

# РОССИЙСКОЕ ПРАВО: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

---

УДК 343.1  
ББК 67.410.20

## ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА ЗА ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ДОЗНАНИЕ, И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ В СТАДИИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

*Д. А. Емельянова*

*Отдел по расследованию преступлений, совершённых на территории, обслуживаемой отделом полиции по Октябрьскому району СУ УМВД России по г. Барнаулу (Барнаул, Россия)*

*К. А. Синкин*

*Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)*

Рассматриваются вопросы реализации прокурором надзорных функций за органами дознания в стадии предварительного расследования. Авторы приходят к выводам, что в стадии предварительного расследования законодатель наделил прокурора широким кругом надзорных полномочий за деятельностью органов дознания. Вместе с тем отдельные из них требуют корректировки. Так, например, полномочие прокурора давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения, целесообразно реализовывать в отношении не дознавателя, а органов дознания. Наличие у прокурора возможности разрешать отводы, заявленные дознавателю, его самоотводы, а также отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований закона, является излишней и подлежащей передаче руководителю подразделения дознания и начальнику органа дознания. Также в статье делается вывод о том, что необходимо закрепить в УПК РФ положение, согласно которому письменные указания прокурора, если бы они и имели место, подлежали бы обязательному приобщению к материалам уголовного дела.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, полномочия прокурора, предварительное расследование.

## THE POWERS OF THE PROSECUTOR IN THE SUPERVISION OF THE BODIES CONDUCTING THE INQUIRY AND THEIR IMPLEMENTATION AT THE STAGE OF PRELIMINARY INVESTIGATION

*D. A. Emelyanova*

*The Department for the investigation of crimes committed in the territory served by the police  
Department for the Oktyabrsky district of the Investigation Department of the Ministry of Internal  
Affairs of Russia in Barnaul (Barnaul, Russia)*

**K. A. Sinkin**

*Altai State University (Barnaul, Russia)*

The article discusses the issues of the prosecutor's implementation of supervisory functions for the bodies of inquiry at the stage of preliminary investigation. The authors conclude that at the stage of the preliminary investigation the legislator gave the prosecutor a wide range of supervisory powers over the activities of the bodies of inquiry. However, some of them require adjustments. For example the power of the prosecutor to give consent to the inquirer to initiate a petition before the court for the election cancellation or modification of a preventive measure or for the production of another procedural action which is allowed on the basis of a court decision it is advisable to implement not in relation to the inquirer but in relation to the bodies of inquiry. The availability of the prosecutor's ability to resolve the recusals declared to the inquirer his recusals as well as to remove the inquirer from further investigation if he violated the requirements of the law is superfluous and subject to transfer to the head of the inquiry unit and the head of the inquiry body. The article also concludes that it is necessary to fix a provision in the Criminal Procedure Code of the Russian Federation according to which written instructions of the prosecutor if they had taken place would have been subject to mandatory inclusion in the materials of the criminal case.

**Keywords:** prosecutorial supervision, powers of the prosecutor, preliminary investigation.

**DOI:** [https://doi.org/10.14258/ralj\(2022\)2.1](https://doi.org/10.14258/ralj(2022)2.1)

Дознание представляет собой непростую специфическую деятельность, на его качество оказывает влияние множество факторов. Не является в этом отношении исключением и субъективное мнение дознавателя, которое может быть ошибочным в силу различных обстоятельств. Именно этим вызвана необходимость прокурорского надзора за деятельностью органов дознания. Однако в ходе реализации прокурорского надзора прокурор не должен необоснованно ограничивать процессуальную самостоятельность дознавателя. Прокурор, а также начальник подразделения дознания, начальник органа дознания, осуществляя свои функции, одновременно должны формировать у дознавателей самостоятельность, профессионализм, умение принимать верные процессуальные решения. Исходя из этого мы проанализируем полномочия прокурора при осуществлении им прокурорского надзора за органами и должностными лицами, осуществляющими дознание.

В соответствии с ч. 1 ст. 37 УПК РФ прокурор уполномочен осуществлять надзор за процессуальной деятельностью органов дознания. На первый взгляд определение «органы дознания» в этом контексте не вызывает каких-либо сомнений. Однако при внимательном рассмотрении возникает вопрос: кто относится к органам дознания, подпадающим под надзорную деятельность прокурора?

В соответствии с п. 24 ст. 5 УПК РФ органы дознания — это государственные органы и должностные лица, уполномоченные в соответствии с УПК РФ осуществлять дознание и другие процессуальные полномочия. Анализ положений УПК РФ позволяет прийти к выводу, что полномочиями по осуществлению дознания обладают органы дознания, перечисленные в ч. 1 ст. 40 УПК РФ, начальник подразделения дознания (ч. 2 ст. 40.1 УПК РФ) и дознаватель (ч. 1 ст. 41 УПК РФ). Как видно из приведенного перечня, начальник органа дознания (ст. 40.2 УПК РФ), на наш взгляд, не обладает полномочиями органа дознания, так как не может принять к своему производству уголовное дело и провести по нему расследование.

С точки зрения прокурорского надзора подобный вывод будет лишен логики, так как начальник органа дознания является должностным лицом, осуществляющим уголовно-процессуальную деятельность, а значит, его решения и действия должны подпадать под компетенцию надзорной деятельности прокурора. Например, его полномочия, указанные в п. 4, 5, 7–10 ч. 1 ст. 40.2 УПК РФ, свидетельствуют о необходимости надзора за их законностью.

Попытка устранить указанное логическое несоответствие путем обращения к ст. 40 УПК РФ («Орган дознания») также не приводит к положительным результатам вследствие того, что данная норма является специальной по отношению к п. 24 ст. 5 УПК РФ. Она лишь детализирует сами органы дознания, не охватывая при этом ни дознавателя, ни начальника подразделения дознания, ни начальника органа дознания.

Таким образом, полагаем, в УПК РФ необходимо внести уточнение, согласно которому начальник органа дознания однозначно подпадал бы под юрисдикцию прокурорского надзора.

В рамках рассматриваемого вопроса мы будем исходить из того, что уголовно-процессуальная деятельность начальника органа дознания также является объектом прокурорского надзора.

Полномочия прокурора при производстве органом дознания предварительного расследования можно разделить на две группы исходя из функций прокурора в уголовном процессе: уголовное преследование и прокурорский надзор. Далее мы проанализируем полномочия прокурора на предмет принадлежности их к надзорной функции, а также рассмотрим отдельные проблемные вопросы, касающиеся их.

Одновременно необходимо учесть и тот факт, что дознание по УПК РФ может осуществляться в двух процессуальных режимах: обычном и упрощенном (сокращенное дознание). Мы изначально изложим общие положения, характеризующие как дознание, осуществляемое в общем порядке, так и дознание, осуществляемое в сокращенном порядке, а в конце отметим особенности, характерные лишь для дознания в сокращенной форме.

Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве, на наш взгляд, имеет процессуальную форму и выражается в контроле за точным и единообразным исполнением законов органами и должностными лицами, производящими расследование. В данной стадии уголовного судопроизводства законодатель наделил прокурора широким кругом полномочий по надзору за процессуальной деятельностью органов дознания.

Согласно уголовно-процессуальному кодексу прокурор вправе давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, а также о производстве процессуальных действий (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Полагаем, что названное полномочие способно существенно ограничить самостоятельность дознавателя, который согласно п. 1 ч. 3 ст. 41 УПК РФ уполномочен самостоятельно производить следственные действия и принимать процессуальные решения, за исключением случаев, когда в соответствии с УПК РФ на это требуются согласие начальника органа дознания, согласие прокурора и (или) судебное решение. На наш взгляд, данное полномочие в большей степени обладает признаками процессуального контроля, нежели прокурорского надзора, и должно исходить лишь от начальника подразделения дознания или от начальника органа дознания. Особенно, если учесть, что дознаватели, как правило, осуществляют уголовно-процессуальную деятельность на постоянной основе.

Вероятно, законодатель хотел в большей степени распространить действие рассматриваемого положения на органы дознания, для которых функция расследования преступления является эпизодической (командир воинской части, отдельные представители органов внутренних дел, которым начальником органа дознания поручено производство дознания). Но и в этом случае письменные указания о направлении расследования, а также о производстве процессуальных действий будут носить характер процессуального контроля, а не прокурорского надзора.

В связи с изложенным полагаем необходимым исключить из УПК РФ полномочие прокурора, предусмотренное п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

Следующим полномочием прокурора является полномочие давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения. Как и в случае с предыдущим полномочием, полагаем, что оно имеет отношение не столько к надзорной деятельности, сколько реализуется в рамках функции процессуального контроля, что свидетельствует о необходимости передать рассматриваемое полномочие от прокурора начальнику подразделения дознания и начальнику органа дознания.

На наш взгляд, рассматриваемое полномочие целесообразно реализовывать в отношении не дознавателя, а органов дознания. Например, военным прокурором в отношении командиров воинских частей, прокурором по надзору за органами, исполняющими наказание в виде лишения свободы, органами дознания федеральной службы исполнения наказаний и т. п.

Доводом против нашего предложения может служить тезис о том, что уровень профессиональной подготовки органов дознания в настоящее время не является высоким. Из результатов проведенного И. В. Гредягиным анкетирования следует, что 88% дознавателей имеют стаж работы менее пяти лет. Из них стаж работы до трех лет имеют 40% опрошенных, стаж до года — 22%. Причем на вопрос: «Влияет ли стаж и опыт работы на выбор правильного решения по уголовному делу?», 76% опрошен-

ных респондентов ответили положительно [1]. Мы полагаем, что при постановке вопроса подобным образом в УПК РФ можно предусматривать дополнительные формы контроля и надзора. Вместе с тем мы исходим из презумпции профессиональной грамотности органов дознания в целом и дознавателя в частности. Более того, вопросы кадрового обеспечения не входят в предмет нашего исследования, поскольку относятся к организационным формам деятельности правоохранительных органов, а не к уголовному судопроизводству.

Очередным полномочием прокурора является его право отменять незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя в порядке, установленном УПК РФ (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Полагаем, что данное полномочие является необходимым в целях оперативного реагирования на нарушения закона. Законодатель верно закрепил за прокурором возможность быстрого и неотложного реагирования на возможное нарушение указанными лицами их законных прав и интересов. На наш взгляд, данное положение адекватно вписывается в реализуемую прокурором функцию прокурорского надзора.

Наличие у прокурора возможности разрешать отводы, заявленные дознавателю, и его самоотводы, а также отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований закона (пп. 9, 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), по нашему мнению, является излишним, так как прокурор здесь в большей степени становится контролирующим органом, нежели надзорным. Полагаем, что данная функция связана с процессуальным контролем и должна быть предоставлена руководителю подразделения дознания и начальнику органа дознания. О. А. Наumenko справедливо задает вопрос том, почему законодатель наделил прокурора полномочиями разрешать отводы, заявленные дознавателю, а также его самоотводы (п. 9 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), отстранять дознавателя от расследования (п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), а также согласовывать ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения (п. 5 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), в отличие от следователя, где таким правом обладает только руководитель следственного органа. О. А. Наumenko полагает, что такими полномочиями целесообразно было бы наделить начальника подразделения дознания, что будет логичным дополнением в ст. 40.1 УПК РФ и усилит контрольные функции данного участника уголовного судопроизводства. Мы также согласны с высказанной позицией [2, с. 193].

Пункт 11 ч. 2 ст. 37 УПК РФ содержит указание на возможность изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю с обязательным указанием оснований такой передачи. Полагаем, что подобная необходимость оправдана и может иметь место в правоприменительной деятельности в силу различных причин. Например, ввиду сложности дела, широкой огласки и внимания к нему общественности, отсутствия достаточной квалификации у лиц, производящих дознание.

Наличие у прокурора обязанности утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу, на наш взгляд, обусловлено необходимостью контроля законности и обоснованности принятого решения. Несмотря на то, что реализуемое полномочие в большей степени носит характер контроля [с. 91], тем не менее, оно способствует предотвращению нарушений закона, значит, и обеспечению важных прав участников уголовного судопроизводства.

В соответствии с п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор вправе передавать уголовное дело или материалы проверки сообщения о преступлении от одного органа предварительного расследования другому (за исключением передачи уголовного дела или материалов проверки сообщения о преступлении в системе одного органа предварительного расследования) в соответствии с правилами, установленными ст. 151 УПК РФ, изымать любое уголовное дело или любые материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передавать его (их) следователю Следственного комитета Российской Федерации с обязательным указанием оснований такой передачи.

Считаем, что на основе данного положения прокурор фактически может вмешаться в процессуальную деятельность дознавателя на любом этапе производства по уголовному делу без каких-либо согласований с начальником подразделения дознания, начальником органа дознания. На наш взгляд, верно полагает Д. А. Гришин, что в такой ситуации под сомнение ставится профессионализм должностных лиц управленческого звена органа дознания [с. 149–150], а дело нуждается в пересмотре.

Достаточно новым выглядит полномочие прокурора, закрепленное в ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ. Если в соответствии с ч. 1 ст. 211 УПК РСФСР 1960 г. прокурор, осуществляя надзор за исполнением зако-

нов органами дознания, *требовал* от органов дознания для проверки уголовные дела, документы, материалы и иные сведения о совершенных преступлениях, ходе дознания и установления лиц, совершивших преступления, то в настоящее время он направляет мотивированный письменный запрос органу дознания для предоставления ему возможности ознакомиться с материалами уголовного дела. Думаем, что такая процедура оправдана с точки зрения снижения влияния прокурора на органы дознания неограниченным количеством запросов уголовного дела.

Следующим полномочием прокурора является необходимость утверждать обвинительный акт или обвинительное постановление по уголовному делу, поступившему от органа дознания (п. 14 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Данное положение взаимосвязано с положениями, содержащимися в ст. 226 УПК РФ и 226.8 УПК РФ. В указанных статьях достаточно подробно регламентируется, какие решения может принять прокурор по уголовному делу, поступившему к нему с обвинительным актом или обвинительным постановлением.

Здесь необходимо заметить, что имеется разница в данных формах окончания дознания, поскольку и сами формы дознания в общем и сокращенном порядке несколько различаются.

Так, при поступлении уголовного дела к прокурору с обвинительным актом он рассматривает уголовное дело в течение двух суток, а с обвинительным постановлением — в течение трех суток.

Отличаются и решения, которые может принять прокурор. Наиболее примечательными представляются особенности, характерные для дознания, производимого в общей форме, — это возможность у прокурора вынести постановление о прекращении уголовного дела по основаниям, предусмотренным ст. 24–28 УПК РФ, а также о направлении уголовного дела для производства предварительного следствия. В ходе принятия решения по уголовному делу, поступившему с обвинительным постановлением, у прокурора есть возможность принять по нему такие решения, как направление уголовного дела дознавателю для производства дознания в общем порядке или прекращение поступившего от дознавателя уголовного дела по основаниям, предусмотренным статьями 24, 25, 27, 28 и 28.1 УПК РФ.

Важное, на наш взгляд, полномочие прокурора — возможность при утверждении обвинительного акта или обвинительного постановления своим постановлением исключить из него отдельные пункты обвинения либо переквалифицировать обвинение на менее тяжкое (ч. 2. ст. 226, ч. 2. ст. 226.8 УПК РФ).

Важно обратить внимание на то, что часть полномочий, предоставленных прокурору, на наш взгляд, выходит за пределы прокурорского надзора и вторгается в сферу ведомственного процессуального контроля.

Относительно прокурорского надзора и процессуального контроля до настоящего времени ведутся дискуссии, однако мы полагаем, что эти понятия верно разграничивает А. В. Спирин:

1. Контроль — неотъемлемая функция и одна из стадий управления. Поэтому органы контроля осуществляют свои функции и полномочия в основном в отношении организационно подчиненных и в некоторых случаях — в отношении не подчиненных объектов, органы надзора — всегда в отношении тех объектов, которые им организационно не подчинены. Надзорные органы не выполняют непосредственно управленческих функций.

2. В процессе контроля могут применяться меры дисциплинарного воздействия в отношении виновных лиц, что невозможно при осуществлении процесса надзора.

3. Органы контроля осуществляют проверку различных сторон деятельности подконтрольных объектов, оценивая в том числе целесообразность и эффективность принятых актов и совершенных действий, предъявляя требования и выдвигая предложения по корректировке норм и целей управления, вмешиваясь в деятельность подконтрольного объекта. Целью деятельности органов надзора является обеспечение режима законности и правопорядка путем выявления и устранения допущенных нарушений закона, а также их предупреждения, вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора при этом не происходит [5, с. 56].

Основываясь на приведенных различиях, полагаем сделать следующие выводы.

Из УПК РФ необходимо исключить полномочие прокурора, предусмотренное п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ — давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий.

Полномочие прокурора давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального



действия, которое допускается на основании судебного решения, целесообразно реализовывать в отношении не дознавателя, а органов дознания.

Наличие у прокурора возможности разрешать отводы, заявленные дознавателю, его самоотво- ды, а также отстранять дознавателя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований закона (пп. 9, 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), является излишней и подлежащей передаче руководителю подразделения дознания и начальнику органа дознания.

Помимо сказанного, также полагаем необходимым закрепить в УПК РФ положение, согласно которому письменные указания прокурора, если бы они и имели место, подлежали бы обязатель- ному приобщению к материалам уголовного дела. Аналогичные изменения следует внести и в ста- тьи, определяющие полномочия начальника органа дознания и начальника подразделения дознания. Это позволит отслеживать эффективность процессуального контроля начальника органа дознания и начальника подразделения дознания, а также прокурорского надзора за процессуальной деятель- ностью дознавателей [5, с. 201].

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Гредягин И. В. Факторы, ограничивающие процессуальную самостоятельность дознавате- ля // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аг- рарного университета. 2010. № 62. URL: <http://ej.kubagro.ru/2010/08/pdf/38.pdf> (дата обращения: 03.02.2022).
2. Науменко О. А. Прокурорский надзор как гарантия прав личности при производстве дозна- ния // Общество и право. 2013. № 4. С. 192–195.
3. Тонков Е. Е. Контроль и надзор в российском обществе: приоритеты и перспективы в услови- ях кризиса // Проблемы правоохранительной деятельности. 2011. № 1. С. 86–94.
4. Гришин Д. А. Правовой статус начальника подразделения дознания // Проблемы управления органами расследования преступлений в связи с изменением уголовно-процессуального законода- тельства : материалы межвуз. науч.-практ. конф. : в 2 ч. М., 2008. Ч. 1. С. 149–150.
5. Спирин А. В. О теоретических основах разграничения прокурорского надзора и процессуально- го (ведомственного) контроля в досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Вестник Ураль- ского юридического института МВД России. 2016. № 1. С. 54–60.

ББК 67.75

УДК 342.56

## «УМНЫЕ ГОРОДА» РОССИИ

*О. Л. Казанцева*

*Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)*

Статья посвящена теоретико-правовым основам цифровизации местного самоуправления в Рос- сийской Федерации, внедряемым цифровым технологиям при решении вопросов местного значения, концепции «Умного города». Цифровая трансформация в настоящее время является одним из приори- тетных направлений развития государства. Задача регулятора своевременно отреагировать на проис- ходящие изменения, внедрить новейшие технологии во все сферы жизни, учитывая организационные и правовые вопросы. В последнее десятилетие активно разрабатывается правовая основа, направлен- ная на усиление цифровых процессов во всех сферах жизни общества. Автор отмечает положитель- ные моменты происходящих цифровых процессов в сфере местного самоуправления, необходимость повышения роли местного сообщества в управлении муниципальным образованием и выявляет воз- никающие на практике проблемы, предлагая пути их разрешения.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, умный город, цифровизация, вопросы местного зна- чения, правовая основа