

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

А.В. Петров

В статье проанализированы проблемные вопросы теории и практики прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела в условиях обновленного законодательства. Обосновывается необходимость законодательного закрепления права прокурора по результатам проведения им проверок исполнения законодательства самостоятельно возбуждать уголовное дело и со своими указаниями направлять в следственный орган или орган дознания для производства предварительного расследования.

Problematic issues of theory and practice of prosecutor's supervision at the stage of suing criminal case under the conditions of renovated legislation, in particular after bringing in changes.

The necessity of legislative assignment of the prosecutor's right to sue a criminal case himself and send it to investigatory agency or agency of inquiry by his directions for preliminary investigation is grounded in the article.

Ключевые слова: прокурор, право возбуждения уголовного дела, полномочие, сообщение о преступлении, стадия возбуждения уголовного дела, уполномоченное лицо, надзорная деятельность.

Key words: prosecutor, right to file a suit against someone, authorities, report on crime, stage of suing criminal case, authorized person, supervisory activity.

Анализ положений уголовно-процессуального закона, регламентирующих надзор прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, и практика их применения после внесения в него изменений Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ позволяет выделить ряд проблем, с которыми столкнулись практические работники.

Актуальность исследования роли прокурора в стадии возбуждения уголовного дела значительно возросла с внесением в УПК РФ изменений и дополнений Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"» и последующими федеральными законами, которые существенно сузили полномочия прокурора в досудебном производстве.

Внесенные изменения в УПК РФ Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» относительно вопроса полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела не отличаются существенной новизной за некоторым исключением. Многие нововведения о полномочиях прокурора в указанной стадии были присущи ему еще до принятия Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ. Корректировка положений УПК РФ Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ позволяет сделать некоторые выводы о возвращении прокурору прежних полномочий.

В частности, изменились характер полномочий прокурора в отношении органов предварительного следствия и формы и методы осуществления прокурорского надзора. Прокурор снова вправе немедленно реагировать на нарушения закона в стадии возбуждения уголовного дела. Он теперь не связан с громоздкой процедурой, заключающейся в вынесении мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов руководителю следственного органа для решения вопроса об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в случае признания

отказа руководителя следственного органа, следователя в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным.

О необходимости возвращения прокурору права отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела независимо от того, кем они вынесены, стали сразу высказываться как ученые, так и практические работники [1].

Безусловно, позитивной оценки заслуживает восстановление полномочий прокурора по отмене признанных им незаконными или необоснованными постановлений руководителя следственного органа, следователя об отказе в возбуждении уголовного дела и одновременном их ограничении относительно сроков, что свидетельствует об усилении роли прокурора в досудебном уголовном судопроизводстве, поскольку он снова наделен реальными полномочиями для эффективного устранения выявленных нарушений закона в стадии возбуждения уголовного дела.

Ранее действовавшее правило, заключающееся в предложении прокурором руководителю следственного органа отменить признанное им незаконным или необоснованным постановление следователя, порождало излишний документооборот, не являлось эффективной мерой и в ряде случаев приводило к волоките при разрешении сообщений о преступлениях.

Анализ настоящих положений УПК РФ позволяет судить, что законодатель приравнял полномочия прокурора как к процессуальным решениям, принятым дознавателем, органом дознания на этапе разрешения сообщений о преступлениях, так и к решениям, принятым следователем, руководителем следственного органа, ограничив его лишь временными рамками.

В частности, согласно ч. 6 ст. 148 УПК РФ, признав отказ руководителя следственного органа, следователя в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор в срок не позднее 5 суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного органа. Следует отметить, что законодатель не ограничил прокурора временными рамками относительно решений об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенных дознавателем, органом дознания.

Неясно, чем руководствовался законодатель, устанавливая для прокурора различные сроки для отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, учитывая, что дознаватель, орган дознания, следователь и руководитель следственного органа являются субъектами предварительного расследования, которых разделяют лишь категория расследуемых дел, сроки предварительного расследования и ведомственная принадлежность. Также необходимо заметить, что на этот счет руководитель следственного органа такими рамками не ограничен.

Кроме того, вызывает недоумение отмена прокурором постановления об отказе в возбуждении уголовного дела руководителя следственного органа, следователя путем вынесения мотивированного постановления с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного органа.

Следуя аналогии, не вдаваясь при этом в вопрос об излишности термина «мотивированное» (так как, согласно ч. 4 ст. 7 УПК РФ, постановления прокурора и без того должны быть законными, обоснованными и мотивированными), при отмене постановления органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела, требование излагать конкретные обстоятельства, подлежащие дополнительной проверке, прокурору необязательно? И также не обязательно постановление об отмене вместе с материалами проверки незамедлительно направлять начальнику органа дознания? По всей видимости, этот парадокс следует отнести к технической ошибке законодателя.

Возникает также другой вопрос: в случае если прокурор не отменил в указанный срок постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, даже если оно по сути

является незаконным и необоснованным, оно, логично предположить, уже не может вообще быть отменено, за исключением, если такое решение сочтет необходимым принять руководитель следственного органа.

Насколько оправдано такое ограничение?

Наиболее оптимальный способ решения этой проблемы – внесение изменений в УПК РФ, не ограничивающих прокурора временными рамками, и наделение его правом требовать устранения нарушений федерального законодательства на стадии разрешения сообщений о преступлениях.

Тем не менее, корректировка положений УПК РФ Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ не наделяет прокурора как главного должностного лица по осуществлению уголовного преследования правом возбуждения уголовного дела. Современная норма, предусматривающая полномочие прокурора выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства введена Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ. Эта норма появилась одновременно с лишением прокурора права возбуждать уголовные дела и по сути была введена вместо нормы, устанавливающей полномочие на возбуждение уголовного дела. Такое постановление прокурора ранее не представляло собой самостоятельного повода для возбуждения уголовного дела. Как следует из системного толкования ст. 140–143 УПК РФ, это постановление представляло собой один из иных источников сведений о преступлении.

Функционально-правовое построение полномочий прокурора в связи с этим, по нашему мнению, нельзя признать достаточным. Такие ограниченные возможности прокурора не в полной мере способны обеспечить защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений.

Право прокурора отменять постановления об отказе в возбуждении уголовного дела кем бы они не были приняты не означает возможность руководить в полном объеме уголовным преследованием. Руководить – значит участвовать, в том числе самому выполнять следственные действия, давать обязательные для исполнения указания. На этот счет С. Лапин отмечает: «...прокурор является пассивным созерцателем происходящего, потому что право надзора у него осталось, а действенных полномочий больше нет» [3, с. 21].

Лишение прокурора права возбуждения уголовного дела не согласуется с его функцией по осуществлению уголовного преследования, которое начинается актом возбуждения уголовного дела. Обязанность уголовного преследования предполагает и наличие права возбуждения уголовного дела для всех без исключения субъектов этого вида деятельности.

Практически ежедневно, осуществляя надзор за исполнением требований федерального законодательства, прокуроры выявляют в ходе проверок нарушения, требующие уголовно-правовой оценки. Особенно часто такие факты выявляются при проведении проверок исполнения бюджетного законодательства, при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд, о государственной и муниципальной собственности, в сфере оплаты труда и др.

Вместо того, чтобы возбудить уголовное дело и направить его для производства предварительного расследования, прокурор должен направить собранные им материалы в соответствующий орган, затем дожидаться, пока будет проведена доследственная проверка, которая может занять длительное время, и только потом будет принято процессуальное решение, которое может быть незаконным.

Это противоречит международным стандартам деятельности прокуроров, придающим им ключевую роль в уголовном судопроизводстве, в том числе в решении вопросов возбуждения уголовного дела и преследования преступлений.

Прокурор является координатором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, которая включает в себя осуществление согласованных действий по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранение причин и условий, способствующих их совершению.

Для успешного предупреждения, пресечения и устранения правонарушений и преступлений у прокурора должны быть не ограниченные, а оптимальные правовые возможности.

Только комплекс полномочий прокурора, направленных на выявление, устранение и предупреждение нарушений закона, при осуществлении функций надзора и уголовного преследования способен обеспечить законность и соблюдение прав и свобод граждан в стадии возбуждения уголовного дела. Отсутствие у прокурора права возбуждения уголовного дела, а вместо этого предоставленное законом полномочие о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании является многоступенчатым и неэффективным способом реагирования прокурора на обнаруженные признаки преступления.

Сравнительный анализ показывает, что в нашем уголовном процессе прокурор, являясь основной фигурой по осуществлению уголовного преследования, пользуется при этом значительно меньшими полномочиями, чем в уголовном процессе зарубежных стран.

К примеру, требование прокурора о производстве следственных действий, обращенное к участковым судам в ФРГ, следственному судье во Франции, как правило, обязательно для исполнения. В уголовном процессе России до окончания предварительного следствия прокурор не вправе давать следователям письменные указания.

В ФРГ для того, чтобы должным образом исполнять функции уголовного преследования, прокуратура, согласно УПК, является органом дознания, а полиция считается вспомогательным органом при прокуратуре. Подобное соотношение функций прокуратуры и полиции как органа дознания в уголовном процессе и в других странах.

В уголовном процессе зарубежных стран полиция как орган, уполномоченный осуществлять оперативно-розыскную деятельность, наряду с предупреждением и выявлением преступлений, выполняет основную работу по раскрытию преступлений, то есть по установлению лиц, подозреваемых в совершении выявленных ею преступлений. Только после установления подозреваемого полиция направляет собранные материалы в прокуратуру для решения вопроса о возбуждении уголовного преследования. При этом, полиция собирает не доказательства, а только сведения, которые после возбуждения прокурором уголовного преследования при проверке в суде обретают статус доказательств. От полиции не требуется составления документов, подобно тем, которые составляются согласно УПК РФ при проверке сообщений о совершенных преступлениях.

В России органы дознания предназначены, прежде всего, для того, чтобы выявлять преступления, действуя при этом в строгом соответствии с требованиями, установленными уголовно-процессуальным законом и Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности». Чтобы установить основание для возбуждения уголовного дела, необязательно выявить лицо, подозреваемое в совершении преступления, необходимо установить лишь наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления (ч. 2 ст. 140 УПК РФ).

Осуществляя уголовное преследование от имени государства в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия, на наш взгляд, прокурор должен обладать необходимым набором процессуальных полномочий по выявлению и устранению нарушений закона с момента поступления сообщения о преступлении. Учитывая, что наш уголовный процесс наиболее близок к уголовному процессу Франции и ФРГ, необходимо учесть опыт, накопленный в этом отношении в этих и других странах. Это следует из требований ч. 2 ст. 21 УПК РФ, в соответствии с которой в каждом случае обнаружения признаков преступления прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель принимают предусмотренные УПК РФ меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления.

О необходимости усиления прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела генеральный прокурор РФ Ю.Я. Чайка отметил: «...Счет допускаемым нарушениям идет на сотни тысяч. В течение года по требованию прокуроров отмене-

но более 66 тысяч необоснованных постановлений о возбуждении уголовных дел, свыше 1 млн 800 тыс. об отказе в возбуждении (практически каждое пятое)... Если же к этому добавить почти 5 тыс. случаев, когда людей оправдывали суды, либо в отношении них уголовные дела были прекращены по реабилитирующим основаниям, то картина с соблюдением прав и конституционных гарантий граждан на этой стадии уголовного процесса вырисовывается не самая благополучная. Решить эту проблему, как мне представляется, можно одним путем – перенеся надзор на более ранние этапы, упреждая нарушения закона, а в случаях необходимости – помогая принимать обоснованные решения» [2, с. 17].

Этот справедливый вывод указывает на необходимость законодательного закрепления в ст. 37 УПК РФ нормы, наделяющей прокурора правом истребования при необходимости для проверки материалов по сообщениям о преступлениях и дачи по ним указаний до принятия решения в порядке, предусмотренном ч. 1 ст. 145 УПК РФ.

В связи с этим, учитывая, что в п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ не указаны права прокурора по реализации указанных в нем полномочий, предлагаем дополнить указанную норму новеллой следующего содержания: «...В целях реализации этого полномочия, прокурор вправе проверять документацию о приеме и регистрации сообщений о преступлениях. В связи с рассмотрением жалоб проверять исполнение требований настоящего Кодекса о порядке и сроках разрешения сообщений о преступлениях, давать органам дознания и дознавателям письменные указания, обязательные для исполнения, информировать руководителей следственных органов о выявленных нарушениях закона, а в необходимых случаях вправе истребовать для проверки материалы по сообщениям о преступлениях и давать по ним указания до принятия решения».

Для эффективного надзора прокурор должен иметь право начать уголовное преследование путем возбуждения уголовного дела, а затем направить для производства предварительного расследования в соответствующий орган. Ставить прокурора в зависимость от решения следователя или дознавателя о возбуждении уголовного дела по выявленным и направленным прокурором материалам об уголовном преследовании неестественно и неверно.

Таким образом, считаем необходимым внести в ч. 2 ст. 37 УПК РФ дополнение, наделяющее прокурора полномочием следующего содержания: «По фактам выявленных им нарушений уголовного законодательства проводить проверку, возбуждать при наличии достаточного основания уголовное дело и давать по нему указания поручая проведение предварительного расследования следственному органу или органу дознания».

При наделении прокурора таким правом можно вести речь о нем как о полноценном уголовном преследователе, что, по нашему мнению, полностью бы соответствовало предписаниям ст. 21 УПК РФ и значительно повысило бы эффективность уголовного преследования.

В практической деятельности возникает еще одна сложность относительно вопроса проверки прокурором законности и обоснованности возбуждения уголовного дела.

Получение прокурором копии постановления о возбуждении уголовного дела не дает возможности полноценно определить законность и обоснованность принятого решения по сообщению о преступлении. Во всех без исключения случаях имеется настоятельная необходимость проверить материалы, послужившие основанием для возбуждения уголовного дела, а именно убедиться в наличии повода, достаточных данных, указывающих на признаки преступления. На этот счет прокурор не вправе требовать предоставления ему материалов. По его мотивированному письменному запросу, согласно ч. 2.1. ст. 37 УПК, ему предоставляется лишь возможность ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела. При этом конкретные сроки законодателем не определены.

После принятия решения о возбуждении уголовного дела следователи и дознаватели нацелены, в первую очередь, на решение стоящих перед ними задач, каковыми являются: проведение неотложных следственных и иных процессуальных действий по собиранию и закреплению доказательств, а если имеется к тому моменту по-

дозреваемый и достаточные основания – к его задержанию. Поэтому материалы прокурору поступают спустя сутки и более.

Неопределение в УПК РФ конкретного срока, в течение которого прокурор может ознакомиться с материалами уголовного дела для проверки законности его возбуждения, и отсутствие у него на этот счет права требования, создает ощутимое препятствие для эффективного осуществления надзора. Ведь следователь либо дознаватель могут в течение нескольких недель или даже месяцев не представить прокурору возможность ознакомиться с материалами уголовного дела, продолжая его расследовать. А если отсутствует состав преступления, а по уголовному делу проведен ряд следственных действий, включая обыски, выемки, или задержано лицо? Отмена прокурором незаконного постановления о возбуждении уголовного дела ставит точку в данном вопросе. Но эту точку необходимо ставить своевременно и создать для этого соответствующую законодательную, императивную по своему содержанию возможность.

В реалиях современности представляется наиболее удачным такой механизм работы, при котором следователи и дознаватели во всех случаях сразу после вынесения постановления о возбуждении уголовного дела будут одновременно представлять прокурору для проверки материалы, послужившие основанием для принятия такого решения. Такой порядок будет удобен с практической точки зрения как для прокурора, так и для должностного лица, возбудившего уголовное дело, и позволит избежать на начальном этапе уголовного процесса нарушения прав граждан по незаконному вовлечению в сферу уголовного судопроизводства. После одномоментной проверки прокурором постановления о возбуждении уголовного дела, материала к нему и подписания статистической карточки Формы 1 на возбужденное уголовное дело следователи и дознаватели смогут спокойно начать производство предварительного расследования.

Такой механизм схож в какой-то степени с ранее действовавшим правилом, когда следователи и дознаватели в законодательном порядке обращались к прокурору за получением согласия на возбуждение уголовного дела.

На практике следователи и дознаватели по тем материалам, по которым не знают, какое решение принять либо по какой статье квалифицировать преступление, негласно обращаются к надзирающему прокурору за получением совета, разъяснений либо устного согласия.

Указанный порядок работы будет иметь своим предназначением благие намерения – не допустить незаконное вовлечение лица в сферу уголовного судопроизводства, нарушение его прав и свобод. Он представляется весьма удачным и зависит от характера организации прокурорского надзора на первоначальном этапе уголовного процесса.

Целесообразно по этому вопросу дополнить ч. 4 ст. 146 УПК нормой следующего содержания: «Копия постановления руководителя следственного органа, следователя, дознавателя о возбуждении уголовного дела незамедлительно направляется прокурору вместе с материалами, послужившими основанием для возбуждения уголовного дела... (и далее по тексту)».

Вместе с тем, направление прокурору одной лишь копии постановления об отказе в возбуждении уголовного дела также является недостаточным, препятствует полноценно выяснить вопросы полноты проверки, законности и обоснованности принятого процессуального решения. В связи с этим целесообразно внести в часть 4 ст. 148 УПК РФ дополнение следующего содержания: «Копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения направляется заявителю, а также прокурору вместе с материалами проверки сообщения о преступлении».

Закрепление в законе указанной нормы, по нашему мнению, являлось бы удачным с практической точки зрения и позволило бы избежать излишнего документооборота и затрату времени.

Необходимо внести в ч. 6 ст. 148 УПК норму о праве прокурора отменять постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, каким бы органом оно не было вынесено, с одновременным возбуждением уголовного дела следующего содер-

жания: «Признав отказ руководителя следственного органа, следователя, дознавателя, органа дознания в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор отменяет его и направляет материалы для дополнительной проверки либо возбуждает уголовное дело».

В целом итоги более чем полугодового применения УПК РФ в обновленной Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ редакции свидетельствуют о том, что прокуроры наращивают свои усилия по осуществлению надзора за исполнением требований Федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Несмотря на наличие недостатков и пробелов в законодательном регулировании, в отдельных случаях, требующих внесения корректив в УПК РФ, прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела вносит большой вклад в защиту прав и законных интересов лиц, пострадавших от преступлений.

Список литературы

1. Говорков Н. Хотели сделать лучше... / Н. Говорков // Законность. – 2008. – № 7. – С. 31–33.
2. Доклад генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ по итогам работы за 2008 год // Следователь. – 2009. – № 2 (131). – С. 17.
3. Лапин С. Ю. Прокурор – следователь: революция началась / С. Ю. Лапин // Эж-Юрист. – 2007. – № 26. – С. 21.

ЗНАЧЕНИЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОГО НАСЛЕДИЯ Б.А. КИСТЯКОВСКОГО ДЛЯ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ МЫСЛИ РОССИИ НАЧАЛА XX СТОЛЕТИЯ

А.Н. Харитонов

Научно-правовое наследие Б.А. Кистяковского на протяжении нескольких десятилетий было практически предано забвению. Обращение к учению этого отечественного мыслителя, юриста, правоведа, теоретика либерального направления общественно-политической и философской мысли России начала XX столетия в наше время представляет собой высокую научно-теоретическую ценность для современного отечественного правоведения. Правовое наследие Б.А. Кистяковского вполне востребовано современными правовыми науками, к числу которых относятся история правовых и политических учений, теория государства и права, философия права, социология права.

During come decades the scientific law heritage of B.A. Kistyakovsky was consigned to oblivion. That's why handling of studies of this thinker, lawyer, and theorist of liberal derecten is a high scientific and theoretical value for contemporary home science of law. Law heritage of B.A. Kistyakovsky is demanded by the following sciences: history of law and political studies, theory of state and law, philosophy of law and sociology of law.

Ключевые слова: Б.А. Кистяковский, право, юрист, философия, правовед, политико-правовое наследие.

Key words: B.A. Kistyakovsky, law, lawyer, philosophy, jurist, political and heritage.

Научно-правовое наследие Б.А. Кистяковского на протяжении нескольких десятилетий было практически предано забвению. Обращение к учению этого отечественного мыслителя, юриста, правоведа, теоретика либерального направления общественно-политической и философской мысли России начала XX столетия в наше время представляет собой восстановление исторической справедливости по отношению к его научному наследию, представляющему высокую научно-теоретическую ценность для современного отечественного правоведения.

Нельзя не отметить факт недостаточного внимания к изучению научных трудов этого выдающегося российского мыслителя. Особо следует подчеркнуть, что подобное отношение имело место не только на протяжении почти всего советского перио-