

*На правах рукописи*

**АЛЕКСЕЕВ СЕРГЕЙ НИКОЛАЕВИЧ**

**НАДЗОР ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД УЧАСТНИКОВ  
УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ  
ГАРАНТИЙ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА И  
ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА ( ДОСУДЕБНЫЕ СТАДИИ)**

**Специальность :12.00.09-уголовный процесс, криминалистика и  
судебная экспертиза; оперативно –розыскная деятельность**

**Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

**Самара- 2002**

Работа выполнена на кафедре уголовного процесса и криминалистики Самарского государственного университета.

Научный руководитель- доктор юридических наук, профессор  
В.А.Лазарева

**Официальные оппоненты:**

доктор юридических наук, профессор В.М.Корнуков  
кандидат юридических наук, доцент В.О. Белоносов

Ведущая организация НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ

Защита состоится «08» июня 2002 г. в \_\_\_\_\_ час. на заседании диссертационного совета К 212.218.03 в Самарском государственном университете по адресу: 443011 г.Самара, ул. Академика Павлова,1, зал заседаний диссертационного совета ( ауд.203 хим-био)

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Самарского государственного университета.

Автореферат разослан «\_\_\_» мая 2002 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



А.Г.Безверхов

## Общая характеристика работы.

### Актуальность темы исследования.

Реформирование российского законодательства, обусловленное происходящими в обществе процессами и демократическими переменами, вызвало необходимость нового осмысления сущности и значения многих правовых институтов. Закономерным этапом на пути демократических преобразований явилось провозглашение на конституционном уровне в качестве их цели стремления России к построению правового государства, предполагающего усиление государственных гарантий интересов человека. В соответствии с Конституцией Российской Федерации права человека являются непосредственно действующими, а государственная защита этих прав и свобод не только гарантируется государством, но и обеспечивается правосудием, что свидетельствует об изменении приоритетов среди защищаемых государством интересов на всех уровнях функционирования государственного аппарата. Задачи государственной власти отныне подчинены человеку, направлены на защиту человека.

Особенно важны государственные гарантии прав и свобод личности в ходе производства предварительного расследования, т.е. в той стадии уголовного судопроизводства, где принципы гласности и состязательности, гарантирующие граждан, не могут быть реализованы в той же мере, что и в суде. Поэтому государство обязано создать такую систему гарантий прав участников уголовного процесса, которая способна обеспечить эффективную защиту и своевременное восстановление нарушенных в ходе расследования прав и свобод личности.

В соответствии со ст. 22, 23, 25 Конституции РФ ограничение конституционных прав и свобод личности в ходе уголовного судопроизводства возможно лишь на основании судебного решения, а ст. 46 Конституции РФ предоставляет каждому возможность обратиться в суд с жалобой на незаконные действия и решения органа расследования. Усиление судебной защиты вполне понятно и совершенно справедливо, однако представляется, что это ни в какой мере не должно вести к упразднению или ослаблению других государственных институтов, защищающих права личности, одним из важнейших среди которых является прокуратура Российской Федерации.

Прокуратура сегодня, как и вся страна, переживает сложный период. В её работе, безусловно, имели место серьезные недостатки, а в отдельные периоды истории роль прокуратуры попросту извращалась. Но это не вина самой прокуратуры. Созданная почти три века назад для защиты интересов государства, прокуратура выполняла те задачи, которые ставила перед ней государственная власть. Сегодня государственная власть признала интересы

человека высшими среди всех защищаемых ею интересов, следовательно задача прокуратуры в современных условиях- обеспечить защиту прав и интересов личности на всех направлениях её деятельности и в первую очередь в сфере борьбы с преступностью.

Между тем, на страницах печати все чаще раздаются голоса о ликвидации надзорных полномочий прокуратуры. Вносятся предложения, направленные, по существу, на превращение прокуратуры в орган, осуществляющий лишь уголовное преследование, что в современных условиях способно не усилить, а ослабить государственные гарантии прав и свобод личности. Однако и в стане сторонников сохранения прокуратуры как единой централизованной системы органов, осуществляющей от имени государства надзор за исполнением действующих на территории РФ законов, нет единства в понимании функции прокуратуры, особенно в сфере уголовного судопроизводства. Не способствует укреплению роли прокуратуры как гаранта прав и свобод личности отсутствие в Конституции РФ указания на цели деятельности прокуратуры, а помещение единственной в Конституции РФ статьи о прокуратуре в главу «Судебная власть» порождает споры о месте прокуратуры в системе государственной власти.

22 ноября 2001 года Государственной Думой РФ принят новый Уголовно-процессуальный кодекс, в котором во многом иначе, чем прежде, определены не только функции и полномочия прокурора в уголовном процессе, но и сами задачи уголовного судопроизводства. Новая концепция уголовного судопроизводства требует нового понимания и роли прокурора в уголовном процессе, а воплощение в новом УПК конституционных положений о допустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина лишь на основании судебного решения заставляет задуматься над вопросом о соотношении судебного контроля с прокурорским надзором.

Указанные обстоятельства определяют актуальность, научную и практическую значимость исследования надзора за соблюдением прав и свобод участников уголовного процесса как в системе государственных гарантий прав и свобод личности, так и в системе полномочий прокуратуры.

#### Состояние научной разработки темы.

Различные аспекты прокурорского надзора за законностью предварительного расследования и соблюдением прав и свобод участников уголовного процесса исследовали в своих трудах В.И.Басков, Д.М.Бакаев, А.Д. Бойков, Б.Я.Гаврилов, И.Ф. Демидов, В.А.Дубривный, А.Т.Дугин, И.М.Егоров, А.Ф. Ефремов, Н.В.Жогин, Т.Ю. Иванова, М.А.Ковалев, В.М.Корнуков, В.П. Кашепов, В.А.Куликов, А.М.Ларин, В.А.Лазарева, В.А.Михайлов, И.Л. Петрухин, В.М.Савицкий, А.Б. Соловьев, Ю.И.Стецовский, М.С.Строгович, М.Е. Токарева, А.Г.Халиулин, М.А.Чельцов, Ф.Н.Фаткуллин, Ю.В.Францифоров, С.А.Шейфер и многие другие ученые.

Однако достигнутый уровень научной разработки проблемы обеспечения прав и свобод участников уголовного процесса средствами прокурорского надзора пока не может быть признан достаточным. Многие теоретические вопросы, в том числе связанные с функцией прокурора в уголовном процессе, местом прокуратуры в системе государственных органов, её полномочиями в досудебном производстве и, особенно, её взаимоотношениями с судебной властью в сфере обеспечения конституционных прав и свобод участников уголовного процесса остаются остро дискуссионными и нуждаются в продолжении научных исследований.

Целью исследования в связи с этим является комплексное раскрытие роли органов прокуратуры, во-первых, в системе государственных гарантий прав и свобод личности в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, во-вторых, в системе полномочий органов прокуратуры по надзору за исполнением Конституции Российской Федерации и соблюдением действующих на территории Российской Федерации законов.

Задачи исследования заключаются в том, чтобы:

научно обосновать концепцию соблюдения прав и свобод человека и гражданина как цели (задачи) прокурорского надзора за исполнением Конституции Российской Федерации и соблюдением действующих на территории России законов, а соблюдения прав и свобод участников уголовного процесса как цели (задачи) прокурорского надзора за соблюдением законов органами дознания и предварительного следствия;

- разработать теоретические основы концепции предварительного расследования как формы уголовного преследования лиц, совершивших преступления;

- определить формы уголовного преследования, а также взаимосвязь уголовного преследования с надзором за соблюдением законов органами предварительного расследования;

- обосновать сохранение прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав и свобод участников уголовного процесса в ходе производства предварительного расследования;

- раскрыть соотношение прокурорского надзора и судебного контроля за соблюдением прав участников уголовного процесса;

- исследовать формы взаимодействия прокурора и суда по обеспечению конституционных прав и свобод личности в досудебном производстве.

Объектом исследования являются нормы и институты уголовно-процессуального права, регулирующие полномочия прокурора по надзору за соблюдением законов органами следствия и дознания, законодательство и другие нормативные акты о прокуратуре Российской Федерации.

Предмет исследования – формы обеспечения прокурором соблюдения прав и свобод участников уголовного процесса в досудебных стадиях по действующему в настоящее время и вступающему в действие с 1.07.2002 г. уголовно-процессуальному законодательству, существующая

правоприменительная практика, современные научные разработки указанной проблематики.

Методологическую основу исследования составляют такие общенаучные методы познания общественных явлений, как системный подход, анализ и синтез полученных результатов, приемы индуктивного и дедуктивного умозаключений, изучения результатов деятельности правоприменительных органов. В процессе разработки разных аспектов темы использовались также методы историко-юридический, сравнительно-правовой, статистический, формально-логический, структурно-логический и другие научно-исследовательские методы познания.

Эмпирическую основу исследования составляет официально опубликованная практика Конституционного Суда РФ, многолетний опыт работы автора в органах прокуратуры Российской Федерации, в том числе в должности военного прокурора Приволжского военного округа (1995-2000гг), Московского городского военного прокурора (с января 2001г. по настоящее время). В работе использованы результаты изучения в общей сложности более 1000 уголовных дел, расследованных следователями возглавляемых диссертантом прокуратур, а также приказы, указания, обзоры и обобщения Генеральной прокуратуры РФ и Главной военной прокуратуры РФ по различным вопросам следствия и дознания, большое количество рассмотренных в руководимых диссертантом прокуратурах материалов по проверке жалоб на действия органов следствия и нарушения прав и свобод участников уголовного процесса, 110 оправдательных приговоров военных судов и около 200 определений о возвращении дел на дополнительное расследование и других материалов-кассационных и надзорных протестов прокуроров, кассационных и иных определений и постановлений судов.

Научная новизна исследования обусловлена тем, что оно представляет собой первое комплексное изучение прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод участников уголовного процесса как основного направления деятельности органов прокуратуры в уголовном процессе и обязательного условия эффективного уголовного преследования. В диссертации освещаются ранее не подвергавшиеся самостоятельному изучению вопросы соотношения надзора за соблюдением законов и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, как в общенадзорной деятельности прокуратуры, так и в уголовном процессе, с позиций реформируемого законодательства исследуются формы реализации в уголовном процессе функции уголовного преследования, анализируется соотношение уголовного преследования и надзора за соблюдением законов, соотношение прокурорского надзора с судебным контролем за обеспечением прав и свобод человека и гражданина в досудебном производстве по новому Уголовно-процессуальному кодексу РФ.

На защиту выносятся следующие положения:

Прокуратура Российской Федерации в качестве самостоятельной, независимой централизованной системы государственных органов, осуществляет государственную власть. Специфика полномочий прокуратуры РФ не позволяет безоговорочно отнести её ни к одной из трех названных в Конституции РФ ветвей власти, в том числе и к судебной власти. В этой связи предлагается внести изменения в Конституцию Российской Федерации, создав в ней отдельную главу, посвященную органам прокуратуры РФ.

Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина не составляет отдельного направления деятельности прокуратуры, поскольку охватывается всеми видами её деятельности, а соблюдение прав и свобод личности является неотъемлемой чертой законности. В связи с этим предлагается закрепить в Федеральном законе «О прокуратуре РФ» указание на то, что соблюдение прав и свобод человека и гражданина является целью надзора за соблюдением законов государственными органами, коммерческими и некоммерческими организациями, должностными лицами, органами местного самоуправления.

-Уголовный процесс представляет собой форму реализации уголовного закона, способ осуществления права государства на наказание лиц, совершивших преступление, поэтому расследование преступлений рассмотрено как процессуальная форма уголовного преследования, осуществляемого следователем, дознавателем, органом дознания и прокурором.

-На всем протяжении уголовного процесса прокурор выполняет функцию уголовного преследования. В досудебных стадиях уголовного процесса он осуществляет уголовное преследование не только путем непосредственного участия в расследовании преступлений, но и посредством осуществления надзора за законностью уголовного преследования со стороны органов предварительного расследования.

-Доказано, что надзор за соблюдением законов органами, осуществляющими предварительное следствие и дознание, осуществляется прокурором в целях обеспечения возможности эффективного уголовного преследования лиц, совершивших преступления. В связи с этим прокурорский надзор за законностью расследования предложено рассматривать как особую форму уголовного преследования.

- Надзор за законностью предварительного расследования рассмотрен как способ обеспечения прав и свобод участников уголовного процесса. Все полномочия, реализуемые прокурором в стадии предварительного расследования, объективно направлены на защиту прав и законных интересов человека и гражданина, предупреждение их необоснованного ограничения или ущемления и на восстановление. В связи с этим обосновано предложение рассматривать обеспечение прав и свобод участников уголовного процесса как цель (задачу) прокурорского надзора в досудебном производстве.

- Эффективное осуществление уголовного преследования предполагает наличие у прокурора достаточных полномочий влиять на ход и направление предварительного расследования, т.е. осуществлять процессуальное руководство расследованием. В этой связи приведены новые аргументы в подтверждение того, что процессуальное руководство расследованием не образует самостоятельного направления деятельности прокурора, а является органической и неотъемлемой частью (гранью, стороной) осуществляемого им надзора за законностью предварительного расследования.

- Усиление судебной власти и учреждение судебного контроля над законностью решений органов расследования, ограничивающих конституционные права и свободы личности, не ведет к ослаблению прокурорского надзора и не препятствует осуществлению прокурором надзора за законностью действий и решений следователя и дознавателя. Судебный контроль в досудебном производстве, выступая в качестве дополнительной гарантии прав и свобод человека и гражданина, способствует повышению эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод личности.

Практическая значимость и апробация результатов исследования состоит в обосновании рекомендаций и предложений по дальнейшему совершенствованию Конституции Российской Федерации, Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» и Уголовно-процессуального кодекса России. Положения, содержащиеся в диссертации, используются автором в его практической работе по руководству деятельностью прокуроров по надзору за соблюдением законов органами следствия и дознания в виде указаний по конкретным уголовным делам, систематических обобщений недостатков в деятельности прокуратуры по обеспечению прав и свобод участников уголовного процесса, направленных в подчиненные диссертанту гарнизонные прокуратуры, издаваемых приказах о наказаниях следователей, нарушающих конституционные права личности, и прокуроров, не обеспечивших надзора за законностью расследования. Содержащиеся в диссертации положения многократно использовались автором при обсуждении различных вопросов надзора за законностью предварительного расследования на оперативных совещаниях и коллегиях возглавляемых им прокуратур. Диссертация обсуждена и одобрена на кафедре уголовного процесса и криминалистики Самарского государственного университета.

В ходе работы над диссертацией автором подготовлено 5 научных статей, осуществлено научное руководство и редактирование трех информационно-методических сборников (1998, 1999, 2000 гг.) по различным вопросам прокурорского надзора.

Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих 9 параграфов, заключения и списка использованных нормативных, монографических и иных источников.

## Содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы, определяются цели и задачи диссертационного исследования, его методологическая основа и эмпирическая база, теоретическая и практическая значимость.

В первой главе «Прокурорский надзор за законностью предварительного расследования как эффективная форма государственной защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере уголовного судопроизводства» рассмотрены три вопроса.

В первом параграфе подвергнут анализу вопрос о месте прокуратуры в системе органов государственной власти. Автором отмечается, что одним из важнейших средств выполнения государством принятых на себя обязанностей по обеспечению прав человека, наряду с другими конституционными гарантиями, является прокурорский надзор за соблюдением и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. В сложных современных условиях нельзя пренебрегать никакими легальными средствами защиты личности. Практика свидетельствует, что возможности защиты прав человека средствами прокурорского надзора за исполнением и соблюдением законов себя не исчерпали. Граждане Российской Федерации по прежнему видят в прокурорском надзоре эффективное средство восстановления нарушенных прав, в связи с чем деятельность органов прокуратуры правомерно рассматривать как одну из важнейших гарантий прав и свобод человека и гражданина.

Прокуратура Российской Федерации - уникальный правовой институт со специфическими функциями. Она, безусловно, является органом государственной власти, однако не может быть определено отнесена ни к одной из назанных в ст. 10 Конституции РФ ветвей власти. Диссертант полагает одинаково возможным как выделение прокуратуры в самостоятельную ветвь государственной власти, так и объединение прокуратуры с правоохранительными органами в качестве подсистемы исполнительной власти.

Концепцией судебной реформы в РФ было предусмотрено отмирание общенадзорной функции прокуратуры, истекшее после провозглашения этого лозунга десятилетие показало, что эта установка преждевременна. Разгул преступности, появление и рост теневой экономики, сотни неконституционных федеральных и местных законов, тысячи незаконных правовых актов вызывают потребность в создании все новых и новых государственных структур для борьбы с этими негативными явлениями. В этих условиях ломать или ослаблять работающий и, в целом, отлаженный механизм прокурорского надзора, представляется недопустимым.

Рассматривая во втором параграфе прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, диссертант приходит к выводу о том, что законность и права и свободы личности неразделимы. Нарушение одного есть нарушение другого. В связи с этим нет необходимости выделять надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти и местного самоуправления, коммерческими и некоммерческими организациями в отдельное направление прокурорского надзора, такой подход порождает неверную мысль о возможности существования законности при нарушении прав человека.

Сопоставление ст.ст. 21 и 26 ФЗ «О прокуратуре РФ» позволило диссертанту прийти к выводу о том, что в них, по сути, ведется речь об одном и том же - о законности деятельности государственных органов, предприятий, учреждений и организаций. Однако учитывая, что в нашей стране слишком долго нарушались права и интересы людей, в диссертации подчеркнута, что законность сегодня - это, прежде всего, обеспечение и защита прав и свобод граждан со стороны государственных органов и должностных лиц.

В итоге автор приходит к выводу об искусственности разделения единого, по сути, общего надзора прокуратуры. Надзор за исполнением законов перечисленными в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре РФ» органами и организациями и надзор за соблюдением ими же прав и свобод человека и гражданина как две стороны медали, характеризуют двуединую сущность прокурорского надзора. Надзор прокурора за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на территории Российской Федерации законов фактически совпадает с надзором за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Осуществляя надзор за исполнением и соблюдением законов, прокуратура Российской Федерации выполняет важную роль гаранта прав и свобод личности.

Созданная для защиты интересов власти и государства, российская прокуратура и сегодня служит этим интересам. Обеспечивая законность и правопорядок в обществе, защиту и восстановление прав и свобод личности прокуратура обеспечивает легитимность и стабильность государственной власти. Сегодня приоритетной государственной задачей объявлена защита прав и свобод человека и гражданина, а потому не может быть иных приоритетов в деятельности ни одного органа государственной власти, в том числе и органов прокуратуры Российской Федерации.

В этой связи отмечается тавтологичность формулировки части 2 ст. 1 ФЗ О прокуратуре РФ, из буквального толкования следует, что надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина... (абзац 3) осуществляется в целях защиты прав и свобод человека и гражданина (абзац 1). На взгляд диссертанта, соблюдение законов государственными и прочими органами и организациями, а также должностными лицами является предметом прокурорского надзора, а защита прав и свобод человека и гражданина его целью. По мнению диссертанта в текст Конституции РФ

следует включить норму следующего содержания: «Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры осуществляют от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства».

Соответствующая положениям ФЗ «О прокуратуре РФ», такая формулировка способствовала бы не только повышению престижа органов прокуратуры, но и разрешению дискуссионного вопроса о месте прокуратуры в системе органов государственной власти, подняла бы прокурорский надзор за соблюдением и исполнением законов на уровень конституционных гарантий прав и свобод личности.

Далее в этом параграфе высказывается критика ФЗ «О прокуратуре РФ», допускающего необоснованное дублирование и дробление направлений прокурорского надзора, а также смешение направлений и форм деятельности прокуратуры. В частности, не имеет, по мнению диссертанта, смысла обособлять и противопоставлять надзору за соблюдением прав и свобод человека надзор за соблюдением прав и свобод осужденных. Отбывающие наказание лица- граждане Российской Федерации, на которых распространяется статус гражданства в полной мере за исключением тех ограничений, которые связаны с приговором суда. Изменения, внесенные в структуру закона о прокуратуре РФ в 1995 году, не вполне удачны.

В диссертации обоснован вывод о единстве предмета прокурорского надзора, и его цели, независимо от направления (отрасли) надзора. Предмет надзора- исполнение законов всеми государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, в том числе органами, осуществляющими оперативно - розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, а также за соответствием законам издаваемых ими актов. Цель надзора – обеспечить соблюдение, защиту и восстановление прав и свобод человека и гражданина.

Третий параграф посвящен анализу надзора за законностью предварительного расследования как способа обеспечения прав и свобод участников уголовного процесса.

Действующий закон о прокуратуре дает основания для вывода о том, что правовой статус участников уголовного процесса каким-то образом отличается от общего правового статуса личности и системы конституционных гарантий, однако такой вывод был бы неправильным.

Становясь участником уголовно-процессуальных отношений, личность не утрачивает своей связи с обществом, а продолжает пользоваться всеми конституционными гарантиями своих прав и свобод. Однако предварительное расследование, как часть уголовного процесса, представляет собой деятельность, направленную на раскрытие преступления, обнаружение и

изобличение виновных в его совершении лиц, с тем, чтобы обеспечить их справедливое осуждение и наказание. Эта социально полезная деятельность сопровождается преодолением противодействий со стороны лиц, нежелающих быть осужденными и подвергнутыми наказанию, поэтому для того, чтобы иметь возможность осуществить свои репрессивные полномочия по отношению к лицу, нарушившему уголовный закон, государство должно иметь возможность ограничивать свободу личности. Уголовно-процессуальное право и есть такая совокупность правил, которая устанавливает пределы допустимого в общественно-необходимых целях раскрытия преступления и изобличения виновных-ограничения прав и свобод человека.

Однако уголовно- процессуальный закон есть в то же время система гарантий прав и свобод человека и гражданина, поэтому определяя полномочия прокурора по осуществлению надзора за соблюдением законов при производстве предварительного расследования, закон не наделяет прокурора какими-то особыми правами, отличающими его деятельность от надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Достижение задач уголовного судопроизводства не может быть противопоставлено обеспечению прав, свобод, законных интересов человека и гражданина. В диссертации приведены доводы против выделения некоторыми авторами двух самостоятельных целей деятельности прокуратуры в России- надзора за соблюдением законов и надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина на территории Российской Федерации. Автор полагает, что соблюдение прав участников уголовного процесса неотделимо от соблюдения законов органами следствия и дознания, что соблюдение прав и свобод участников уголовного процесса является целью прокурорского надзора за соблюдением законов в деятельности органов следствия и дознания, точно также как соблюдение прав и свобод человека и гражданина является целью общего надзора, осуществляемого органами прокуратуры. Сам же надзор за законностью следствия и дознания есть определенная часть деятельности прокуратуры или направление этой деятельности, отрасль прокурорского надзора. В таком случае объектом прокурорского надзора является само предварительное расследование, а предметом - действия и решения следователя, лица, производящего дознание, органа дознания.

Во второй главе диссертации анализируется процессуальное положение прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса. Поскольку дискуссионный вопрос о процессуальной функции участника уголовного процесса не может быть рассмотрен в отрыве от задач всего уголовного судопроизводства, автор посвящает первый параграф обоснованию положения о том, что предварительное расследование есть форма или способ уголовного преследования лиц, совершивших преступление.

Исследуя вопрос о понятии уголовного преследования, диссертант отмечает, что в советской науке уголовного процесса этот термин в течение длительного времени не упоминался вследствие нежелания на деле признавать состязательный характер уголовного судопроизводства и связанное с ним разделение процессуальных функций. Очевидно, следствием таких воззрений и явилось возложение на различные органы уголовной юстиции общих задач, «предопределившее карательный уклон в деятельности правоохранительных органов, инквизиционный характер уголовного судопроизводства, в котором нет реальной силы, противостоящей обвинению»<sup>1</sup>. Поскольку все осуществляющие уголовное судопроизводство государственные органы, находились, по образному выражению авторов Концепции судебной реформы, « в одной упряжке», и несли равные обязанности по установлению истины, они выполняли общую задачу, по сути, осуществляли уголовное преследование. Поэтому открытое использование термина уголовное преследование затруднило бы маскировку не слишком состязательного, а значит, не очень демократичного судопроизводства под состязательное, а необъективного суда, выполняющего целый ряд обвинительных полномочий, под объективный. Открыто об уголовном преследовании стало возможным говорить только одновременно с началом судебной реформы, поставившей задачу освободить суд от всех рудиментов обвинительной власти, превратить прокурора в объективный орган обвинительной власти, осуществляющей уголовное преследование в качестве своей доминирующей функции<sup>2</sup>.

По новому УПК уголовное преследование осуществляется не только прокурором, но также следователем, органом дознания и дознавателем(ст. 21). Но это и означает, что предварительное расследование есть форма осуществления уголовного преследования, т.е. деятельность следователя, лица, производящего дознание (по новому УПК- дознавателя), органа дознания и прокурора, направленная на раскрытие преступления, выявление и изобличение виновного в его совершении лица.

Полемизируя с противниками признания обвинительной направленности органов предварительного расследования, диссертант исследует, далее, вопрос о моменте, с которого начинается уголовное преследование лица, совершившего преступление и приходит к выводу, что уголовное преследование начинается в момент возбуждения уголовного дела, выступающий процессуальным поводом для применения различных процессуальных мер, серьезно ограничивающих конституционные права граждан и моментом, с которого к участию в деле допускается защитник.

Законодатель теперь определенно не связывает начало уголовного преследования исключительно с моментом формального выдвижения

<sup>1</sup> Концепция судебной реформы в РФ. М., 1992. С. 23.

<sup>2</sup> Там же. С. 60.

обвинения или подозрения против определенного лица. Обязанность возбудить уголовное дело и принять предусмотренные законом меры возлагается законом на орган расследования для обнаружения и изобличения лица, нарушившего уголовно-правовой запрет. Обнаружение совершившего преступление лица, а вовсе не объективное и беспристрастное исследование обстоятельств дела является целью начального этапа расследования, а это и есть уголовное преследование.

В связи с этим в диссертации предлагается уточнить формулировку части 2 ст. 21 УПК РФ, включив в неё указание на обязанность органа расследования и прокурора принять меры не только к изобличению, но и к выявлению (установлению) лица или лиц, совершивших преступление.

Уголовное преследование, начинаясь в момент возбуждения уголовного дела, осуществляется на всех стадиях уголовного процесса, однако формы процессуальной деятельности различных субъектов в значительной степени не совпадают. Формам осуществления прокурором уголовного преследования, а также соотношению уголовного преследования, надзора за законностью и процессуального руководства расследованием посвящен второй параграф.

Подвергнув анализу высказанные в разные периоды точки зрения по вопросу о функции прокурора в стадии предварительного расследования, диссертант пришел к выводу, что вопрос о процессуальной функции прокурора не может решаться в отрыве от представлений об уголовном процессе как о едином целом. Предварительное расследование и судебное разбирательство, хотя и представляют собой два самостоятельных этапа, две стадии уголовного процесса, взаимосвязаны как части этого целого, подчинены общим задачам, основаны на единых принципах. Предварительное расследование не имеет собственного самостоятельного значения, оно необходимо как средство обеспечения возможности рассмотрения дела судом. Деятельность органов предварительного расследования, направленная на раскрытие преступления, обнаружение и изобличение лица, его совершившего, есть предвещающий судебное разбирательство необходимый и очень важный этап, без которого суд не в состоянии правильно разрешить уголовное дело, т.е. тот уголовно-правовой конфликт, который возник между человеком и государством.

Поскольку окончательно указанные выше задачи разрешаются только в суде, то именно в стадии судебного разбирательства, хотя и не только в ней, в полной мере реализуется правило об обязанности доказывания и последствиях её невыполнения (бремя доказывания). Эта обязанность в судебном разбирательстве лежит на прокуроре. Однако доказательства, подтверждающие обвинение, должны быть собраны в ходе предварительного расследования, а это значит, что эффективность уголовного преследования в суде в полной мере зависит от полноты и всесторонности произведенного расследования. Поэтому обвинительная деятельность прокурора в судебном

разбирательстве является продолжением аналогичной деятельности соответствующих субъектов предварительного расследования, т.е. его самого или иных работников прокуратуры и следователя (дознателя). Для того, чтобы иметь возможность продолжить уголовное преследование в суде, прокурор обязан обеспечить законность предварительного расследования.

Таким образом, надзор за действиями и решениями следователя, осуществляемый прокурором в стадии предварительного расследования, не только обусловлен его обвинительной деятельностью в стадии судебного разбирательства, но и является необходимым средством её обеспечения. Поддержание в суде государственного обвинения возможно только при условии, что оно обосновано допустимыми и достоверными доказательствами, а такие доказательства могут быть получены только в результате деятельности, осуществляемой в соответствии с уголовно-процессуальным законом. Поэтому надзор прокурора за соблюдением законов в ходе предварительного следствия и дознания выступает как необходимое условие поддержания государственного обвинения. Это, в свою очередь, означает не только то, что и в стадии предварительного расследования прокурор осуществляет уголовное преследование, но и что оно неотделимо от надзора за законностью в деятельности органов следствия и дознания.

Возвращение прокуратуры к своей изначальной роли - представлять обвинительные интересы государственной власти в делах уголовных путем преследования совершивших преступления лиц, изблечения их в досудебных стадиях и обвинения в суде не умаляет её роли в укреплении законности и правопорядка в стране, а наоборот, обеспечивает эффективность и целенаправленность её правоохранительной деятельности. Однако эффективное осуществление надзора за предварительным расследованием предполагает наличие у прокурора таких полномочий властно-распорядительного характера, которые позволяют ему вмешиваться в процесс дознания или следствия, своевременно пресекать нарушения законности и прав личности, т.е. осуществлять процессуальное руководство расследованием. Руководя расследованием, прокурор обеспечивает его законность, а также обоснованность конечных выводов. И наоборот- неусыпно контролируя соблюдение следователем законов, прокурор направляет его в нужное русло, т.е. руководит им. Надзор и процессуальное руководство - как две стороны медали- неотделимы друг от друга.

В третьем параграфе диссертант рассматривает процессуальные формы обеспечения прокурором прав и свобод личности в стадии предварительного расследования и проблемы повышения их эффективности.

Учитывая единство правового статуса личности и взаимосвязь её прав и свобод с законностью, в том числе и при производстве по уголовному делу, а также указание ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре РФ» на соблюдение прав и свобод человека и гражданина как предмет прокурорского надзора за соблюдением законов органами, осуществляющими

оперативно - розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, полномочия прокурора по обеспечению прав и свобод участников уголовного процесса определяются диссертантом исходя из не только положений Уголовно-процессуального кодекса, но и Федерального закона «О прокуратуре РФ», причем не только главы III, регулирующей надзор прокурора за законностью предварительного расследования, но и главы II, устанавливающей полномочия прокурора по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Автор подчеркивает, что в предмет прокурорского надзора за соблюдением законов в деятельности органов следствия и дознания в равной мере следует включить соблюдение прав не только потерпевшего, подозреваемого, обвиняемого, но и всех участвующих в предварительном расследовании лиц. Прокурорский надзор в досудебном производстве направлен не только на выявление и пресечение, но на предупреждение нарушений уголовного-процессуального закона. Однако эти частные задачи прокурорского надзора взаимосвязаны, поскольку своевременное и полное выявление и неукоснительное устранение малейших нарушений требований УПК формирует у следователя уверенность в том, что ни одно, допущенное им, нарушение не останется без соответствующего реагирования со стороны прокурора и в дальнейшем.

Далее в диссертации рассматриваются различные формы осуществления надзора за законностью предварительного расследования, анализируются ошибки и недостатки прокурорского надзора.

В третьей главе- «Прокурорский надзор и судебный контроль в системе гарантий прав участников уголовного процесса рассматривается соотношение и взаимодействие прокурорского надзора и судебного контроля. Первый параграф направлен на обоснование вывода о том, что введение и расширение судебного контроля за предварительным расследованием не означает упразднение или ослабление прокурорского надзора за соблюдением законов органами следствия и дознания. Право суда разрешать органам расследования в необходимых случаях производить действия, ограничивающие конституционные права и свободы личности, не тождественно обязанности обеспечить законность и обоснованность решения органа расследования о производстве такого действия. Эта обязанность по-прежнему лежит на прокуроре. Освобождение прокурора от обязанности обеспечить законность уголовного преследования, неизбежно отразится не только на уровне реальной защищенности прав и свобод личности, но и на эффективности уголовного судопроизводства. Конституционные положения о возможности ограничения некоторых прав и свобод личности на основании судебного решения означают лишь то, что без такого решения это ограничение не допускается, однако именно прокурор осуществляет надзор за законностью обращения следователя или дознавателя в суд.

Спор о том, кто лучше- суд или прокурор- гарантирует права личности, беспредметен. В пользу преимуществ судебного контроля перед прокурорским надзором говорит независимость суда, отсутствие у него ведомственных интересов, ответственности за раскрытие преступления, наличие состязательной, т.е. демократической процедуры. Однако не меньшие достоинства при объективном рассмотрении можно обнаружить у прокурорского надзора. Это доступность и предельная простота процедуры, не требующая даже письменного оформления жалобы, быстрота ее рассмотрения, наконец, ответственность прокурора за законное разрешение жалобы. В то же время возможности судебного контроля в стадии предварительного расследования не безграничны. Суд не вправе входить в обсуждение вопросов, составляющих предмет собственно судебного разбирательства и оценивать доказательства, тогда как прокурорским надзором обеспечивается не только законность, но и обоснованность процессуальных решений органов расследования.

Таким образом, сущность происходящих сегодня изменений уголовно-процессуального законодательства заключается не в том, что прокурор освобождается от обязанности обеспечить соблюдение законов органами следствия и дознания, а в том, что создаются дополнительные гарантии прав и свобод человека и гражданина, которому, с одной стороны предоставляется свобода выбора средств и способов защиты нарушенного права, с другой обеспечивается невозможность ограничения наиболее существенных конституционных прав и свобод произвольным усмотрением того органа, который осуществляет уголовное преследование.

Во втором параграфе дается разграничение прокурорского надзора и судебного контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в досудебных стадиях уголовного процесса. Показано, что прокурорский надзор и судебный контроль различаются по целям и задачам, предмету, процессуальным формам осуществления и способам реагирования на нарушения законов и прав граждан. Если задача суда- не допустить или пресечь допущенное нарушение прав и свобод личности при производстве предварительного следствия и дознания, то прокурор преследует более широкие и разнообразные цели. Обеспечение прав и свобод участников уголовного процесса- важнейшая, но не единственная задача прокурорского надзора. Защита и восстановление прав личности средствами прокурорского надзора опосредуются теми целями, которые стоят перед органами, осуществляющими уголовное преследование. Являясь органом уголовного преследования, прокурор обязан обеспечить его эффективность, что делает его лично заинтересованным в законности расследования, а значит и в соблюдении прав и законных интересов его участников.

Более широк в связи с этим и предмет прокурорского надзора. Суд осуществляет контроль только за соблюдением прав и свобод человека и гражданина при возбуждении уголовного дела и производстве

предварительного расследования, в то время как прокурор осуществляет надзор за законностью всех действий органов следствия и дознания в целях обеспечения, в конечном итоге, возможности продолжить свою обвинительную деятельность в суде. Надзором прокурора охватывается вся совокупность действий и решений следователя, органа дознания, дознавателя, начальника следственного отдела. Возможности судебного контроля в стадии предварительного расследования ограничены кругом тех процессуальных действий, разрешение на которые дает суд или которые обжалованы участниками уголовного процесса. На прокуроре, кроме того, в полной мере лежит обязанность обеспечить законность проведения того следственного действия, разрешение на которое дано судом.

Главное отличие прокурорского надзора от судебного контроля заключается в возможности контролировать весь ход предварительного расследования при отсутствии чье-либо обращения.

Наконец, прокурорский надзор является более эффективным средством восстановления нарушенных в ходе предварительного расследования прав его участников в связи с наделением прокурора большими, чем суд властно-распорядительными полномочиями по устранению допущенных органами расследования нарушений. Прокурор вправе не только давать следователю указания, обязательные для исполнения, но и отменить любое незаконное постановление следователя и дознавателя, тогда как суд таких полномочий не имеет и иметь в силу своего положения не может.

Роль прокурора в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, ограничение которых допускается лишь на основании судебного решения, рассмотрена в третьем параграфе этой главы. Основная мысль диссертанта состоит в том, что введение судебной процедуры принятия решения о проведении следственных действий, ограничивающих конституционные права и свободы личности не снимает с прокурора обязанности обеспечить их законность и обоснованность. Несмотря на то, что разрешение ограничение конституционных прав личности, дает суд, прокурор не освобождается от своих обязанностей по надзору за законностью и обоснованностью соответствующих решений органа расследования. В этой связи рассмотрены формы взаимодействия следователя ( дознавателя), прокурора и суда при принятии вышеуказанного процессуального решения, а также в процессе его исполнения.

Диссертант обосновывает свои выводы по этому вопросу тем, что в правоотношения с судом, рассматривающим ходатайство органа расследования о разрешении на проведение ряда следственных действий, вступает не орган расследования, а прокурор, поскольку законодатель однозначно обуславливает возможность рассмотрения судом соответствующего ходатайства наличием согласия прокурора. С учетом этого роль прокурора в обеспечении прав и свобод участников уголовного процесса

и его ответственность за обоснованность ограничения прав граждан не просто по-прежнему велики, но и возрастают.

В этой связи диссертант высказывает сомнения в целесообразности предусмотренного новым УПК РФ участия в судебном заседании по рассмотрению соответствующих ходатайств наряду с прокурором и следователя, дознавателя. Если субъектом возбуждения перед судом ходатайства является прокурор (а следователь возбуждает ходатайство перед прокурором), то и обязанность обосновать это ходатайство в суде лежит на прокуроре. В то же время прокурор вправе поручить органу расследования участие в судебном заседании вместо себя. Это не противоречит характеру взаимоотношений прокурора и следователя и обеспечивает возможность последнему незамедлительно по получении разрешения приступить к проведению следственного действия.

Критические замечания высказаны диссертантом и по ряду других положений нового УПК.

В заключении сформулированы основные выводы диссертационного исследования.

#### По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Алексеев С.Н., Толмосов В.И. Понятие допустимости доказательств: история и современность.- Информационно-методический сборник военной прокуратуры Приволжского округа. Вып.2.Самара,2000. Объем 0,6 п/л. Объем авторского участия- 0,3 п/л.
2. Алексеев С.Н.,Лазарева В.А.Вопрос о процессуальном положении прокурора в стадии предварительного расследования в науке уголовного процесса.- Международный научный журнал «Право и политика».№8.2001. Объем 0,6 п/л. Объем авторского участия –0,3 п/л.
3. Алексеев С.Н. Надзор за законностью предварительного расследования как форма государственной защиты прав и свобод человека.- Международный научный журнал «Право и политика».№10.2001. Объем 0,6 п/л.
4. Алексеев С.Н.Прокурор в новом Уголовно-процессуальном кодексе РФ.- Государство и право.№5.2002. Объем 0,5 п/л.