

*Иванова Кристина Алексеевна,
студент 4 курса, Костромской государственной университет
Ivanova Kristina Alekseevna,
4th year student, Kostroma State University
ivanj2015@yandex.ru*

ПРОБЛЕМЫ УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО СТАТУСА ПРОКУРОРА

PROBLEMS OF THE CRIMINAL PROCEDURE STATUS OF THE PROSECUTOR

В статье рассматриваются проблемы уголовно-процессуального статуса прокурора в рамках прокурорского надзора за законностью процессуальных решений органов предварительного следствия. По результатам работы автором предлагается разрешение обозначенных проблем.

In article problems of the criminal procedure status of the prosecutor within public prosecutor's supervision of legality of proceeding decisions of bodies of preliminary investigation are considered. By results of work as the author permission of the designated problems is offered.

Прокуратура Костромской области, прокурор, полномочия, право возбуждать уголовные дела, прокурорский надзор за законностью процессуальных решений органов предварительного следствия, следователь.

Prosecutor's office of the Kostroma region, the prosecutor, powers, the right to bring criminal cases, public prosecutor's supervision of legality of proceeding decisions of bodies of preliminary investigation, the investigator.

Прокурорскому надзору за законностью процессуальных решений органов предварительного расследования отводится огромная роль в борьбе с преступностью в России. Однако при осуществлении органами прокуратуры надзорной деятельности возникает ряд проблем правового характера.

Анализ практики применения норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации о надзоре за законностью процессуальных решений, принимаемых на стадии возбуждения уголовного дела, показывает, что имеющихся на данный момент полномочий недостаточно прокурору для выполнения своей надзорной функции. К такому положению дел привело изменение государственных приоритетов функционального предназначения и функций прокуратуры, нашедших нормативное установление в произошедших в 2007 и 2010 гг. изменениях законодательства, регламентирующего уголовное судопроизводство.

Федеральный закон от 05.06.2007 года №87-ФЗ¹ радикально изменил нормы УПК РФ, касающиеся прокурорского надзора за законностью процессуальных решений органов предварительного следствия. В результате этого прокурор лишился большинства властно-распорядительных полномочий, перешедших в компетенцию руководителей следственных органов, в том числе – права возбуждать уголовное дело. Полномочия прокурора по надзору за законностью процессуальных решений органов дознания таких изменений не претерпели.

Впоследствии законодатель вернул прокурору часть полномочий, которых он был лишен². Однако представляется, что произошедшие в уголовно-процессуальном законодательстве изменения не способствуют эффективной защите конституционных прав и свобод личности, так как вероятность и существенность их ограничения при производстве следствия, которое, как правило, проводится по делам о тяжких и особо тяжких преступлениях, намного выше. Таким образом, необходимый для реализации своих функций объем полномочий прокурора при осуществлении надзора за следствием не может быть меньше, чем при осуществлении надзора за деятельностью дознавателей³. Исходя из вышеизложенного, возникает двойственное положение прокурора, обусловленное разным объемом надзорных полномочий по отношению к следователям и дознавателям.

Роль прокурора в российском уголовном процессе после внесения вышеупомянутых изменений перестала соответствовать международным стандартам, согласно которым прокуроры в любой системе уголовного процесса должны решать вопрос о возбуждении или продолжении уголовного преследования в отношении государственных должностных лиц, совершивших преступления (например, дача/получение взятки, злоупотребление/превышение полномочий и т. д.)⁴. Кроме этого, Концепция судебной

¹ Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ (последняя редакция) «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2018).

² Федеральный закон от 28.12.2010 №404-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2018).

³ Васильев О.Л. Поправки к Конституции РФ и изменение роли прокурора в отечественном уголовном процессе [Электронный ресурс] // Закон. – 2017. – № 3. – С. 46–59. // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2018).

⁴ Рекомендация № R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» (Вместе с «Пояснительной запиской», «Комментариями...») (Принята 06.10.2000 на 724-ом заседании представителей мини-

реформы РФ предусматривает, что прокурор осуществляет функцию процессуального руководства расследованием и имеет право возбуждать уголовное дело⁵. Вопреки сформулированному в концепции положению действующее законодательство предоставляет право возбуждать уголовные дела только следователю или руководителю следственного органа.

В настоящее время российскими прокурорами уголовное преследование в полном объеме не осуществляется. Среди прокуроров стран – членов Содружества Независимых Государств только прокуроры в Российской Федерации были лишены этого права. Не ясно, как прокурору принимать активное участие в уголовном преследовании, если закон не указывает его в качестве лица, имеющего право возбуждать уголовные дела, и тем самым ставит прокурора в неравные условия с иными должностными лицами.

Это затрудняет возможность осуществления своевременной защиты прав и законных интересов граждан, не соответствует назначению уголовного судопроизводства, производства расследования по горячим следам, вызывает лишнюю бумажную волокиту и ставит под сомнение возможность раскрытия самого преступления. Представляется, что предоставление прокурору права возбуждать уголовные дела сделает реагирование на поступившее сообщение о совершенном/готовящемся преступлении более оперативным; позволит существенно уменьшить время, затрачиваемое на выполнение следственных действий по обнаружению, фиксации и изъятию следов преступления; оперативно установить причастных к преступлению лиц, а также немедленно принять меры по пресечению и предотвращению правонарушений.

Статистические данные органов прокуратуры Костромской области свидетельствуют о многочисленных нарушениях законодательства, допущенных следователями различных ведомств при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях: 291 нарушение выявлено в следственных органах Следственного комитета, 294 – в следственных органах МВД, отменено соответственно 150 и 177 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела; после отмены прокурором указанных постановлений было возбуждено 230 уголовных дел.

Кроме этого, оценить ситуацию с практической точки зрения помогают статистические данные прокуратуры Костромской области за последние 3 года о результатах рассмотрения жалоб на действия (бездействия) и

стров) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2018).

⁵ Постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 №1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2018).

решения следователей. Так, за 2016 год было рассмотрено 339 жалоб на нарушения следователями закона при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях, 90 из них удовлетворено (26,5 %); за 2017 – 391 жалоба на нарушения, 80 удовлетворены (20,4 %); за первое полугодие 2018 рассмотрено 200 жалоб, 28 признаны обоснованными (14 %) ⁶.

На основании вышеприведенных данных можно сделать вывод о том, что нарушения в деятельности органов следствия при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о совершении преступления носят устойчивый характер. Следует согласиться с мнением В. А. Лазаревой, что многочисленность необоснованных отказов в возбуждении уголовного дела и других нарушений, допущенных следователями, требует наиболее эффективного средства прокурорского реагирования, чем нескончаемая переписка прокуроров с руководителями следственных органов ⁷, а также мнением З. Ш. Гатауллина, что лишение прокурора права по возбуждению или отказу в возбуждении уголовных дел способствует росту роли узковедомственных интересов в расследовании преступлений, латентной преступности в органах следствия различных ведомств, так как прокурорский надзор за законностью процессуальных решений органов предварительного следствия в новых условиях может оказаться существенно ослабленным ⁸. Лишение прокурора полномочия по возбуждению уголовного дела снизило результативность надзорной деятельности. Прокурорам приходится годами добиваться привлечения к уголовной ответственности виновных лиц. Это препятствует осуществлению принципов уголовного процесса и противоречит общим задачам правоохранительной системы ⁹. Кроме того, лишение прокурора данного права привело к повышению барьера, ограничивающего доступ граждан к правосудию.

В соответствии с законом Генеральный прокурор России и подчиненные ему прокуроры осуществляют координацию деятельности правоохранительных органов, направленную на борьбу с преступностью ¹⁰, т. е. государством прокурору в этой борьбе отведена ведущая роль. Поскольку

⁶ Статистические данные прокуратуры Костромской области [Электронный ресурс]. – URL : http://kosoblproc.ru/default.php?page=stat_spisok .

⁷ Лазарева В. А. Прокурор в уголовном процессе: учебное пособие для магистров [Электронный ресурс]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2015 // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2018).

⁸ Гатауллин З. Ш. Уголовное преследование как функция прокурора в уголовном судопроизводстве [Электронный ресурс] // Бизнес в законе. – 2009. – № 1. – С. 221–225 // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2018).

⁹ Там же.

¹⁰ Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ (последняя редакция) «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2018).

прокурор стоит во главе всей системы правоохранительных органов и определяет дальнейшее направление их работы по противодействию преступности, то, следовательно, должностные лица, осуществляющие предварительное следствие по уголовному делу должны беспрекословно выполнять требования прокурора, а не уклоняться от исполнения таких требований.

Таким образом, необходимым и единственно правильным в данной ситуации решением представляется решение о возвращении прокурору права возбуждения уголовных дел. Принятие такого решения повысит статус прокурора в уголовном судопроизводстве, будет способствовать оперативности реагирования на выявляемые прокурором правонарушения (в том числе и преступления), а также избавит уголовный процесс от такой нецелесообразной и ненужной процедуры как «перепроверка следователем установленных прокурором фактов, указывающих на признаки преступления». К примеру, только за первые 10 месяцев 2018 года в Костромской области такой «перепроверке» следственные органы подвергли 164 материала, направленных прокурорами для решения вопроса об уголовном преследовании на основании ст. 37 УПК РФ, по результатам которых было возбуждено 143 уголовных дела¹¹.

Наделение прокурора правом решать вопросы возбуждения уголовного дела позволит обеспечить соответствие полномочий его роли и сущности в уголовном судопроизводстве, при этом стоит взять за основу вышеупомянутый международно-правовой акт, учесть немалый накопленный Россией опыт конструирования уголовно-процессуального законодательства и идею Михаила Соломоновича Строговича: «...прокурор – блюститель закона, на него возлагается обязанность пресекать любое нарушение, обеспечивать неукоснительное соблюдение и исполнение действующего законодательства»¹².

Библиографический список

1. Васильев О. Л. Поправки к Конституции РФ и изменение роли прокурора в отечественном уголовном процессе [Электронный ресурс] // Закон. – 2017. – № 3. – С. 46–59 // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2018).

2. Гатауллин З. Ш. Уголовное преследование как функция прокурора в уголовном судопроизводстве [Электронный ресурс] // Бизнес в законе. –

¹¹ Статистические данные прокуратуры Костромской области [Электронный ресурс]. – URL : http://kosoblproc.ru/default.php?page=stat_spisok .

¹² Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса: Основные положения науки советского уголовного процесса. – М., 1968. – Т. 1. – С. 470.

2009. – № 1. – С. 221–225 // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2018).

3. Лазарева В. А. Прокурор в уголовном процессе [Электронный ресурс] : учебное пособие для магистров. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2015. – 295 с. // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2018).

4. Постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2018).

5. Рекомендация № R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» (Вместе с «Пояснительной запиской», «Комментариями...») (Принята 06.10.2000 на 724-м заседании представителей министров) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2018).

6. Статистические данные прокуратуры Костромской области [Электронный ресурс]. – URL : http://kosoblproc.ru/default.php?page=stat_spisok.

7. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса: Основные положения науки советского уголовного процесса. – М., 1968. – Т. 1. – С. 470.

8. Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ (последняя редакция) «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2018).

9. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1-ФЗ (последняя редакция) «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2018).

10. Федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – URL : <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.12.2018).