

О ПОЛНОМОЧИЯХ ПРОКУРОРА
НА СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

На основании анализа изменений уголовно-процессуального законодательства и теоретических взглядов ученых рассматривается вопрос о процессуальном статусе прокурора. Отмечается, что такая важная процессуальная фигура по обеспечению прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства как прокурор значительно ущемлена в своих полномочиях. В настоящее время можно с уверенностью утверждать, что прокурор уполномочен отменять только незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора и дознавателя, не имея реальных механизмов реагирования на нарушения закона органами предварительного расследования. Критикуется существующее положение, при котором процессуальные средства реагирования прокурора на незаконные или необоснованные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенные следователем и дознавателем, кардинально отличаются друг от друга. Такое положение не соответствует цели деятельности прокурора — осуществлению высшего государственного надзора за точным и единообразным исполнением действующих на территории России законов. Сделан вывод о том, что уголовно-процессуальное законодательство должно регламентировать единый и эффективный порядок реагирования прокурора на незаконные и необоснованные решения.

Ключевые слова: уголовный процесс; полномочия прокурора; стадия возбуждения уголовного дела.

A. V. Chubykin
Saint Petersburg Public Prosecution Office

PROSECUTOR'S POWERS AT THE STAGE
OF INITIATION OF CRIMINAL CASE

Basing on the analysis of theoretical views and amendments in the criminal procedure legislation, the author studies the issue of procedural status of the prosecutor, and notes that though the prosecutor is an important procedural figure in charge of protecting rights and interests of parties of a criminal proceeding, he has rather limited powers. It is stated that currently the prosecutor is authorized to revoke only unlawful and groundless orders of a lower-level prosecutor or investigator, and does not possess any mechanism to respond to law violations by preliminary investigation bodies. The author criticizes the existing situation when the prosecutor's procedural means to respond to the investigator's unlawful or groundless order to dismiss a criminal complaint are principally different from each other, which is contrary to the prosecutor's responsibility — higher state supervision to provide exact and uniform execution of the Law in the Russian Federation. The author makes a conclusion that the criminal procedure legislation is to regulate uniform and efficient procedure of prosecutor's respond to unlawful and groundless orders by lower-level authorities.

Keywords: criminal procedure; prosecutor's powers; stage of initiation of criminal case.

Законность, как метод государственного регулирования общественных отношений, предполагает осуществление государством своих функций правовыми средствами и в правовых формах при необходимом наличии трех условий:
– развитое законодательство;

– его реализуемость и исполнимость;
– наличие специальных органов контроля за исполнением правовых предписаний [6, с. 411].

Одним из основных гарантов обеспечения законности является прокуратура Российской Федерации, основная функция которой — осуществление высшего государственного надзора за точным и единообразным исполнением действующих на территории России законов.

Пункт 2 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» закрепляет цели деятельности прокуратуры: обеспечение верховенства закона; единство и укрепление законности; защита прав и свобод человека и гражданина; защита охраняемых законом интересов общества и государства.

В уголовно-процессуальной сфере полномочия прокурора наиболее полную регламентацию получают в Уголовно-процессуальном Кодексе Российской Федерации (УПК РФ). Так, согласно ч. 1 ст. 37 УПК РФ, прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции осуществлять от имени государства уголовное преследование, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Поэтому применительно к стадии возбуждения уголовного дела целью прокурорского надзора, исходя из общих целей деятельности органов прокуратуры и назначения уголовного судопроизводства в целом, следует считать обеспечение законности всех действий и решений должностных лиц органов дознания и предварительного следствия.

С 2007 г. внесено значительное количество изменений в нормативные правовые акты, составляющие правовую основу деятельности прокуратуры в уголовном процессе. В связи с этим, периодически обостряются и без того не прекращающиеся дискуссии о месте и роли прокуратуры в уголовном судопроизводстве. В связи с принятием Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ¹, прокуроры лишились ряда своих полномочий в сфере уголовного преследования, которые были переданы руководителям следственных органов. При этом самым существенным изменением, по мнению ученых, явилось лишение прокурора полномочий на самостоятельное возбуждение уголовного дела. Как справедливо указывает В. Балакшин, теперь прокурор, оставаясь должностным лицом, на которое возложен надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, лишен одного из эффективных средств устранения нарушений закона, каковым было предоставленное ему право при наличии соответствующих оснований возбудить уголовное дело [1, с. 22]. Кроме этого, как весьма убедительно отмечает Д. Ережепалиев, отсутствие у прокурора полномочий по возбуждению уголовного дела не соответствует положениям ч. 1 ст. 155 УПК РФ, из буквального толкования которой следует, что прокурор при поступлении к нему материалов от дознавателя вправе принять одно из решений, предусмотренных ч. 1 ст. 145 УПК РФ, в том числе, возбудить уголовное дело [4, с. 85].

Такая точка зрения разделяется не всеми учеными. Так, по мнению И. С. Дикарева, напротив, лишение прокурора права возбуждать уголовное дело является логическим продолжением осуществляемой судебной реформы, следствием которой стало устранение прокурора от выполнения обязанностей, непосредственно связанных с осуществлением уголовного преследования на досудебных стадиях уголовного судопроизводства [8, с. 267–268].

¹ О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон Российской Федерации от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 24, ст. 2830.

Различную оценку ученых получило также изменение действующего законодательства Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ¹, в связи с принятием которого было восстановлено властное полномочие прокурора проверять законность и обоснованность решений следователя и руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела и принимать по ним решение в виде постановления об отмене незаконных постановлений (ч. 6 ст. 146 УПК РФ).

В связи с этим, одни ученые отмечают, что возвращение прокурорам некоторых из ранее упраздненных полномочий свидетельствует об отсутствии обоснованной концепции реформирования прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного процесса» [9, с. 3], что принятое законодателем решение не более чем полумера, не способная радикальным образом укрепить законность в стадии возбуждения уголовного дела и избежать неоправданной волокиты при устранении нарушений закона [7, с. 102].

Другие, напротив, считают, что изменение функциональной направленности деятельности прокурора и объема его полномочий в ходе досудебного производства, а также в целом реформирование органов прокуратуры оправдали себя. Проводимая реформа определила новые акценты в деятельности прокуратуры, в частности, в уголовном судопроизводстве прокурор ориентирован на приоритетное осуществление надзорной функции [2, с. 13].

Представляется, что происходящие изменения в статусе прокурора в уголовном процессе, действительно, подчеркивают роль прокуратуры как надзорного органа. Тем не менее, такая важная процессуальная фигура как прокурор, значительно ущемлена в своих полномочиях, что не соответствует его правовому статусу. Поэтому следует признать, что изменения УПК РФ существенно ситуацию не исправили, поскольку не обеспечили своевременность реагирования прокурора на выявленные им факты нарушений закона.

Особенно критично ряд ученых относится к законодательной регламентации полномочий прокурора на начальной стадии уголовного процесса. В частности, это касается полномочий прокурора, регулируемых ч. 6 ст. 148 УПК РФ, согласно которой прокурор, признав отказ следователя в возбуждении уголовного дела незаконным и необоснованным, выносит мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов руководителю следственного органа для решения вопроса об отмене постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела. По верному мнению В. Быкова, «это просто удивительно, что сам прокурор не может отменить незаконное постановление следователя, восстановить законность, а вынужден обращаться для решения этого вопроса к руководителю следственного органа» [3, с. 49–53]. При этом следует отметить, что, если речь идет о подобных постановлениях дознавателя, то прокурор отменяет их самостоятельно, без обращения к начальнику органа дознания.

Таким образом, процессуальные средства реагирования прокурора на незаконные или необоснованные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенные следователем и дознавателем, разительно отличаются друг от друга. Такая дифференциация полномочий прокурора вряд ли является оправданной, поскольку, во-первых, постановления следователя и дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела имеют одинаковую правовую природу, во-вторых, в данном случае затруднительна реализация одной из це-

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия : федер. закон Российской Федерации от 28 дек. 2010 г. № 404-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1, ст. 16.

лей деятельности прокурора — осуществление высшего государственного надзора за точным и единообразным исполнением действующих на территории России законов. И, в-третьих, в связи с тем, что осуществление прокурором надзорных функций за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования непосредственно связано с возможностью участников уголовного судопроизводства реализовать свои права, разграничение возможности осуществления их прав в зависимости от формы расследования, по мнению С. Хлопушина, является неконституционным, поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 19 Конституции РФ все равны перед законом [11, с. 12].

Кроме этого, оправданные опасения ученых вызывает редакция ч. 6 ст. 37 УПК РФ, регулирующая дальнейшие действия прокурора: «В случае несогласия руководителя следственного органа, либо следователя с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор вправе обратиться с требованием об устранении указанных нарушений к руководителю вышестоящего следственного органа. В случае несогласия руководителя вышестоящего следственного органа с указанными требованиями прокурора прокурор вправе обратиться к Председателю Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации или руководителю следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти). В случае несогласия Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации или руководителя следственного органа федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор вправе обратиться к Генеральному прокурору Российской Федерации, решение которого является окончательным».

Такие формулировки, по мнению многих ученых, практически лишают прокурора действенного механизма реагирования на нарушения федерального законодательства, допущенные следователями на предварительном следствии. Предложенный законодателем сложный, многоступенчатый, опосредованный путь реагирования прокурора на обнаружение признаков преступления, требующий излишней потери времени и сил, нелогичен и неэффективен [10, с. 47]. По верному замечанию А. Кругликова, из приведенных положений закона вытекает, что в названных случаях «законность и обоснованность требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства проверяют, в первую очередь, причем, неоднократно, соответствующие руководители следственных органов (и даже следователь!)» [5, с. 30].

Исходя из того, что эффективность деятельности прокурора во многом зависит от качества регулирующих ее правовых норм, подобный способ законодательного закрепления полномочий прокурора нельзя признать способствующим эффективности осуществления надзора в стадии возбуждения уголовного дела. Кроме этого, в данном случае отсутствует одно из необходимых условий функционирования законности — реализуемость и исполнимость закона.

Уголовно-процессуальный закон должен предусматривать единый, четкий и разумный порядок реагирования прокурора на незаконные и необоснованные решения, вынесенные как органом дознания, дознавателем, так и руководителем следственного органа, следователем. От оптимальной организации работы на первоначальной стадии судопроизводства зависит обеспечение потерпевшему от преступления доступа к правосудию, раскрытие преступлений и реализация принципа уголовного права — безальтернативности наказания за совершенное преступление. Такая организация должна содержать само-

стоятельное право прокурора отменить любое незаконное решение, как о возбуждении уголовного дела, так и об отказе в его возбуждении. В настоящее же время можно с уверенностью утверждать, что прокурор уполномочен отменять только незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора и дознавателя (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Кроме этого, в ч. 4 ст. 146 УПК РФ сформулировано требование к руководителю следственного органа, следователю, дознавателю о незамедлительном направлении копии постановления о возбуждении уголовного дела прокурору, но не содержится требования о направлении прокурору и материалов проверки сообщения о преступлении, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела. В связи с этим, возникает вопрос, когда прокурор должен получить эти материалы, чтобы он смог в срок не позднее 24 часов с момента их получения, отменить постановление о возбуждении уголовного дела, если признает его незаконным и необоснованным? Ответа на данный вопрос закон не содержит.

Представляется необходимым законодательное устранение данного пробела путем внесения изменений в ч. 4 ст. 146 УПК РФ следующего содержания: «Копии постановления руководителя следственного органа, следователя, дознавателя о возбуждении уголовного дела и материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, незамедлительно направляются прокурору...».

На основании изложенного делаем вывод, что процессуальные полномочия прокурора нуждаются в большей детализации в УПК РФ, а также выработки действенных процессуальных механизмов их реализации. Полагаем, что в современных условиях сокращение гарантий обеспечения законности уголовного судопроизводства в виде сужения процессуальных полномочий прокурора необоснованно.

Список использованной литературы

1. Балакшин В. Возбуждение уголовного дела прокурором / В. Балакшин // Законность. — 2008. — № 8. — С. 22–25.
2. Буглаева Е. А. Участие прокурора в ходе предварительного следствия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Е. А. Буглаева. — Челябинск, 2011. — 23 с.
3. Быков В. Права прокурора на стадии возбуждения уголовного дела / В. Быков // Законность. — 2013. — № 4. — С. 49–53.
4. Ережепалиев Д. Полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела / Д. Ережепалиев // Уголовное право. — 2011. — № 4. — С. 83–87.
5. Кругликов А. П. Проблемы процессуальных отношений прокурора со следователем и руководителем следственного органа / А. П. Кругликов // Российская юстиция. — 2011. — № 10. — С. 28–31.
6. Морозова Л. А. Теория государства и права : учеб. — 3-е изд., перераб. и доп. / Л. А. Морозова. — М. : Эксмо, 2010. — 480 с.
7. Соловьев А. Необходимо восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства / А. Соловьев, М. Токарева // Уголовное право. — 2011. — № 4. — С. 98–104.
8. Сущность и актуальные проблемы стадии возбуждения уголовного дела / И. В. Блинова-Сычкарь [и др.] ; под ред. И. С. Дикарева. — Волгоград : ВолГУ, 2011. — 380 с.
9. Харебава Г. Д. Эффективность прокурорского надзора за органами предварительного следствия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Г. Д. Харебава. — Ростов н/Д, 2012. — 25 с.
10. Химичева Г. П. Возбуждение уголовного дела: противоречия в правовой регламентации / Г. П. Химичева, О. В. Химичева // Закон. — 2009. — № 1. — С. 45–52.
11. Хлопушин С. Применение УПК после внесения изменений / С. Хлопушин // Законность. — 2008. — № 4. — С. 9–13.

References

1. Balakshin V. Initiation of a criminal case by prosecutor. *Zakonnost – Legalness*, 2008, no. 8, pp. 22–25 (in Russian).
2. Buglaeva E. A. *Uchastie prokurora v khode predvaritelnogo sledstviya. Avtoref. kand. dis.* [Prosecutor's participation in preliminary investigation. Cand. Dis. Thesis]. Chelyabinsk, 2011. 23 p.
3. Bykov V. The rights of a public prosecutor at the stage of initiation of a criminal case. *Zakonnost – Legalness*, 2013, no. 4, pp. 49–53 (in Russian).
4. Erezhipaliev D. Powers of the public prosecutor in the stage of excitation of criminal case. *Ugolovnoe pravo – Criminal Law*, 2011, no. 4, pp. 83–87 (in Russian).
5. Kruglikov A. P. Problems of procedural relations between prosecutor and investigator and investigation authority. *Rossiiskaya yustitsiya – Russian Justice*, 2011, no. 10, pp. 28–31 (in Russian).
6. Morozova L. A. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of state and law]. 3-d ed. Moscow, Eksmo Publ., 2010. 480 p.
7. Solovyev A., Tokareva M. Authoritative and administrative powers of prosecutors in pre-trial criminal proceedings in Russia to be restored. *Ugolovnoe pravo – Criminal Law*, 2011, no. 4, pp. 98–104 (in Russian).
8. Blinova-Sychkar I. V., Dikarev I. S. *Sushchnost i aktualnye problemy stadii vzbuzhdeniya ugovnogo dela* [Essence and current problems of the stage of initiation of a criminal case]. Volgograd, VolGU Publ., 2011. 380 p.
9. Kharebava G. D. *Effektivnost prokurorskogo nadzora za organami predvaritelnogo sledstviya. Avtoref. kand. dis.* [Efficiency of prosecutor's supervision of preliminary investigation bodies. Cand. Dis. Thesis]. Rostov-on-Don, 2012. 25 p.
10. Khimicheva G. P., Khimicheva O. V. Initiation of a criminal case: contradictions in legal regulations. *Zakon – Law*, 2009, no. 1, pp. 45–52 (in Russian).
11. Khlopushin S. Enforcement of the Criminal Procedure Code after amendments. *Zakonnost – Legalness*, 2008, no. 4, pp. 9–13 (in Russian).

Информация об авторе

Чубыкин Александр Викторович — государственный советник юстиции 3 класса, заместитель прокурора, Прокуратура Санкт-Петербурга, 190000, г. Санкт-Петербург, ул. Почтамтская 2/9, e-mail: vstp04@yandex.ru.

Author

Chubykin Aleksand Viktorovich — Class III State Councilor of Justice, Deputy Prosecutor, Saint Petersburg Public Prosecution Office, 2/9, Pochtamtская st., 190000, Saint Petersburg, Russia, e-mail: vstp04@yandex.ru.