль прокурора по надзору за предварительным расследованием динамично увеличивалась (Постановление Президиума ЦИК СССР от 31 октября 1924 года, Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 октября 1929 года, Конституция СССР 1936 года).

Затем в 1955 году было принято Положение о прокурорском надзоре в СССР, которое определяло за прокурором наряду с другими задачами привлечение к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении преступления, а также надзор за соблюдением законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия (ст. 3). Принятое Положение сформировало в науке и практике требования, предъявляемые к прокурорскому надзору. Необходимо было, чтобы «прокурорский надзор за неуклонным соблюдением установленного законом порядка расследования преступлений осуществлялся на протяжении всего расследования, систематически, повседневно, а не эпизодически, от случая к случаю; носил эффективный, наступательный характер, направленный на предупреждение нарушений установленного порядка расследования преступлений; обеспечивал выявление причин и условий, повлекших такие нарушения, и принятие всех необходимых мер к устранению этих причин и условий»<sup>12</sup>.

25 декабря 1958 года были приняты Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик, которые устанавливали прокурор-

---

<sup>12</sup>Комментарий к Положению о прокурорском надзоре в СССР / под ред. Н.В. Жогина. – М.: Юридическая литература, 1968. – С. 74.

ский надзор в уголовном судопроизводстве (ст. 20).

Принципиально важное значение для надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел приобрело принятие Уголовно-процессуального кодекса РСФСР 1960 года.

В соответствии с УПК РСФСР 1960 г. (ст. 116) прокурор осуществлял надзор за законностью возбуждения уголовного дела, обладая полномочием отмены соответствующего постановления следователя или органа дознания и отказа в возбуждении уголовного дела либо прекращения дела, если по нему были произведены следственные действия.

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 8 августа 1983 года были внесены существенные изменения в УПК РСФСР 1960 г., в том числе в ст. 211 и ст. 212, предусматривавшие полномочия прокурора по надзору за расследованием уголовных дел. Из УПК РСФСР 1960 г. (ст. 211) были исключены обязанности, возлагаемые на прокурора в соответствии с Положением 1955 года. Кроме того, был конкретизирован перечень полномочий прокурора за счет внесения в него полномочий, которые ранее были закреплены в других статьях УПК РСФСР 1960 г. (например, полномочие прокурора продлевать срок расследования и содержания под стражей в качестве меры пресечения в случаях и порядке, установленных УПК РСФСР 1960 г.).

Как верно определяют исследователи, предметом надзора прокуратуры в уголовном судопроизводстве по УПК РСФСР 1960 г. являлось «... точное и единообразное исполнение уголовного и уголовно-процессуального законов на всех стадиях процесса и всеми его участниками ...»<sup>13</sup>.

Таким образом, УПК РСФСР 1960 г. предусматривал надзор прокурора за законностью возбуждения уголовного дела и надзор за исполнением законов при производстве дознания и предварительного следствия в единых процессуальных формах, вне зависимости от органа, осуществлявшего предварительное расследование. На необходимость единства надзора прокурора

---

<sup>13</sup>Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР / под ред. В.М. Савицкого, Б.Т. Безлепкина, П.А. Lupинской, И.Л. Петрухина. – М.: Проспект, 1999. – С. 57.

для органов дознания и органов предварительного следствия указывалось также в ведомственных приказах (Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 18 июня 1997 г. № 31 «Об организации прокурорского надзора за предварительным следствием и дознанием»)<sup>14</sup>.

УПК РФ 2001 года (ч. 1 ст. 37) определил прокурора как должностное лицо, уполномоченное осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

Тем не менее, в 2007 году из общего объема полномочий прокурора, определяющих прокурорский надзор и уголовное преследование, были исключены те полномочия, которые обеспечивали процессуальное руководство следствием, то есть уголовное преследование по делам, подследственным следователям, что вряд ли можно признать обоснованным. Без какой-либо глубокой научной аргументации прокурор был лишен полномочий возбуждения уголовных дел, отмены незаконных или необоснованных постановлений следователя, а также многих иных полномочий. Подобное лишение прокурора полномочий не позволяет ему максимально эффективно осуществлять прокурорский надзор, поскольку он не может влиять на устранение выявленных нарушений.

Ретроспектива развития института надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел (с 1864 года по настоящее время) свидетельствует том, что полномочия прокурора по надзору за следствием и дознанием в истории России до 2001 года (и далее до 2007г.) никогда не были обусловлены формой расследования (дознание или следствие), а предоставляемый прокурору объем полномочий всегда позволял не только выявлять, но и устранять нарушения закона, допущенные как дознавателями, так и следователями:

---

<sup>14</sup>Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР с постанейными материалами / сост. В. П. Божьев, Н. Б. Буйнова; под общ. ред. В.М. Лебедева. – М.: Спарк, 2000. – С. 639.

– 1864÷1917 гг. (УУС 1864 г.): определение деятельности прокурора в досудебном производстве как осуществление надзора («наблюдения»), составляющим элементом которого является уголовное преследование. Наделение прокурора полномочиями: возбуждать уголовное дело; присутствовать при производстве всех следственных действий, не останавливая хода следствия; направлять следователю обязательные для исполнения требования, относящиеся к расследованию преступления и собиранию доказательств; требовать применения менее строгой меры принуждения при заключении обвиняемого под стражу; предлагать следователю задержать обвиняемого, оставленного на свободе или освобожденного из-под стражи; требовать дополнения предварительного следствия по окончании расследования уголовного дела; составлять обвинительный акт или заключение о прекращении или приостановлении уголовного преследования и др.;

– 1922÷1960 гг.: восстановление после упразднения в 1917 г. института надзора прокурора за возбуждением уголовных дел и производством дознания и предварительного следствия, конкретизация полномочий прокурора: возбуждать уголовное преследование или отказывать в производстве дознания или предварительного следствия; знакомиться с материалами дознания или предварительного следствия; давать органам расследования обязательные для исполнения указания о направлении расследования; предлагать следователю избрать меру пресечения, отменить или заменить ее другой; разрешать ходатайства следователя о выемке почтово-телеграфной корреспонденции; по окончании предварительного расследования возвращать уголовное дело для производства дополнительного расследования, предавать обвиняемого суду или прекращать дело и др. (УПК РСФСР 1922 г.). Усиление надзора прокурора за предварительным следствием путем передачи прокурору от суда ряда полномочий: решать вопрос о подследственности и разрешать споры о подследственности; продлевать срок содержания под стражей обвиняемого; разрешать заявленный против следователя отвод и др. (УПК РСФСР 1923 г.). Закрепление единства надзорных полномочий проку-



рора в отношении органов дознания и органов предварительного следствия (Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1958 г.);

– 1960÷2001 гг. (УПК РСФСР 1960 г.): осуществление прокурором надзора за законностью возбуждения уголовного дела и надзора за исполнением законов при производстве дознания и предварительного следствия в единых процессуальных формах, расширение и конкретизация полномочий прокурора: отменять постановление органа предварительного расследования о возбуждении уголовного дела и отказывать в возбуждении уголовного дела; отменять постановление об отказе в возбуждении уголовного дела и возбуждать уголовное дело; давать указания о производстве дознания и предварительного следствия, в том числе об избрании, изменении или отмене меры пресечения, о квалификации преступления; давать санкцию на арест; участвовать в производстве дознания и предварительного следствия и в необходимых случаях лично производить предварительное следствие или отдельные следственные действия по любому делу; отменять незаконные и необоснованные постановления органа дознания и следователя; по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, утверждать обвинительное заключение либо возвращать дело органу дознания или следователю со своими письменными указаниями для производства дополнительного расследования или пересоставления обвинительного заключения, либо прекращать дело, либо составлять новое обвинительное заключение и др.;

– 2001÷2007 гг. (УПК РФ 2001 г. до внесения изменений в 2007 г.): передача от прокурора суду полномочий по принятию решений, затрагивающих конституционные права и свободы личности; закрепление полномочий прокурора по надзору за возбуждением и расследованием уголовных дел вне зависимости от формы предварительного расследования;

– 2007 г. ÷ по настоящее время (УПК РФ 2001 г. после внесения изменений в 2007 г.): дифференциация надзора прокурора в зависимости от формы предварительного расследования; исключение значительной части

полномочий прокурора по надзору за законностью и обоснованностью решений, принимаемых органами предварительного следствия, а также по процессуальному руководству следствием; лишение прокурора полномочий возбуждать уголовное дело и отказывать в возбуждении уголовного дела (Федеральный закон от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ); наделение прокурора полномочием по заключению досудебного соглашения о сотрудничестве (Федеральный закон от 29.06.2009 г. № 141-ФЗ); возвращение прокурору части утраченных в 2007 году надзорных полномочий (Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ).

Внесенные в 2007 году изменения в УПК РФ встали в противоречие с историческими традициями уголовно-процессуального права России. Нецелесообразность изменений 2007 года подтверждают последующие изменения УПК РФ, расширившие круг полномочий прокурора. При реформировании института надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел в будущем необходимо учесть позитивный исторический опыт осуществления прокурорского надзора за досудебным производством в единых процессуальных формах и наделения прокурора эффективными надзорными полномочиями и полномочиями по уголовному преследованию.

#### Библиографический список

1. Масленникова Л.Н. Публичное и диспозитивное начала в уголовном судопроизводстве России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09 / Масленникова Лариса Николаевна. – М., 2000. – С. 18÷19.
2. Бессарабов, В.Г. Прокурорский надзор: учебник / В.Г.Бессарабов. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – С.21
3. Буглаева, Е.А., Веницкий, Л.В. Участие прокурора в ходе предварительного следствия: монография / Е.А.Буглаева, Л.В.Веницкий. – М.: Юрлитинформ, 2013. – С. 7÷8.

4. Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. – С-Пб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 129.
5. Устав уголовного судопроизводства / Судебные уставы 20 ноября 1864 года. – С-Пб., 1864.
6. Декрет СНК РСФСР от 24 ноября 1917 года «О суде» // СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.
7. История прокуратуры России. Историко-правовой анализ: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А.Г. Звягинцев и др.; под ред. А.Г. Звягинцева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – С. 114÷120.
8. Бессарабов, В.Г. Прокурорский надзор: учебник / В.Г.Бессарабов. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 544 с.
9. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, утвержденный Постановлением ВЦИК от 25 мая 1922 года «Об Уголовно-процессуальном кодексе» // СУ РСФСР. 1922. № 20-21. Ст. 230. Далее – УПК РСФСР 1922 г.
10. Комментарий к Положению о прокурорском надзоре в СССР / под ред. Н.В. Жогина. – М.: Юридическая литература, 1968. – С. 74.
11. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР / под ред. В.М. Савицкого, Б.Т. Безлепкина, П.А. Лупинской, И.Л. Петрухина. – М.: Проспект, 1999. – С. 57.
12. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР с постатейными материалами / сост. В. П. Божьев, Н. Б. Буйнова; под общ. ред. В.М. Лебедева. – М.: Спарк, 2000. – С. 639.