

А.Д. Назаров, А.С. Шагинян

РОЛЬ ПРОКУРОРА В УСТРАНЕНИИ СЛЕДСТВЕННЫХ ОШИБОК

Рассматривается прокурорский надзор в досудебном производстве по уголовным делам как эффективный способ выявления и устранения следственных ошибок. Делается обоснованный вывод о необходимости расширения надзорных полномочий прокурора, а также придания функции процессуального руководства за предварительным следствием полноценного характера. В результате исследования сделаны конкретные законодательные предложения, принятие которых позволит минимизировать допущение следственных ошибок.

Ключевые слова: *предварительное расследование, прокурорский надзор, процессуальное руководство, следственные ошибки.*

В современной юридической литературе нередко органы прокуратуры не относят ни к одной из ветвей государственной власти: ни к законодательной (представительной), ни к исполнительной, ни к судебной. Считается, что это отдельная, обособленная структура федеральных государственных органов. Основное назначение прокуратуры заключается в том, что она устанавливает любые нарушения законов, от какой бы власти, должностных лиц этой власти они ни исходили, и принимает меры к их устранению [1, с. 5].

Специфика органов прокуратуры, по обоснованному, на наш взгляд, мнению В.Б. Ястребова, заключается в том, что «прокуратура является единственным государственным органом, для которого надзор за исполнением законов составляет смысл, сущность и основу деятельности» [2, с. 17].

В соответствии с действующим законодательством следователь, руководитель следственного органа, дознаватель, начальник подразделения дознания, начальник органа дознания ведомственно не подчинены прокурору. В устоявшейся системе органов уголовной юстиции на прокурора возложена миссия руководителя уголовно-процессуальной деятельности с наделением его соответствующим для выполнения этой миссии набором надзорных полномочий.

В настоящее время прокурор в полной мере не осуществляет процессуального руководства следователями: в прокуратуре теперь нет собственного следственного аппарата, прокуроры не осуществляют расследование уголовных дел, а процессуальное руководство следователем возложено на руководителя следственного органа.

Вместе с тем в современной модели прокурорского надзора прокурор процессуально руководит дознавателем, начальниками подразделения дознания и органа дознания. Это в определенной степени парадокс, когда по сложным уголовным делам (о тяжких и особо тяжких преступлениях), подследственным следователям, прокурор урезан в надзорных функциях, а по малозначительным делам, подследственным дознавателю (органу дознания), он обладает всеми полномочиями по процессуальному руководству дознанием. Но в контексте выявления, исправления и предупреждения ошибок дознавателя

(по сути – следственных ошибок¹) такое процессуальное руководство со стороны прокурора только на пользу дела.

На наш взгляд, прокурор должен в пределах предоставленных ему полномочий процессуально руководить и предварительным следствием, и дознанием. В данной связи прокурорский надзор за предварительным расследованием, представляющий собой сложный организационно-правовой механизм, должен включать в себя определенные компоненты:

- реализацию прокурором полномочий руководителя уголовно-процессуальной деятельностью через осуществление процессуального руководства всем предварительным расследованием;

- реализацию прокурором полномочий по осуществлению надзора за исполнением законов всеми должностными лицами органов предварительного следствия и дознания.

В отличие от судебного контроля прокурорский надзор, как и ведомственный контроль, осуществляется начиная с этапа возбуждения уголовного дела и далее в течение всего досудебного производства вплоть до передачи уголовного дела в суд, то есть *перманентно (непрерывно)*.

Современный прокурорский надзор в части выявления, исправления и предупреждения ошибок в уголовном судопроизводстве играет особую роль. Реформы, проводимые в последние годы, существенно ослабили влияние прокурорского надзора в уголовном процессе. Однако и сейчас прокурорская власть могущественна. По мнению В.К. Гавло и Н.А. Дудко, «наиболее эффективной формой контроля за предварительным расследованием является прокурорский надзор: он обеспечивает более быстрое выявление и устранение пробелов и ошибок расследования» [3, с. 75].

Среди ученых-правоведов идет дискуссия по поводу современного процессуального статуса прокурора в уголовном судопроизводстве. Часть ученых – это сторонники полного или частичного восстановления утраченных прокурором полномочий по над-

¹ По нашему мнению, содержательной разницы между процессуальными фигурами следователя и дознавателя нет, поэтому их отождествление в этой части допустимо.

зору за предварительным следствием [4, с. 76; 5, с. 60; 6, с. 7].

Ряд видных процессуалистов высказывали и продолжают высказывать серьезную тревогу по поводу сворачивания властно-распорядительных полномочий прокурора при осуществлении им надзора за предварительным следствием. По мнению А.Б. Соловьева, «внесение изменений в УПК РФ превращает прокурора в декоративную фигуру, лишенную возможности реально осуществлять надзор за исполнением законов следователями. Образовался своего рода процессуальный вакуум для реализации надзорной функции. Более того, принятыми решениями законодатель практически ликвидировал функцию надзора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства» [7, с. 14]. Другие ученые считают, что возврат к «прокурорскому дознанию» невозможен [8, с. 55]. В.С. Шадрин высказывается за сильную обвинительную власть, прежде всего в лице прокурора, в целях эффективного преследования лиц, совершивших преступления [9, с. 12]. А.С. Барабаш полагает, что прокурор приходит в процесс не как обвинитель, а как представитель органа надзора, поскольку ни в рамках процессуального руководства расследованием, ни в рамках утверждения обвинительного заключения по делу прокурор не участвовал в исследовании доказательств [10, с. 40–45].

В рамках проведенного нами исследования практические работники, отвечая на вопрос: «При каких формах контроля (субъектах контроля): самоконтроль следователя, ведомственный контроль руководителя следственного органа, прокурорский надзор со стороны надзирающего прокурора, судебный контроль суда на досудебных стадиях, деятельность суда на судебных стадиях, деятельность адвоката – наиболее эффективно выявляются ошибки следователя и дознавателя?», – расположили надзирающего прокурора в порядке рейтинга таким образом:

- судьи поставили прокурора на первое место (чаще всего);
- работники прокуратуры также определили надзирающему прокурору первое место (чаще всего);
- следователи, руководители следственного органа отнесли прокурора на третье место из шести субъектов контроля;
- адвокаты определили надзирающему прокурору четвертое место в рейтинге эффективности из числа шести контролеров².

Соответственно есть все основания сделать вывод о том, что прокурорский надзор двумя «особо статусными» субъектами уголовно-процессуальной деятельности признан самым эффективным средством в выявлении, исправлении и предупреждении ошибок, а позиция иных субъектов уголовно-процессуальной деятельности – следователей, руко-

водителей следственного органа, адвокатов, «не отдавших прокурору первое место», – показывает необходимость совершенствования технологий прокурорского надзора. Тем более, что имеются серьезные причины, снижающие его эффективность: 61,1 % прокурорских работников и 33,3 % судей считают, что прокурор располагает недостаточным объемом процессуальных полномочий в осуществлении прокурорского надзора за предварительным расследованием уголовных дел; 56,4 % следователей и руководителей следственных органов, 44,4 % судей, 27,8 % адвокатов низкую эффективность прокурорского надзора видят в том, что значительное количество прокурорских работников в настоящее время не имеет опыта следственной работы; 40,7 % адвокатов, 33,3 % следователей связывают снижение эффективности прокурорского надзора с осуществлением его в условиях конфликтного взаимодействия органов следствия и прокуратуры; 90,2 % адвокатов, 59,0 % следователей и руководителей следственных органов, 38,9 % судей видят сбой в прокурорском надзоре в его ненадлежащей организации («работа на показатели», «отсутствие постоянного взаимодействия в работе со следователями и дознавателями» и др.). Коррупционную составляющую в деятельности прокуроров, препятствующую эффективному прокурорскому надзору, усмотрели лишь 5,1 % опрошенных следователей.

В России в 2011–2016 годах ежегодно в досудебных стадиях уголовного судопроизводства прокуроры выявляли от 4 до 6 млн нарушений закона [11]. Из них более половины – это нарушения при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении. Следовательно, именно прокурорская деятельность не позволила должностным лицам органов уголовной юстиции скрыть от учета преступления.

В 2011–2016 годах ежегодно прокурорами лично и по их инициативе было отменено от 2,3 до 2,6 млн постановлений дознавателей и следователей об отказе в возбуждении уголовного дела. Эти цифры свидетельствуют о наступательной деятельности прокуратуры в выявлении, исправлении и предупреждении следственных ошибок на стадии возбуждения уголовного дела. Но в то же время анализ указанной ситуации дает основания полагать, что на практике действует специфический «технологический конвейер», позволяющий дознавателям и следователям использовать данное прокурорское полномочие для увеличения сроков (в силу различных причин) на этапе возбуждения уголовного дела.

Интересно отметить, что статистика отмен прокурором постановлений о возбуждении уголовного дела на порядок меньше приведенной выше: в 2011–2016 годах в России прокуроры отменили от 19 до 35,5 тыс. постановлений дознавателей и следователей о возбуждении уголовного дела. Это наглядно показывает, что прокуроры при проведении следственной, а не доследственной проверки, видят снижение вероятности допущения следственных ошибок.

² В данной статье приведены результаты анкетирования судей, работников прокуратуры и следствия, адвокатов, которое провели авторы в Красноярском, Хабаровском, Ставропольском краях, республиках Хакасия и Бурятия.

Заметим, что в настоящее время продолжает оставаться актуальным вопрос о возвращении прокурору полномочия своим собственным постановлением *возбуждать уголовные дела* и передавать их дознавателю, следователю для производства расследования. Опрошенные нами 44,4 % прокурорских работников, 27,8 % судей, 20,3 % адвокатов, 17,9 % следователей и руководителей следствия положительно высказались о полномочии прокурора возбуждать уголовное дело (уголовное преследование).

В настоящее время у прокурора имеется полномочие выносить мотивированное *постановление о направлении соответствующих материалов* в следственный орган или орган дознания для решения вопроса о производстве расследования по фактам выявленных им нарушений уголовного законодательства (заметим, что именно у прокурора сосредотачивается значительный объем информации по применению сотрудниками правоохранительных органов незаконных методов деятельности; о нарушениях законности в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина, охраны труда, экономики, ЖКХ, федеральной безопасности, международных отношений и экстремизма, борьбы с коррупцией и др.).

К примеру, в 2011–2016 годах ежегодно в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в органы предварительного следствия прокурор направлял от 28,7 до 34,2 тыс. материалов. Следователями же было возбуждено от 24,5 до 26,1 тыс. уголовных дел. Это один из аргументов в пользу возвращения прокурору полномочия самому возбуждать уголовные дела.

Прокурор имеет право выставить *требование* органам дознания и следственным органам по устранению нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия, и соответственно рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора, принимать по ней решение. В 2011–2016 годах в России прокуроры предъявили органам предварительного следствия большое количество требований об устранении нарушений законодательства в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ: в 2011 году – 83 223 требования, в 2012 году – 115 594 требования, в 2013 году – 147 337 требований, в 2014 году – 184 300 требований, в 2015 году – 215 246 требований, в 2016 году – 216 076.

В соответствии с ч. 2-1 ст. 37 УПК РФ прокурор по мотивированному письменному запросу имеет право *знакомиться с материалами* находящегося в производстве у следователей уголовного дела. Половина опрошенных в ходе исследования (50,6 % работников прокуратуры, 50,4 % адвокатов, 50,0 % судей) считают важным, чтобы надзирающий прокурор имел право в любой момент запрашивать у следователя материалы уголовного дела для изучения и выставления требований об устранении нарушений законности и дачи письменных указаний по уголовному делу: существующее в действующем законо-

дательстве полномочие прокурора о запросе у следователя через соответствующее мотивированное постановление материалов уголовных дел имеется, но в рамках дальнейших действий прокурора после изучения уголовного дела говорится о требованиях прокурора по устранению нарушений законности, однако речь не идет о письменных указаниях прокурора по уголовному делу. Полагаем, что было правильно в контексте выявления, исправления и предупреждения следственных ошибок предоставить надзирающему прокурору право давать дознавателям и следователям *обязательные для них письменные указания по всем аспектам* производства предварительного расследования.

Именно прокурор *утверждает обвинительное заключение, обвинительный акт, обвинительное постановление* по уголовному делу. При поступлении от следователя, дознавателя расследованного уголовного дела надзорная деятельность прокурора по его проверке с целью выявления следственных ошибок приобретает особое значение. Ведь утверждая обвинительное заключение (обвинительный акт, обвинительное постановление), прокурор, фактически, берет на себя ответственность за то, что в уголовном деле нет следственных ошибок, и оно может быть рассмотрено судом.

Представляется чрезвычайно важным, чтобы прокурор, изучая дело и утверждая обвинительное заключение (обвинительный акт, обвинительное постановление), получил положительный ответ на вопрос: «Имеется ли в деле достаточная совокупность относимых, допустимых, достоверных доказательств, позволяющих доказать в суде виновность обвиняемого – как не признающего свою вину, так и признающего, если вдруг в суде он изменит свои показания или откажется от них?»

В этой связи было бы вполне оправданно в законодательном или ведомственном порядке с целью минимизации ошибок, особенно фундаментальных, обязать прокуроров на заключительном этапе расследования по определенной категории дел (особо тяжкие и тяжкие преступления; в случае непризнания обвиняемым своей вины; по делам, где обвиняемый содержится под стражей) проводить наедине или с защитником беседу с обвиняемым по результатам расследования дела, основным содержанием которой стало бы выяснение вопросов: считает ли обвиняемый свою вину доказанной, почему он не признает или признает частично себя виновным, не применялись ли к нему со стороны следователя, дознавателя, сотрудников полиции незаконные методы ведения следствия, был ли у обвиняемого со следователем, дознавателем психологический контакт, разъяснялись ли обвиняемому его права, было ли ему обеспечено право на защиту, имеет ли он какие-либо просьбы, ходатайства и др.

Говоря о действенном прокурорском надзоре за предварительным расследованием уголовных дел, обеспечивающим выявление, исправление и предупреждение следственных ошибок, отметим, что та-

кой надзор не может строиться лишь по документам и докладам следователя, дознавателя. Живое общение с центральной фигурой уголовного процесса – обвиняемым – подчас может оказаться более эффективным в достижении назначения уголовного судопроизводства.

К тому же для этого нет и организационных препятствий: по УПК РФ обвинительные документы вручает обвиняемому не суд, а прокурор (ст.ст. 222, 226 УПК РФ): вручение обвиняемому этих знаковых итоговых процессуальных документов по поручению (чаще всего – устному) прокурора следователями, дознавателями, а не самим прокурором, является незаконной и порочной практикой. Также порочна практика вручения обвиняемому обвинительных документов (заклЮчения, акта, постановления) секретарями канцелярии прокуратуры. А уж тем более недопустимы случаи, когда уголовное дело от следователя, минуя прокуратуру, поступает в суд, а прокурор лишь утверждает обвинительные документы, не изучая материалы уголовного дела.

Прокурор в предусмотренных законом случаях *возвращает уголовное дело дознавателю, следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения, обвинительного акта, обвинительного постановления и устранения выявленных недостатков*. Изучив уголовное дело, поступившее к нему с итоговым решением следователя, дознавателя (с обвинительным заключением, обвинительным актом, обвинительным постановлением, постановлением о прекращении уголовного дела или уголовного преследования по различным основаниям, постановлением о приостановлении предварительного расследования), и выявив следственные ошибки, прокурор не только имеет возможность, а по сути – обязан вернуть его для производства дополнительного расследования со своими указаниями по ходу доследования. Нет сомнений, что возвращение уголовного дела прокурором на доследование – мощный фильтр устранения следственных ошибок на стадии предварительного расследования, гарантия направления в дальнейшем (после производства дополнительного расследования) в суд уголовного дела, не содержащего следственных ошибок.

Актуальность возвращения на доследование уголовного дела именно прокурором и именно на стадии предварительного расследования в настоящее время вызвана и тем, что из сферы судебного разбирательства институт возвращения судом (судьей) уголовного дела для производства дополнительного расследования юридически вытеснен, хотя возвращение судом уголовного дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ для устранения препятствий его рассмотрения судом есть, по нашему глубокому убеждению, не что иное, как «завуалированная»

форма возвращения уголовного дела для производства дополнительного расследования.

Разрешение прокурором жалоб и заявлений участников процесса (ст. 124 УПК РФ) – один из эффективных способов выявления нарушений закона по уголовным делам. Расследование уголовного дела, особенно если по нему не установлены лица, подлежащие привлечению в качестве обвиняемых, если совершенное преступление приобрело особый общественный резонанс, если следователи, дознаватели допускают волокиту, грубость, бюрократизм, личную заинтересованность, непрофессионализм, нередко сопровождается большим количеством жалоб и заявлений от подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, их родственников, защитников и представителей, от других участников процесса. В 2011–2016 годах прокуроры в порядке ст. 124 УПК РФ ежегодно рассматривали от 326 до 400 тыс. жалоб граждан на действие (бездействие) и решения дознавателя, органа дознания, следователя при принятии, регистрации и рассмотрении сообщения о преступлении; от 245 до 266 тыс. жалоб по вопросам проведения следствия и дознания.

По результатам рассмотрения жалобы прокурор выносит постановление о полном или частичном удовлетворении жалобы либо об отказе в удовлетворении. Но в любом случае у заявителя есть право обжаловать данное постановление прокурора вышестоящему прокурору и/или в суд. Вдумчивое, законное и справедливое разрешение прокурором таких жалоб и заявлений посредством проверки так называемых «отказных материалов» и материалов уголовных дел, личных встреч с лицами, подавшими жалобу, заявление, использование других методов надзорной деятельности в конечном счете позволяет вести расследование уголовного дела в строгом соответствии с требованиями закона.

Самым распространенным способом процессуального реагирования прокурора на серьезные недостатки в деятельности руководителя следственного органа, как показали результаты нашего исследования, является *представление* в адрес вышестоящего руководителя следственного органа. Внося в адрес руководства следственных аппаратов и органов дознания представления об устранении выявленных нарушений, причин и условий, которые этому способствовали, прокурор может поставить, в числе прочего, вопрос о дисциплинарном наказании конкретных следователей (дознавателей), допустивших нарушения закона при расследовании уголовных дел.

В 2011–2016 годах прокуроры ежегодно вносили от 86,6 до 102,3 тыс. представлений и информации в адрес руководителей органов дознания и предварительного следствия об устранении нарушений законности на досудебных стадиях уголовного процесса. В этот же период ежегодно от 93,5 до 145,3 тыс. должностных лиц органов дознания и предварительного следствия по инициативе прокурора были привлечены к дисциплинарной ответственности.

Использование прокурором в необходимых случаях этого полномочия, неблагоприятные последствия для следователей, дознавателей (в служебном, материальном, моральном плане) при наложении дисциплинарных наказаний заставляют их вести расследование уголовных дел в соответствии с законом, избегая следственных ошибок.

При проверке наличия законных оснований к прекращению уголовного дела (*уголовного преследования*) прокурор обязан убедиться в том, что в материалах уголовного дела есть письменное согласие обвиняемого и другие, предусмотренные действующим уголовно-процессуальным законодательством, необходимые условия для его прекращения. Полезным было бы на ведомственном уровне обратить внимание прокурора на возможность при прекращении дела по *нереабилитирующим* основаниям лично провести беседу с лицом, совершившем общественно опасное деяние, чтобы убедиться в его согласии на прекращение дела, в знании им последствий такого прекращения, в первую очередь, о возможности предъявления к нему со стороны заинтересованных лиц иска в порядке гражданского судопроизводства. Такая встреча имела бы для обвиняемого профилактическое значение, а для прокурора служила бы гарантией того, что какие-либо следственные ошибки по делу исключены. В этой связи отметим, что в 2011–2016 годах прокурорами или по их инициативе ежегодно было отменено от 24,7 до 31,7 тыс. постановлений о прекращении уголовных дел.

Многолетняя практика изучения прокурором *приостановленных* уголовных дел также показала свою эффективность, особенно по нераскрытым (так называемым «темным», неочевидным) преступлениям. Как известно, у прокурора имеется полномочие отменять незаконные и необоснованные постановления дознавателей (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), следователей (ч. 1.1 ст. 211 УПК РФ) о приостановлении предварительного расследования, чем он активно пользуется. Так, в 2011–2016 годах прокурорами ежегодно отменялось от 405,6 до 443,7 тыс. постановлений о приостановлении предварительного следствия (дознания).

Приведенные статистические данные свидетельствуют о том, что активность прокуроров в осуществлении прокурорского надзора за дознанием и предварительным следствием в рамках представленных ему полномочий присутствует, однако показатели допускаемых дознавателями и следователями ошибок по уголовным делам говорят о необходимости совершенствования организационно-процессуального механизма прокурорского надзора.

При проведении в рамках нашего исследования опросов практических работников нас особо интересовали вопросы, связанные с возвращением прокурору утраченных им процессуальных полномочий и наделением его новыми полномочиями: 22,2 % судей и работников прокуратуры, 20,5 % следователей и руководителей следственных органов полагают, что у прокурора должно быть право проводить как от-

дельные следственные действия, так и полноценное расследование уголовных дел. Адвокаты, напротив, в подавляющем большинстве (92,3 %) вообще не считают такое полномочие для прокурора необходимым. Не исключено, что качество прокурорского расследования, учитывая место прокуратуры в системе органов государственной власти и высокий профессиональный уровень прокурорских работников, могли бы быть в целом выше существующих дознания и предварительного следствия. Но наделение прокурора такими полномочиями несколько противоречит общей направленности проводимой в России правовой реформы. Поэтому, по всей видимости, предварительное расследование и прокурорский надзор должны развиваться как самостоятельные виды уголовно-процессуальной деятельности.

Эффективное «прокурорское включение» в контексте выявления, исправления и предупреждения следственных ошибок было бы значимым в случае возвращения прокурору утраченного им полномочия продлевать сроки предварительного расследования уголовного дела с изучением при этом всех материалов дела: за возвращение данного полномочия высказались 44,4 % судей, 38,9 % прокурорских работников, 28,2 % следователей и руководителей следственных органов, 10,7 % адвокатов. По результатам опроса практических работников сделан вывод об актуальности вопроса о возвращении полномочия прокурора *прекращать* своим постановлением *уголовное дело (уголовное преследование)*: за восстановление данного утраченного полномочия высказались 70,2 % адвокатов, 28,2 % следователей и руководителей следствия, 27,8 % работников прокуратуры, 22,2 % судей.

Ученые и практики достаточно критически подходят к обсуждению вопроса о том, чтобы с момента возбуждения уголовного дела определять надзирающего за его расследованием прокурора, который будет поддерживать по данному уголовному делу обвинение. Так, 55,6 % работников прокуратуры, 51,3 % следователей и руководителей следствия, 33,3 % судей высказались в пользу такого предложения, но лишь по определенной категории дел (так называемые «сложные», «громкие», «резонансные», по делам, где обвиняемый содержится под стражей, и т.п. уголовные дела), а 70,8 % адвокатов, 23,1 % следователей и их руководителей считают, что такая схема прокурорского надзора необходима по всем уголовным делам.

Таким образом, считаем, что было бы правильно приказом Генерального прокурора Российской Федерации закрепить положение о том, что с момента возбуждения уголовного дела, относящегося к определенной (упомянутых выше) категории, решением соответствующего прокурора определять надзирающего за его расследованием прокурора, который в последующем будет поддерживать по данному уголовному делу обвинение в суде.

Среди учёных и практиков высказываются идеи закрепить на законодательном уровне право проку-

рою участвовать в предъявлении лицу обвинения. Однако, по результатам нашего исследования, предоставление такого права прокурору (на участие в предъявлении обвинения лицу по всем уголовным делам) поддержали лишь 10,4 % адвокатов и 5,1 % следователей. Это же право прокурора, но при предъявлении обвинения по определенной категории уголовных дел («сложные», «громкие», «резонансные», по делам, где обвиняемый содержится под стражей, и т.п. дела), поддержали уже 25,6 % следователей и руководителей следственных органов, 16,7 % прокурорских работников, 11,1 % судей.

Поэтому полагаем, что *было бы оправданно и на законодательном уровне, и приказом Генерального прокурора Российской Федерации закрепить за надзирающим прокурором дискреционное полномочие принимать участие (по определенной категории уголовных дел) в предъявлении обвинения лицу с целью минимизировать допущение ошибок по уголовному делу и в «вопросе факта» (фабула обвинения), и в «вопросе права» (квалификация деяния).*

Широко обсуждается в практической среде и идея о возложении на прокурора обязанности по составлению обвинительного заключения по уголовному делу. Данную новеллу поддерживают 20,7 % адвокатов, 20,5 % следователей и руководителей следствия; 5,6 % работников прокуратуры и 5,1 % следователей считают, что составлять обвинительное заключение прокурор должен при участии следователя; 7,7 % следователей и руководителей следствия, 5,6 % судей полагают, что прокурор при участии следователя должен составлять обвинительное заключение по определенной категории уголовных дел («сложное», «громкое», «резонансное», по делам, где обвиняемый содержится под стражей, и т.п.).

Несмотря на приведенные выше результаты опроса практических работников, мы полагаем, что было бы также полезно и на законодательном уровне, и приказом Генерального прокурора Российской Федерации закрепить, что по определенной категории сложных уголовных дел надзирающий прокурор совместно со следователем могут составлять обвинительное заключение, что позволит, на наш взгляд, минимизировать ошибки по уголовным делам.

Необходимо отметить, что при анкетировании подавляющая часть респондентов к указанным выше новациям отнеслась с настороженностью, предпочтя оставить все в полномочиях прокурора без особых изменений. К этому необходимо относиться с пониманием, пытаясь просматривать в направлениях всех ответов рациональные моменты, с тем, чтобы с учетом такого отношения вносить научно обоснованные предложения законодателю и правоприменителю по изменению к лучшему ситуации со следственными ошибками.

Как известно, окончательные решения по вопросам, связанным с вмешательством субъектов, ведущих уголовный процесс, в охраняемые Конституцией РФ права и свободы человека и гражданина, за-

конодатель относит к прерогативе суда. Но при этом прокурорский надзор носит (и должен в большей мере носить) «предсудебный» характер. Важную миссию законодатель отводит прокурору при принятии решения о заключении подозреваемого, обвиняемого под стражу, продлении сроков содержания обвиняемого под стражей. Так, согласно ч. 3 ст. 108, ч. 2 ст. 109 УПК РФ, *дознатель только с согласия прокурора* может возбуждать ходатайство перед судом о принятии соответствующего решения.

Согласно ч. 4 ст. 108 УПК РФ, участие прокурора в судебном заседании при разрешении вопросов о заключении лица под стражу, продлении сроков содержания лица под стражей обязательно. Позиция прокурора, своевременно выявившего фундаментальную ошибку при принятии решений о заключении лица под стражу или продлении сроков его содержания под стражей, может быть определяющей для суда.

Вместе с тем представляется важным усилить процессуальные полномочия прокурора при решении вопроса о заключении лица под стражу и продлении сроков его содержания под стражей. Речь идет о полномочии прокурора утверждать ходатайство следователя о заключении лица под стражу или продлении сроков содержания под стражей (то есть при отсутствии на постановлении следователя визы прокурора «утверждаю» или «согласен» материалы в суд не могут быть направлены). За указанное выше полномочие прокурора при опросе высказались 44,4 % работников прокуратуры, 28,2 % следователей и руководителей следствия, 11,1 % судей, 10,8 % адвокатов.

С появлением в уголовном судопроизводстве института досудебного соглашения о сотрудничестве между прокурором и обвиняемым вопрос о мере пресечения (не заключения под стражу, а иной, более мягкой) может стать предметом соглашения, вследствие чего и позиция прокурора в суде при заключении под стражу и продлении сроков содержания под стражей может быть лояльной по отношению к лицу, который пошел на сотрудничество с прокурором.

Изложенные выше положения концептуально обосновывают *модель перманентного прокурорского надзора* как основной контрольно-надзорной деятельности при досудебном производстве по уголовному делу, которая эффективно позволяет реализовать стратегии уголовного судопроизводства и защиты прав человека. Данная модель прокурорского надзора в качестве значимого надзорного полномочия прокурора предусматривает полноценное процессуальное руководство процессуальной деятельностью в досудебном производстве. Будучи таким руководителем, прокурор должен обладать властными полномочиями по возбуждению уголовных дел, корректировке предварительного расследования (отмена незаконных и/или необоснованных постановлений следователя (дознателя), продление сроков предварительного расследования и т.п.), раз-

решению жалоб участников уголовного судопроизводства и заинтересованных лиц, выставлению официальных требований об устранении нарушений закона, даче заключений при осуществлении судом судебного контроля на досудебных стадиях, выражению согласия как гаранта законности на производство процессуальных действий, посягающих на конституционные права и свободы человека и гражданина, определение в необходимых случаях конкретного органа, призванного произвести полное, всестороннее и объективное расследование по уголовному делу в соответствии с требованиями закона и правил подследственности, возвращению уголовного дела следователю и дознавателю на дополни-

тельное расследование и др.; полномочиями по окончательному инкриминированию уголовного обвинения лицу, а также заключению с ним досудебного соглашения о сотрудничестве и прекращению уголовного преследования.

При такой модели прокурорского надзора нами не исключается в законодательном порядке передача части полномочий суда на досудебных стадиях уголовного процесса прокурору. Именно такая модель прокурорского надзора позволит, как представляется, своевременно и эффективно выявлять, исправлять и предупреждать следственные ошибки на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Азаров В.А., Терехин А.А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве: монография. М.: Юрлитинформ, 2014. 200 с.
2. Ястребов В.Б. Надзор за исполнением законов как основная функция прокуратуры // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. К 275-летию Российской прокуратуры: материалы науч.-практич. конф. / отв. ред. В.Б. Ястребов. М., 1997. С. 17–18.
3. Гавло В.К., Дудко Н.А. Необходимость совершенствования института возвращения судом уголовных дел на дополнительное расследование // Известия Алтайского государственного университета. 2010. № 2–2 (66). С. 74–77.
4. Буланова Н. Правовая регламентация прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Уголовное право. 2009. № 3. С. 73–76.
5. Никитин Е.Л. Концептуальный подход к определению функций и системы полномочий прокуратуры в России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2008. № 6. С. 58–64.
6. Осюк Т. Усмотрение прокурора в уголовном процессе // Законность. 2010. № 3. С. 3–9.
7. Соловьев А.Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора // Уголовное судопроизводство. 2007. № 3. С. 10–16.
8. Шейфер С.А. Реформа предварительного следствия: правовой статус и взаимоотношения прокурора и руководителя следственного органа // Государство и право. 2009. № 4. С. 49–55.
9. Шадрин В.С. Уголовно-процессуальная деятельность прокурора и органов предварительного расследования. Досудебное производство. СПб.: СПб юрид. ин-т Генеральной прокуратуры РФ, 2005. 180 с.
10. Барабаш А.С. Природа российского уголовного процесса, цели уголовно-процессуальной деятельности и их установление. Монография. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. 257 с.
11. Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации: URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data> (дата обращения 10.09.2017).

THE ROLE OF THE PROSECUTOR IN THE ELIMINATION OF INVESTIGATIVE ERRORS

Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law, 2017, no. 10, pp. 121–128. DOI: 10.17223/23088451/10/21

Aleksandr D. Nazarov, Siberian Federal University (Krasnoyarsk, Russian Federation). E-mail: anazarov61@mail.ru

Armen S. Shaginyan, Siberian Federal University (Krasnoyarsk, Russian Federation). E-mail: ashaginyan@sfu-kras.ru

Keywords: preliminary investigation, prosecutor's supervision, procedural management, investigative errors.

The article examines the prosecutor's supervision in pre-trial proceedings in criminal cases as an effective way to identify and eliminate investigative errors.

The provisions of the article conceptually substantiate the model of permanent prosecutor's supervision as the main control and supervisory activity in pre-trial proceedings in a criminal case which effectively implements strategies of criminal proceedings and of the protection of human rights. This model of prosecutor's supervision as a significant supervisory power of the prosecutor provides for a full procedural management of procedural activities in pre-trial proceedings. As such a manager, the prosecutor must have the power to initiate criminal proceedings, correct the preliminary investigation (cancel illegal and / or unreasonable decisions of the investigator (inquirer), extend the period of the preliminary investigation, etc.), resolve complaints of participants in criminal proceedings and interested persons, issue formal demands to eliminate the violations of the law, give conclusions when the court exercises judicial control at pre-trial stages, express consent as a guarantor of legality for the conduct of procedural actions which encroach on the constitutional rights and freedoms of man and citizen, determine a specific body to carry out a full, comprehensive and objective investigation in a criminal case in accordance with the requirements of the law and the rules of investigation if required, return the criminal case to the investigator and the inquirer for additional investigation, etc. The prosecutor must also have the power to finally incriminate criminal charges against a person, as well as to conclude a pre-trial cooperation agreement with them and to stop criminal prosecution.

With this model of the prosecutor's supervision, the authors of the article do not exclude the legal transfer of part of the powers of the court at the pre-trial stages of criminal proceedings to the prosecutor. It is this model of the prosecutor's supervision that will allow, in a timely and effective manner, to identify, correct and prevent investigative errors at the pre-trial stages of criminal proceedings.

REFERENCES

1. Azarov, V.A. & Terekhin, A.A. (2014) *Akty prokurorskogo reagirovaniya v rossiyskom ugolovnom sudoproizvodstve* [Acts of prosecutor's response in Russian criminal proceedings]. Moscow: Yurlitinform.
2. Yastrebov, V.B. (1997) [Supervision of the execution of laws as the main function of the prosecutor's office]. *Problemy sovershenstvovaniya prokurorskogo nadzora. K 275-letiyu Rossiyskoy prokuratury* [Problems of improving the prosecutor's supervision. To the 275th anniversary of the Russian Prosecutor's Office]. Proceedings of the conference. Moscow. pp. 17–18. (In Russian).
3. Gavlo, V.K. & Dudko, N.A. (2010) Neobkhodimost' sovershenstvovaniya instituta vozvrashcheniya sudom ugolovnykh del na dopolnitel'noe rassledovanie [The need to improve the institution of the return of criminal cases for additional investigation by the court]. *Izvestiya Altayskogo gosudarstvennogo universiteta – Izvestia of Altai State University*. 2–2 (66). pp. 74–77.
4. Bulanova, N. (2009) Pravovaya reglamentatsiya prokurorskogo nadzora za protsessual'noy deyatel'nost'yu organov predvaritel'nogo sledstviya [Legal regulation of prosecutor's supervision over the procedural activity of the bodies of preliminary investigation]. *Ugolovnoe pravo – Criminal Law*. 3. pp. 73–76.
5. Nikitin, E.L. (2008) Kontseptual'nyy podkhod k opredeleniyu funktsiy i sistemy polnomochiy prokuratury v Rossii [A conceptual approach to the determination of functions and the system of powers of the Prosecutor's Office in Russia]. *Vestnik Akademii General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii*. 6. pp. 58–64.
6. Osyuk, T. (2010) Usmotrenie prokurora v ugolovnom protsesse [Prosecutor's judgment in the criminal trial]. *Zakonnost'*. 3. pp. 3–9.
7. Solov'ev, A.B. (2007) Problema obespecheniya zakonnosti pri proizvodstve predvaritel'nogo sledstviya v svyazi s izmeneniyem protsessual'nogo statusa prokurora [The problem of ensuring legality in the conduct of the preliminary investigation in connection with the change in the procedural status of the prosecutor]. *Ugolovnoe sudoproizvodstvo – Criminal Judicial Proceeding*. 3. pp. 10–16.
8. Sheyfer, S.A. (2009) Reforma predvaritel'nogo sledstviya: pravovoy status i vzaimootnosheniya prokurora i rukovoditelya sledstvennogo organa [Reform of the preliminary investigation: the legal status and relations between the prosecutor and the head of the investigative body]. *Gosudarstvo i pravo – State and Law*. 4. pp. 49–55.
9. Shadrin, V.S. (2005) *Ugolovno-protsessual'naya deyatel'nost' prokurora i organov predvaritel'nogo rassledovaniya. Dosudebnoe proizvodstvo* [Criminal procedural activity of the prosecutor and the bodies of preliminary investigation]. St. Petersburg: St. Petersburg Law Institute of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation.
10. Barabash, A.S. (2005) *Priroda rossiyskogo ugolovnogo protsessa, tseli ugolovno-protsessual'noy deyatel'nosti i ikh ustanovlenie* [The nature of the Russian criminal procedure, the objectives of criminal procedural activity and their establishment]. St. Petersburg: Yuridicheskiy tsentr Press.
11. The official website of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation. (n.d.) *Osnovnye statisticheskie dannye o deyatel'nosti organov prokuratury* [Basic statistical data on the activities of prosecution bodies]. [Online] Available from: <https://genproc.gov.ru/stat/data/>. (Accessed: 10th September 2017).