

Перспективы развития законодательства о прокуратуре в сфере досудебного уголовного процесса

Сразу же после принятия Федерального закона от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ, которым были существенно сужены полномочия прокурора в сфере надзора за предварительным следствием, в Государственной Думе стали появляться законопроекты, направленные на возврат прокурору этих полномочий. Часть из внесенных законопроектов была принята, другая часть отклонена, либо отозвана самими авторами. Некоторые из законопроектов находятся на рассмотрении в Государственной Думе.

Следует отметить, что все эти проекты законов касаются лишь отдельных полномочий прокурора в сфере досудебного производства и не один из них не предусматривал возврат таких полномочий в полном объеме или хотя бы большинства из ранее имевшихся.

В настоящее время в комитете по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству имеется около десятка законопроектов, посвященных прокурору-участнику уголовного процесса. Наиболее серьезные изменения в ст. 37 УПК РФ предлагают внести член Совета Федерации Лысков А.Г. (законопроект поступил в Думу в декабре 2011 г.), а также Государственный Совет Республики Татарстан (законопроект поступил в мае 2012 г.).

Наряду с этим, к сожалению, поступают и законопроекты, которые если не прямо, то хотя бы косвенно ведут к дальнейшему ограничению полномочий прокурора.

Так, Правительством РФ в июне 2014 г. внесен проект закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части наделения дознавателя правом обжалования некоторых решений прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом или обвинительным постановлением». Законопроект предлагает дополнить УПК РФ следующими новациями: «Постановление прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания либо пересоставления обвинительного акта, обвинительного постановления может быть обжаловано дознавателем с согласия начальника органа дознания вышестоящему прокурору. При этом обжалование решения прокурора приостанавливает его исполнение».

Законопроект принят в первом чтении, однако часть депутатов и сотрудники Генеральной прокуратуры РФ высказали обоснованную критику законопроекта. Ведь такое нововведение приведет к росту волокиты в сфере дознания и никак не будет способствовать укреплению законности. В силу этих обстоятельств профильный комитет занимается его доработкой.

В июне 2015 года по инициативе Правительства РФ Государственной Думой в первом чтении принят закон «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части правового статуса

начальника органа дознания. Законопроект предусматривает введение в УПК РФ новой статьи 40-2, которая названа «начальник органа дознания». Значительная часть депутатов не поддержала этот законопроект, высказав мнение, что предлагаемое расширение полномочий начальника органа дознания нарушает баланс между его процессуальным статусом и статусом прокурора. Высказано мнение, что законопроект также не согласуется с установленным УПК РФ правом прокурора осуществлять руководство производством дознания. При этом обращаю внимание на то, что на сегодня свыше 1/3 дознавателей по стране не имеют высшего юридического образования, а большинство начальников органов дознания (это в основном начальник районных отделов внутренних дел) ранее никогда не расследовали уголовных дел, в этих условиях руководить дознанием им будет не просто.

Между тем, все большее число ученых и практиков выступают за наделение прокурора теми полномочиями, которыми он обладал до июня 2007 года. К тому же, материалы, имеющиеся в Государственной Думе, свидетельствуют о том, что в последние годы происходит заметное падение качества предварительного следствия в стране при снижении нагрузки на следственный аппарат. Как показала практика, внутриведомственный контроль в органах расследования оказался малоэффективным.

Число выявленных прокурорами нарушений законов в деятельности следователей только за последние три года возросло почти в два раза, а число следователей привлеченных к дисциплинарной ответственности по

инициативе прокуроров за тот же период на 50%. На протяжении последних лет постоянно увеличивается количество отмененных прокурорами незаконных постановлений следователей об отказе в возбуждении и о прекращении уголовных дел, а также о приостановлении расследования. Вместе с тем, после отмен, уголовные дела и материалы в следственных подразделениях длительное время лежат без движения, к производству не принимаются: тем самым нарушения множатся, а права потерпевших не восстанавливаются.

Некоторые руководящие работники следственных органов заявляют, что рост негативных показателей предварительного следствия в прокурорской статистике является искусственным и вызван тем, что прокуратура попросту активизировала свою деятельность в надзоре за предварительным расследованиям. Однако это вовсе не так, ведь при галопирующем увеличении выявленных нарушений законности в деятельности следователей, количество выявленных прокурорами нарушений законов в деятельности органов дознания остается практически неизменным.

Кроме того, возрастает число нарушений следователей, которые выявляют суды. Так, значительное число лиц, арестованных в ходе следствия за совершение преступлений небольшой и средней тяжести впоследствии освобождаются судом из-под стражи. В 2014 г. в каждом десятом случае суды отклоняли ходатайства следователей об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу. Однако руководители следственных органов

такие необоснованные предложения следователей не пресекают. Более того, непосредственные руководители следственных подразделений нередко сами без достаточных оснований требуют от следователей принятия решений об аресте.

С учетом этих обстоятельств, группой депутатов (с участием автора настоящей статьи) подготовлен и в августе 2015 года официально внесен на рассмотрение Государственной Думы РФ законопроект, который предполагает наделение прокурора рядом полномочий в сфере надзора за предварительным следствием, которыми сейчас обладает руководитель следственного органа.

Прокурору, прежде всего, возвращается право возбуждения уголовного дела. Это право авторы законопроекта рассматривают как неотъемлемое условие активного участия органов прокуратуры в борьбе с преступностью. Мировая практика однозначно свидетельствует о неразрывности связи правового статуса прокурора с правом возбуждения производства по уголовному делу. В условиях отсутствия у прокурора такого права существенно осложняется выполнение им функции уголовного преследования в досудебных стадиях. Действующее уголовно-процессуальное законодательство в части принятия процессуального решения о возбуждении уголовного дела держит прокурора на вторых ролях, безоговорочно отдавая первенство следователю и дознавателю.¹

¹ см. *Ястребов В.Б.* «Процессуальный статус прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства (нормативное правовое регулирование и перспективы развития)», *Российский следователь*, 2012 г., №6, с.12.

По законопроекту прокурор также наделяется правом принятия решения о возбуждении уголовного дела по делам частного и частно-публичного обвинения, при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя, если данное преступление совершено в отношении лица, которое в силу зависимого или беспомощного состояния либо по иным причинам не может защищать свои права и законные интересы, а также в случае совершения преступления лицом, данные о котором не известны.

Прокурору представляется право вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по любым сообщениям о преступлении.

Законопроект предусматривает право прокурора принимать к производству и расследовать уголовные дела. Однако такое полномочие прокурора предполагается распространить не на все дела и даже не какую-то конкретную категорию дел (некоторые ученые и практики предлагают представить прокурору право расследования дел в отношении лиц, перечисленных в ст. 447 УПК РФ). Прокурор по мотивированному постановлению будет принимать к производству и расследовать уголовные дела при отводе следователя, дознавателя в порядке ст. 67 УПК РФ, а также в случае, когда эти лица отстранены от дальнейшего производства расследования ввиду допущенных нарушений УПК РФ и при невозможности заменить их иным лицом, осуществляющим расследование.

Прокурор приобретает право давать следователю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий,

которые обязательны для следователя и руководителя следственного органа; утверждать постановление следователя, дознавателя на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, продлении, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения; отменять любые незаконные или необоснованные постановления следователя; разрешать отводы, заявленные нижестоящему прокурору, следователю, а также их самоотводы; отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если ими допущено нарушение требований УПК РФ; приостанавливать или прекращать производство по любому уголовному делу.

В закон предлагается ввести правило, в соответствии с которым мера пресечения, избранная в ходе досудебного производства следователем либо дознавателем по утвержденному прокурором постановлению, может быть отменена или изменена только с согласия прокурора.

Прокурору представляется право давать следователю согласие на прекращение уголовного дела в связи с примирением сторон (ст. 25 УПК РФ), в связи с деятельным раскаянием (ст.28 УПК РФ), по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности (ст.28.1 УПК РФ), в связи с применением к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия (ст.427 УПК РФ).

В законопроекте предлагается исключить правило, в соответствии с которым прокурор вправе отменить постановление руководителя

следственного органа, следователя о приостановлении предварительного следствия, либо о прекращении уголовного дела лишь в срок не позднее 14 суток с момента получения материалов уголовного дела. Это правило абсурдно, ибо жалоба, иная информация о незаконности этих решений может поступить к прокурору спустя 14 дней. Необходимо заметить, что у РСО такое полномочие существует независимо ни от каких сроков.

Следует однако заметить, что не все полномочия, утраченные прокурорами в 2007 г. появились во внесенном законопроекте. Так, авторы посчитали не разумным реанимировать существовавшее ранее в ч.1 ст. 146 УПК РФ правило о том, что всякое постановление следователя, дознавателя о возбуждении дела должно направляться прокурору. На практике это правило исполнялось формально. Следователь зачастую получал подпись прокурора на постановлении о возбуждении уголовного дела спустя 2-3 дня после возбуждения, то есть «задним числом». В условиях небольшого сельского района, где штаты прокуратуры невелики, эта практика увы считалась нормой. Да и нужно ли прокурору это полномочие, если он вправе отменить любое незаконное постановление о возбуждении дела, а также прекратить уголовное дело, что предусматривает анализируемый законопроект?

Наряду с этим расширяются полномочия и руководителя следственного органа. Он наделяется правом производить отдельные следственные и процессуальные действия без принятия уголовного дела к своему производству, а руководитель подразделения дознания наделяется

полномочием давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства о производстве процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения.

К сожалению, не все прокуроры одобряют данный законопроект. Некоторые районные руководители прокуратур заявили, что они называются «не потянут» эту работу, ибо их молодые помощники не обучены ей, а сотрудники с опытом от этих полномочий уже отвыкли.

Убежден, что расширение полномочий прокурора в досудебном уголовном судопроизводстве усилит законность в этой сфере, повысит эффективность работы следственного аппарата, позволит пресекать встречающиеся случаи круговой поруки между следователями и их непосредственными руководителями. К тому же при правильной организации работы прокуратур районного уровня введение этих полномочий позволит сократить время, затрачиваемое на надзор за расследованием каждого конкретного дела, ибо нарушения будут выявляться на ранних стадиях расследования, а это сократит следственную волокиту и соответственно уменьшится поток прокурорских требований, запросов, представлений и писем.

Ознакомиться с проектом № 872311-6 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)» можно по ссылке [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=872311-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=872311-6).

Читателей, у которых появятся какие-либо предложения, замечания на законопроект просьба направлять их по электронному адресу sinelschikov@duma.gov.ru либо обычной почтой по адресу 103265, г.Москва, ул.Охотный ряд, д.1

Ю.П.Синельщиков