

Проблемы прокурорского надзора на стадии возбуждения уголовного дела

Прокуратура Российской Федерации является государственным органом, призванным обеспечивать верховенство закона и принимать все необходимые меры для защиты прав и свобод участников уголовного судопроизводства, охраны интересов государства и общества. В соответствии с Законом о прокуратуре, Уголовно-процессуальным кодексом и внутриведомственными актами прокурор осуществляет надзор за законностью на всех этапах расследования уголовного дела. Однако эффективность этой деятельности не в последнюю очередь зависит от стадии возбуждения уголовного дела, как первоначальной стадии, так как именно на ней основываются все дальнейшие процессуальные решения следователя или дознавателя. Поэтому прокурорский надзор за законностью принимаемых ими решений о возбуждении и об отказе в возбуждении уголовного дела, принятия сообщений о преступлениях имеет особое значение. В свете сказанного роль прокуратуры по надзору за соблюдением законов, а также прав и свобод человека на стадии возбуждения уголовного дела является весьма значимой.

В последние годы законодателем были внесены существенные изменения уголовно-процессуального законодательства, в силу чего прокуроры, надзирающие за следствием, сталкиваются с определенными трудностями в процессе реализации своих полномочий. Современный этап развития уголовно-процессуального законодательства и практика его применения характеризуется ростом числа нарушений. Об этом свидетельствует как анализ следственной практики, так и данные статистики, среди которых: незаконные отказы в возбуждении уголовного дела, нарушение сроков рассмотрения соответствующих заявлений (обращений) и др. В своем последнем докладе Генеральный прокурор РФ называет цифру 5,2 млн. выявленных прокурорами нарушений закона в 2017 г. на досудебной стадии уголовного судопроизводства. Причем именно на стадии возбуждения уголовного дела органами расследования преступлений допускается большинство нарушений закона (76%). Он отмечает, что «по значительному количеству уголовных дел следствие по-прежнему ведется с превышением сроков, установленных законом. Сохранились проблемы чрезмерной длительности содержания обвиняемых под стражей» [2].

О многочисленных нарушениях прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства также свидетельствуют данные доклада Уполномоченного по правам человека в РФ за 2017 год. В нем, в частности, отмечается рост количества обращений в связи с отказом в возбуждении уголовных дел: 2280 (в 2016 году – 2133), а также увеличение числа лиц, необоснованно привлеченных к уголовной ответственности: 1670 (в 2016 году – 1456) [3].

Рассуждая о причинах такого положения, следует обозначить некоторые проблемы.

1. Статья 37 Уголовно-процессуального кодекса РФ, наряду с дознавателем и следователем, относит прокурора к стороне обвинения. Однако в отличие от этих субъектов прокурор наделен особым правовым статусом, позволяющим ему осуществлять надзор за процессуальной деятельностью этих должностных лиц. Более того, надзирающий за следствием прокурор должен быть озадачен дальнейшей перспективой уголовного дела в суде и для этого законодатель наделяет его рядом особых полномочий. Однако времена высшего надзора прошли и это только «остатки» полномочий, которыми прокуроры обладали до принятия Федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 5 июня 2007 г. С этого времени эта проблема стала предметом непрекращающихся дискуссий. Одна группа (в ос-

новном, ученых) считает, что на стадии возбуждения уголовного дела у прокурора в настоящее время достаточно полномочий, чтобы принимать решение по важным процессуальным вопросам. Диаметрально противоположного мнения придерживаются в основном практические работники. Они полагают, что после принятия данного закона органы прокуратуры лишились ряда важных функций, которые, в свою очередь, были переданы органам предварительного расследования. В результате прокуроры лишились такого значительного полномочия, как самостоятельное возбуждение уголовного дела и были отстранены от выполнения ряда функций.

Следует отметить, что расширение процессуальной самостоятельности руководителя следственного органа и начальника органа дознания отрицательно сказалось на качестве контрольно-надзорной деятельности в целом и на стадии возбуждения уголовного дела, в частности. Главной целью для руководителей этих ведомств стало не обеспечение прав участников уголовного судопроизводства, а погоня за «нужными» количественными показателями работы. И одной из причин такого положения является ослабление контрольно-надзорной деятельности прокуратуры.

Кроме того, важно отметить, что в большинстве европейских государств прокуроры наделены правом решения вопроса о возбуждении уголовного дела [1, 4]. Поэтому все последние годы Генеральная прокуратура ругает за возврат утраченных полномочий, которые позволят осуществлять эффективный прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов следствия.

Представляется, что позиция законодателя о полномочиях прокурора на стадии возбуждения уголовного дела является недостаточно обоснованной и лишенной всякой логики. С одной стороны, законодатель возлагает на прокурора обязанность осуществлять функцию уголовного преследования, обеспечивая защиту прав и законных интересов лиц, подвергшихся уголовному преследованию. С другой стороны, он лишает прокурора полномочия по самостоятельному возбуждению уголовного дела, что, в конечном счете, негативно влияет на своевременность реагирования на преступления.

Соответственно, возвращение прокурору полномочий по возбуждению уголовных дел является необходимостью, которая позволит обеспечить более высокую степень эффективности прокурорского надзора и уголовного преследования в целях своевременного реагирования на факты нарушения закона и избличения лиц, совершивших преступления. Более того, это обеспечит соответствие российского уголовно-про-

цессуального законодательства международным стандартам [6].

2. Обращает на себя внимание дисбаланс полномочий прокурора, надзирающего за законностью расследования преступлений в зависимости от форм предварительного расследования. Налицо некая конкуренция полномочий как у прокурора и руководителя следственного органа, так и между руководителями органов дознания и предварительного следствия. Поскольку это затрудняет надзорную деятельность прокурора, следует признать обоснованными предложения по унификации объема полномочий прокурора, надзирающего за расследованием преступлений [5: 162].

3. Статья 140 УПК РФ одним из поводов для возбуждения уголовного дела называет постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании. Очевидно, что прокурор примет такое решение только при условии, что он является абсолютно уверенным в наличии признаков преступления. Поэтому при наличии признаков уголовного преступления утрачивается смысл в передаче вопроса о возбуждении уголовного дела на усмотрение органов, осуществляющих предварительное расследование. В таких случаях представляется более логичным и обоснованным самому прокурору сначала возбудить уголовное дело, а затем направить его для расследования в соответствии с правилами подследственности. На наш взгляд, такой порядок мог бы способствовать наиболее высокой оперативности поиска, обнаружения, фиксации доказательств и их использования в процессе доказывания в конкретном уголовном деле, а также позволил бы сократить сроки до начала уголовного преследования.

4. Также на стадии возбуждения уголовного дела прокуратуры проверяют законность решений об отказе в возбуждении уголовного дела, выносимых органами предварительного следствия. Надзирающий прокурор после вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела должен в течение 5 суток проверить каждый отказной материал на предмет законности соответствующего решения.

В случае если постановление дознавателя или следователя об отказе в возбуждении уголовного дела будет признано незаконным, прокурор выносит мотивированное постановление о его отмене и со своими указаниями направляет его органу дознания или руководителю следственного органа. Важно отметить, что за сутки в орган прокуратуры может поступить несколько десятков таких материалов, которые должны быть проверены в установленный срок. Очевидно, что при установленном порядке проверки прокурором законности отказа в возбуждении уго-

ловного дела тратится значительное количество времени, в результате чего уголовное преследование начинается позже, а процесс своевременного установления всех обстоятельств уголовного дела, а также сбора и исследования доказательств усложняется. Думается, что приведенные выводы указывают на необходимость наделения прокурора более широкими полномочиями на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Возвращение прокурору полномочия по возбуждению уголовных дел повысит его статус на всех стадиях уголовного судопроизводства и будет способствовать оперативному и эффективному реагированию на выявляемые прокурором нарушения закона.

Библиографический список

1. Головченко И.Ф. Органы государственной власти особой компетенции Испании периода гражданской войны (1936-1939 гг.): историко-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Пятигорск, 2006.
2. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 18 апреля 2018 г. // Российская газета. 2018. 19 апр.
3. Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 г. // Российская газета. 2018. 17 апр.
4. См.: Рекомендациями № R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» // Совет Европы и Россия. Сборник документов. М.: Юридическая литература, 2004. С. 746-779.
5. Сычев Д.А. Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.
6. Попов А.П. Современный отечественный уголовный процесс: целеполагание, система целей, задач и функций, средства: монография. Пятигорск, 2006.