

УДК 343.1

Проскура Владимир Николаевич

Магистрант ФГКОУ ВПО «Академия Генеральной прокуратуры

Российской Федерации»

PROSKURA Vladimir Nikolaevich

UNDERGRADUATE FGKOU VPO is "Academy of the General prosecution

To Russian Federation"

К ВОПРОСУ О ПРОКУРОРСКИХ ПОЛНОМОЧИЯХ

TO QUESTION ABOUT PUBLIC PROSECUTOR'S PLENARY POWERS

... выполняемая прокуратурой функция уголовного преследования имеет четко выраженную охранительную направленность. Это позволяет говорить о несомненной общности целей функций уголовного преследования и надзора ...

Ястребов В. Б.¹

... duty of the criminal proceeding performed the by the office of public prosecutor has clearly выра-женную protective orientation. It allows to talk about undoubted community of aims of functions of the criminal proceeding and supervision

Hawks of V. B.

В статье рассмотрена проблема осуществления надзора прокурором за возбуждением уголовных дел, а именно – дефицит полномочий прокурора для обеспечения эффективного надзора в стадии возбуждения уголовного дела.

Ключевые слова: прокурор, правовой статус, полномочия прокурора,

¹ Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник для юридических вузов и факультетов. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Зерцало-М, 2013. – С. 118.

уголовное дело, надзор прокурора за соблюдением законности.

The article deals with the problem of the prosecutor supervision of the criminal charges - namely, the shortage of office the prosecutor to ensure effective supervision in a stage of excitation of criminal case.

Tags: Attorney, legal status, the powers of the public prosecutor, criminal proceedings, the prosecutor supervision of legality.

Целью первоначального этапа уголовного судопроизводства – стадии возбуждения уголовного дела – является «установление процессуальных условий, необходимых для возбуждения уголовного дела и производства досудебного расследования»². Однако если ранее на стадии возбуждения уголовного дела фиксировался лишь факт обнаружения признаков преступления, что являлось законным основанием для проведения предварительного расследования³, то в настоящее время стадия возбуждения уголовного дела претерпела серьезные перемены. В 2013 году в УПК РФ были внесены изменения⁴, согласно которым стало возможным производство большого числа следственных и иных процессуальных действий до возбуждения уголовного дела (ч.ч. 1, 1.1 ст. 144 УПК РФ). А сведения, полученные в ходе проверки сообщения о преступлении, могут быть использованы в качестве доказательств по уголовному делу (ч. 1.2 ст. 144 УПК РФ).

Такие нововведения затрагивают интересы лиц, участвующих в производстве процессуальных действий, порождают возможность существенного ограничения конституционных прав и свобод личности и определяют необходимость установления дополнительных уголовно-процессуальных гарантий на стадии возбуждения уголовного дела. В этой связи огромное зна-

² Масленникова, Л.Н. Досудебное производство в уголовном процессе России: лекция / Л. Н. Масленникова. – М.: Типография Академии МВД РФ, 1993. – С. 8.

³ Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. П. А. Лупинская. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – С. 453.

⁴ Федеральный закон от 04.03.2013 г. № 23-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 06.03.2013. № 48 (первоначальный текст документа).

чение имеет своевременный и эффективный надзор прокурора за возбуждением уголовных дел как гаранта обеспечения законности в государстве. Но существенные изменения досудебного производства уголовного процесса России, произошедшие в 2007 году, вызвали основную на сегодняшний день проблему осуществления надзора прокурором за возбуждением уголовных дел – дефицит полномочий прокурора для обеспечения эффективного надзора в стадии возбуждения уголовного дела. При этом под дефицитом полномочий прокурора мы понимаем отсутствие у прокурора полномочий по своевременному и эффективному предупреждению нарушения законности и по устранению выявленных им нарушений законов, которые позволяли бы восстановить нарушенное право.

Согласно результатам проведенного анкетирования 257 прокуроров, осуществляющих надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия, 71,6 % опрошенных (184 прокурора) полагают, что прокурору недостаточно установленных УПК РФ полномочий по надзору за возбуждением уголовных дел

В соответствии с действующим УПК РФ прокурор лишен права возбуждать уголовные дела. Отсутствие у прокурора полномочия возбудить уголовное дело влечет за собой невозможность прокурору возбудить уголовное дело одновременно с отменой постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Так, ч. 6 ст. 148 УПК РФ устанавливает, что прокурор наделяется правом признания постановления органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным и отмены его с направлением соответствующего постановления начальнику органа дознания со своими указаниями и сроком их исполнения. Также прокурор в срок не позднее 5 суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении уполномочен признать постановление руководителя следственного органа, следователя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным и отменить его. Данное решение оформляется мотивированным постановлением прокурора с изложением конкретных

обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с материалами незамедлительно направляется руководителю следственного органа.

Указанную норму можно соотнести с ч. 4 ст. 146 УПК РФ, устанавливающей, что в случае, если прокурор признает возбуждение уголовного дела незаконным или необоснованным, он вправе в срок не позднее 24 часов с момента получения соответствующих материалов отменить постановление о возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление.

Но если прокурор отменит постановление о возбуждении уголовного дела, то производство по делу продолжено не будет, а если прокурор вынесет решение об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, то, логически, производство по делу продолжится, должны будут быть произведены следственные действия и приняты необходимые процессуальные решения.

Однако принятие таких решений, как и производство большинства следственных действий, возможно только в рамках возбужденного уголовного дела, но прокурор не правомочен одним решением с отменой постановления об отказе в возбуждении уголовного дела одновременно возбудить его, он может лишь изложить обстоятельства, которые подлежат дополнительной проверке. Даже в данном случае возбудить уголовное дело вправе только следователь или руководитель следственного органа по своему усмотрению.

Кроме того, прокурор не вправе самостоятельно возбудить уголовное дело и в случае отмены в порядке ч. 6 ст. 148 УПК РФ постановления органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела.

Согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры РФ прокурорами в России ежегодно отменяется в среднем около 2,5 миллионов по-

становлений об отказе в возбуждении уголовного дела⁵.

При этом статистика отмены прокурорами постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела приводится «с учетом повторности». Иными словами, при отмене прокурорами постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела сохраняется возможность повторного вынесения органами предварительного расследования постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, что позволяет утверждать о недостаточности полномочия прокурора, только отменяющего решение об отказе в возбуждении уголовного дела. Как отмечает Генеральный прокурор РФ Ю. Я. Чайка, «... прокурорами многократно отменяются незаконные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, однако они с легкостью выносятся вновь ...»⁶.

Число возбужденных уголовных дел по отмененным прокурорами постановлениям об отказе в возбуждении уголовного дела достаточно мало. В 2013 году в России из 2575100 отмененных прокурорами постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела возбуждено лишь 179526 уголовных дел (7 % от общего числа отмененных постановлений); в 2014 году – из 2518565 отмененных постановлений возбуждено 173556 уголовных дел (6,9 %); в 2015 году – из 2501984 отмененных постановлений возбуждено 171228 уголовных дел (6,4 %)⁷.

Можно утверждать, что подобные низкие показатели количества воз-

⁵ Прокурорами отменено постановлений органов предварительного расследования об отказе в возбуждении уголовного дела (в Российской Федерации): – в 2011 году – 2326983 постановления; – в 2012 году – 2585816 постановлений (+ 11,1 %); – в 2013 году – 2575100 постановлений (– 0,4 %); – в 2014 году – 2518565 постановлений (– 2,2 %). Статистические отчеты «Сведения о результатах надзора за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСиД за январь-декабрь 2011, 2012 годов; Статистические отчеты «Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСиД за январь-декабрь 2013, 2014 годов.

⁶ Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Чайки Ю.Я. на парламентских слушаниях на тему «Уголовная политика в Российской Федерации: проблемы и решения» [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. 18.11.2013 г. URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/85492/ (дата обращения: 10.03.2016).

⁷ Статистические отчеты «Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСиД за январь-декабрь 2013, 2014, 2015 годов.

бужденных уголовных дел по отмененным прокурорами решениям об отказе в возбуждении уголовного дела носят постоянный характер.

Следует подчеркнуть, что прокурор не вправе возбудить уголовное дело после отмены им постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, даже когда основанием для отмены данного постановления является наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления, то есть имеется основание для возбуждения уголовного дела.

В ходе изучений материалов проверок, по которым приняты следователями решения об отказе в возбуждении уголовного дела установлено, что данные решения носят необоснованный характер, так как в материалах проверок содержатся достаточные данные, указывающие на наличие признаков преступления, в связи с чем, прокурором названные решения отменялись и давались указания о проведении дополнительной проверки, по результатам которой необходимо решить вопрос о возбуждении уголовных дел.

Например, 19.02.2011 года в СУ при УВД по г.о. Балашиха Московской области поступило сообщение по факту дорожно-транспортного происшествия с участием водителя Х. и пешехода Д., в результате которого последняя скончалась на месте происшествия. По данному сообщению была проведена проверка в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ, по результатам которой следователем 14.06.2013 принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ, в связи с отсутствием в действиях водителя Х. признаков состава преступления, предусмотренного ст. 264 УК РФ. «... изучением материалов доследственной проверки № 1782/11 в Балашихинской городской прокуратуре установлено, что в ходе процессуальной проверки органом следствия собрано достаточно данных, указывающих на наличие признаков преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 264 УК РФ, в связи с чем, по результатам дополнительной проверки необхо-

димо решить вопрос о возбуждении уголовного дела ...»⁸. Самостоятельно возбудить уголовное дело заместитель Балашихинского городского прокурора не был уполномочен, поэтому отменив постановление следователя 15.08.2013 года, он направляет материал по доследственной проверке руководителю следственного органа «... для организации исполнения и устранения выявленных нарушений закона ...»⁹.

Таким образом, прокурор, выявив нарушение закона и имея право отменить постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, не имеет права устранить данное нарушение, а именно не имеет полномочия возбудить уголовное дело, не наделен правовым средством защиты конституционного права на доступ к правосудию. С момента совершения преступления до отмены прокурором постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела прошло почти два с половиной года, а уголовное дело при наличии на то повода и основания не возбуждено. При этом прокурор, не имея полномочия возбудить уголовное дело одновременно с отменой постановления следователя, вынужден направлять материал в орган предварительного следствия для производства дополнительной проверки, по результатам которой необходимо решить вопрос о возбуждении уголовного дела. Указанное обстоятельство затрудняет возможность расследования уголовного дела по горячим следам, блокирует потерпевшему доступ к правосудию, а также вызывает лишнюю бумажную волокиту. Прокурор должен обладать правом вынесения единого³¹⁷ постановления об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и о возбуждении уголовного дела.

Не компенсирует отсутствия у прокурора полномочия по возбуждению уголовных дел право прокурора выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам

⁸ Постановление об отмене постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела от 15 августа 2013 г. по материалам доследственной проверки № 1782/11 // Архив Балашихинской городской прокуратуры Московской области.

⁹ Там же.

выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). В соответствии с изменениями УПК РФ 2010 года указанное постановление является поводом для возбуждения уголовного дела (п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ). Принцип законности при производстве по уголовному делу определяет, что постановление прокурора должно быть законным, обоснованным и мотивированным (ч. 4 ст. 7 УПК РФ). Следовательно, постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) должно содержать данные, указывающие на признаки преступления, то есть основание для возбуждения уголовного дела.

В соответствии со статистическими данными Генеральной прокуратуры РФ¹⁰ ежегодно сокращается число направляемых прокурорами в орган предварительного расследования материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ и увеличивается процентное количество возбужденных по ним уголовных дел.

Подобная тенденция, вероятно, свидетельствует о более взвешенном подходе прокурора при направлении соответствующих материалов в органы расследования и большей обоснованности материалов. Однако даже при большей скрупулезности прокурора при направлении материалов уголовного дела для решения вопроса об уголовном преследовании в 2015 году органы расследования выносили решение об отказе в возбуждении уголовного дела в среднем в России по каждому 6÷7 постановлению прокурора.

В соответствии с ч. 1.1 ст. 148 УПК РФ решение об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с мотивированным постановлением прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного следствия для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства, вынесенным на

¹⁰Статистические отчеты «Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСид за январь-декабрь 2013, 2014, 2015 годов.

основании п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, может быть принято только с согласия руководителя следственного органа. В этой связи сложно не согласиться с В. А. Лазаревой, что «... массовость такого явления, как необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела, требует более эффективного средства прокурорского реагирования, чем бесконечная переписка прокурора с руководителем следственного органа. Поэтому включение постановления прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании в число поводов к возбуждению уголовного дела проблемы никак не решает ..»¹¹. Отсутствие у прокурора действенных мер реагирования на выявленные нарушения закона, в частности, на необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела, требует наделения прокурора правом возбуждать уголовные дела.

Подавляющее большинство опрошенных практических работников считает необходимым наделение прокурора правом возбуждать уголовные дела во всех случаях при выявлении им повода и основания: 87,16 % от общего числа опрошенных (224 прокурора) высказались за наделение прокурора полномочием по возбуждению уголовных дел во всех случаях при выявлении им повода и основания; 11,67 % (30 прокуроров) – против; 1,17 % (3 прокурора) затруднились ответить.

Таким образом, в результате изменений полномочий прокурора в 2007 г. в рамках предварительного следствия была нарушена сложившаяся система контроля и надзора. Это привело к тому, что в настоящее время при раскрытии и расследовании преступлений доминирует не государственный, а ведомственный интерес, так как надзор подменен процессуальным ведомственным контролем, что снижает качество предварительного расследования, характеризующегося в настоящее время имеющимися нарушениями прав и свобод граждан. Дальнейший путь развития института надзора прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел видится в единстве надзор-

¹¹ Лазарева, В.А. Прокурор в уголовном процессе: учебное пособие для магистров / В.А.Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 295 с.

ных полномочий прокурора в отношении органов дознания и органов предварительного следствия посредством расширения объема полномочий прокурора в отношении производства органов предварительного следствия, что позволит должным образом обеспечить защиту граждан и юридических лиц от преступных посягательств, а лиц не причастных к преступной деятельности оградить от немотивированного привлечения к уголовной ответственности.

Библиографический список

1. Ястребов В.Б. Прокурорский надзор: учебник для юридических вузов и факультетов. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Зерцало-М, 2013. – С. 118.
2. Масленникова, Л.Н. Досудебное производство в уголовном процессе России: лекция / Л. Н.Масленникова. – М.: Типография Академии МВД РФ, 1993. – С. 8.
3. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. П. А. Лупинская. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: Инфра-М, 2010. – С. 453.
4. Федеральный закон от 04.03.2013 г. № 23-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 06.03.2013. № 48 (первоначальный текст документа).
5. Статистические отчеты «Сведения о результатах надзора за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСид за январь-декабрь 2011, 2012 годов; Статистические отчеты «Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСид за январь-декабрь 2013, 2014 годов.

6. Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Чайки Ю.Я. на парламентских слушаниях на тему «Уголовная политика в Российской Федерации: проблемы и решения» [Электронный ресурс] // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. 18.11.2013 г. URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/85492/ (дата обращения: 10.03.2016).
7. Статистические отчеты «Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСид за январь-декабрь 2013, 2014, 2015 годов.
8. ¹ Постановление об отмене постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела от 15 августа 2013 г. по материалам доследственной проверки № 1782/11 // Архив Балашихинской городской прокуратуры Московской области.
9. Статистические отчеты «Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСид за январь-декабрь 2013, 2014, 2015 годов.
10. Лазарева, В.А. Прокурор в уголовном процессе: учебное пособие для магистров / В.А.Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 295 с.