

УДК 347.963  
ББК 67.92  
М-69

*Михальчук Юлия Павловна, кандидат юридических наук, доцент кафедры уголовного процесса Краснодарского университета МВД России, e-mail: YP.M74@mail.ru*

**О РОЛИ ПРОКУРАТУРЫ В СФЕРЕ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА  
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ  
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ**

(рецензирована)

*Статья посвящена изучению современного отношения законодателя к роли органов прокуратуры в механизме российского государства; определению эффективных форм прокурорской деятельности в сфере уголовного судопроизводства; формулированию предложений по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства.*

**Ключевые слова:** *прокурорский надзор, уголовное судопроизводство; досудебное производство*

*Mikhailchuk Julia Pavlovna, Candidate of Law, assistant professor of the Department of Criminal Procedure of Krasnodar University of the Russian Interior Ministry, e-mail: YP.M74@mail.ru.*

**THE ROLE OF THE PROSECUTION IN PRE-TRIAL PROCEEDINGS  
IN MODERN REFORMS OF THE LAW ENFORCEMENT SYSTEM**

(Reviewed)

*The article is devoted to the study of modern attitude of the legislator to the role of public prosecution in the mechanism of the Russian state; effective forms of prosecutorial activities in the field of criminal justice have been identified; proposals for the improvement of the criminal procedure law have been formulated.*

**Keywords:** *public prosecutor's supervision, criminal justice; pre-trial proceedings.*

Для построения правового государства требуется принятие эффективных мер противодействия преступности, чему во многом способствует деятельность органов и должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство, которая имеет главной задачей обеспечение защиты личности, ее прав и свобод от преступных посягательств. При этом лица, вовлекаемые в уголовное судопроизводство, должны быть защищены и от необоснованного подозрения, обвинения, осуждения, ограничения своих прав и законных интересов. В этом проявляется провозглашенный в статье 2 Конституции Российской Федерации приоритет в правовой защите прав и свобод граждан. Вместе с тем этот вопрос продолжает оставаться чрезвычайно актуальным. В этой связи руководство государства важнейшей задачей читает совершенствование работы правоохранительных органов, борьбу с коррупцией, чему во многом способствует деятельность органов прокуратуры, в том числе в сфере уголовного судопроизводства.

Конечно, дискуссия по проблеме процессуальных функций прокурора на досудебных стадиях ведется давно и не получила завершения даже после принятия в 2001 году Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации [3, с. 205-224; 4; 5], вопрос оптимального определения границ выполнения этих функций прокурором остается и в настоящий момент.

Схема правовой регламентации участия прокурора в досудебном производстве по УПК РФ 2001 года практически не претерпела изменений. Преобразование ее началось в 2007 году путем внесения известных изменений в УПК и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [1], неоднозначно воспринятых юридической общественностью и породивших вопросы теоретического и практического характера, которые до сих пор остаются неразрешенными.

Положения указанного выше Федерального [закона](#) №87-ФЗ от 05 июня 2007 года в

части перераспределения процессуальных полномочий по осуществлению процессуального контроля и надзора между прокурором и руководителем следственного органа за процессуальной деятельностью следователя со стороны ученых и практических работников вызвали неоднозначное восприятие: от исключительно негативных до положительных оценок.

По общему контексту внесенных новелл, прокурор, как утверждают ученые, фактически лишен необходимых средств к реализации надзорных своих полномочий за предварительным следствием, поскольку более не имеет властно-распорядительных средств воздействия, как на следователя, нарушающего уголовно-процессуальный закон, так и на непосредственного его руководителя, из ведомственной заинтересованности действующего солидарно со следователем [7, с. 11].

В связи с изложенным представляется необходимым вернуть прокурору такие его права, которые действительно позволяли бы ему полноценно осуществлять от имени государства уголовное преследование, в том числе право возбуждать уголовные дела; право лично производить предварительное следствие по уголовному делу в полном объеме; право участвовать в производстве предварительного следствия; право давать обязательные для исполнения письменные указания о его направлении, производстве следственных и иных процессуальных действий; право прекращать уголовное дело и уголовное преследование; сделать обязательным для следователя исполнение решения прокурора о производстве дополнительного расследования и др.

Упорно обсуждаемые в последнее время тезисы о практически полном отсутствии достаточных средств прокурора по реализации своих надзорных полномочий применительно к органам предварительного следствия, на наш взгляд, носят скорее эмоциональный, чем действительно объективный характер.

Системный анализ принятых уголовно-процессуальных новелл, а также ряда приказов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, принятых за последние годы [2], объективно свидетельствует о наличии у прокурора эффективных возможностей влиять на ход и итоговые результаты предварительного следствия. В частности, и после принятия исследуемых законодательных новелл прокурор имеет право:

- изъять уголовное дело от одного органа предварительного расследования для передачи другому, за исключением передачи дела в системе одного органа предварительного расследования ([п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК](#));
- признавать доказательства, в том числе полученные следователем, недопустимыми для процесса доказывания ([ч. ч. 2 и 3 ст. 88 УПК](#));
- отменять постановление следователя о возбуждении уголовного дела, признав его незаконным или необоснованным ([п. 5 ч. 2 ст. 38, ч. 4 ст. 146 УПК](#));
- утверждать обвинительное заключение по поступившему делу или возвращать поступившее уголовное дело для дополнительного расследования следователю со своими письменными указаниями ([п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК](#));
- заключать или отказывать в заключении соглашения с обвиняемым о сотрудничестве ([гл. 40.1 УПК](#));
- давать согласие на применение особого порядка судебного разбирательства или отказывать в нем ([гл. 40 УПК](#)) и др.

Более того, следователь, как и ранее, обязан утверждать у прокурора статистические карточки на возбуждение уголовного дела и т.п.

В итоге не только перечень, но и суть сохранившихся полномочий явно опровергают тезисы о том, что в современных процессуальных условиях прокурор практически лишен легитимных средств для реализации надзорных своих полномочий [6, с. 3].

Ю.Я. Чайка в своем выступлении на парламентских слушаниях 18 ноября 2013 года указал: «За прошедшие после вступления в силу Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации 11 лет принято 133 федеральных закона, которыми в его нормы вносились многочисленные изменения и дополнения. Например, редакция статьи 237 УПК РФ (возвращение уголовного дела прокурору) изменялась пятью федеральными законами.

Но даже после этого, в июле 2013 года Конституционный Суд Российской Федерации признал, что в определенной части положения данной нормы не соответствуют Основному закону нашей страны. Исходя из рекомендаций Комитета министров Совета Европы (№R19 от 2000 г.) о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия, прокурор должен быть наделен правом возбуждения уголовного преследования, направления расследования и надзора за ним. По этому пути идут все ведущие мировые державы (США, Франция, ФРГ, Италия и др.). Например, по данным Совета Европы прокуроры 41 государства (из 47) осуществляют полный контроль за полицейским расследованием, а 6 остальных – активно участвуют в этом процессе. Однако, несмотря на то, что российская прокуратура является органом исполнения международных обязательств в части уголовного преследования, ее функции в этой области весьма незначительны. Есть основания говорить, что формирование уголовной политики по целому ряду конкретных направлений отдано на откуп следователей, чей опыт и квалификация далеко не всегда обеспечивают в этом процессе интересы государства. А с учетом наличия следственного аппарата в четырех правоохранительных ведомствах, не достигаются системность и единый подход к проведению соответствующих мероприятий. Лишение прокуроров ряда надзорных полномочий привело к очевидному дисбалансу правозащитного механизма».

Как это ни парадоксально, но по уголовным делам расследуемым следователями, прокурор сегодня ограничен даже в возможности повлиять на обеспечение одной из основных конституционных гарантий – права на свободу и личную неприкосновенность. В вопросах избрания меры пресечения в виде заключения под стражу доминирует следователь. Прокуратура ежегодно располагает сотнями примеров ареста судом обвиняемых вопреки позиции прокурора (с 2008 года – более тысячи).

Не единичны случаи уголовного преследования лиц, не совершавших противоправных действий, заведомо избыточной квалификации содеянного, в том числе в целях незаконного заключения подозреваемых и обвиняемых под стражу.

Только за 2012 год и первое полугодие 2013 года учтено почти 2 тысячи 400 незаконно задержанных и арестованных, получивших право на реабилитацию. Однако виновных в этом должностных лиц, привлеченных к уголовной ответственности, несмотря на постановку такого вопроса прокурорами, следствие, как правило, не находит.

Возможно, кто-то возразит, что у прокурора есть право требовать от органов предварительного расследования устранения выявленных им нарушений. Да, такое право есть, но законодатель не обеспечил исполнение соответствующих актов в императивной форме, что позволяет руководителям органов следствия заявлять о несогласии с ними. В результате прокурор вынужден по несколько раз вносить требования об устранении одних и тех же нарушений закона, что отрицательно сказывается на обеспечении прав участников уголовного судопроизводства. Например, в Ставропольском крае прокурор вынужден был 5 раз отменять незаконные постановления следователя по факту безвестного исчезновения человека, пока добился возбуждения уголовного дела об убийстве (в настоящее время виновный осужден) [9].

В связи с отсутствием у прокурора права на возбуждение уголовного дела распространены факты, когда при очевидности всех признаков преступления, решения о возбуждении уголовных дел не принимаются следователями. «Растет (+11%) число отмененных прокурорами постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, распространены случаи неоднократного вынесения данных постановлений при наличии признаков преступления либо по неполно проверенным данным. Только в 30 охваченных в 2012 году проверкой Генеральной прокуратуры регионах два и более раза прокурорами отменялось 170 тыс. таких решений, почти 2,3 тыс. из них – свыше 10 раз» [9].

К сожалению, не доведены до логического завершения и полномочия прокурора по осуществлению надзора за соблюдением разумных сроков в ходе досудебного производства. В ст. 123 и 124 УПК РФ прокурору предоставлено право не только рассматривать жалобы на несоблюдение последних, но и указывать органу расследования, что необходимо выполнить в целях ускорения производства по уголовному делу. Однако, в статье 37 УПК РФ, которая

определяет основные полномочия прокурора на досудебной стадии, данное право не закреплено.

Еще один важный аспект связан с полномочиями прокурора при поступлении уголовного дела с обвинительным заключением. Законодатель на данной стадии процесса наделил прокурора правом утвердить обвинительное заключение по делу, а также вернуть его для дополнительного расследования, если он придет к выводу о недоказанности события преступления, причастности обвиняемого к его совершению и других обстоятельств, входящих в предмет доказывания. Однако прокурор не может самостоятельно принять решение о прекращении такого уголовного дела. В этой связи представляется необходимым в целях процессуальной экономии и обеспечения незамедлительного восстановления нарушенных прав граждан наделить прокурора правом принимать решение о прекращении уголовного дела (уголовного преследования).

В целом же можно сделать вывод, что проводимая в настоящее время реформа, направленная на совершенствование деятельности прокуратуры в сфере досудебного производства по уголовным делам, требует дополнительного научного осмысления и выработки более совершенных форм организации прокурорской деятельности.

#### ***Литература:***

1. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон №87-ФЗ от 05 июня 2007 года // Российская газета. 2007. 08 июня.

2. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ генер. прокурора Российской Федерации №162 от 02 июня 2011 года.

3. Антонов И.А. Нравственно-правовые начала уголовно-процессуальной деятельности (теоретические идеи и правоприменительная практика): дисс. ... докт. юрид. наук. СПб., 2005.

4. Антонов И.А., Горленко В.А. Функции прокуратуры в сфере уголовного судопроизводства: понятие, содержание, «тенденции к сокращению» // Российский следователь. 2008. №20.

5. Антонов И.А., Тхакушинов М.А. Основные направления деятельности прокуратуры Российской Федерации: учеб. пособие / Под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2003.

6. Беляк Л. [Законность привлечения к уголовной ответственности](#) // Законность. 2008. №10.

7. Ковтун Н.Н. К дискуссии об "утраченных" полномочиях прокурора. Есть ли предмет для дискуссий? // Российская юстиция. 2010. №5.

8. Соловьева А.Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора // Уголовное судопроизводство. М.: Юрист. 2007. №3.

9. Чайка Ю.Я. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 27 апреля 2013 года // <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances> (дата обращения 14.01.2014).

#### ***References:***

1. *On the Amendments to the Criminal Procedure Code of the Russian Federation and the Federal Law "On the Procuracy of the Russian Federation: fed. law № 87-FL of June 5, 2007 // Russian newspaper. 2007. June 8.*

2. *On the organization of procuratorial supervision of procedural activities of the preliminary investigation: order of the General. Prosecutor of the Russian Federation № 162 dated June 2, 2011.*

3. *Antonov I.A. Moral and legal principles of criminal procedure (theoretical ideas and practice) diss. ... Doc. of Jurispr. SPb., 2005.*

4. Antonov I.A., Gorlenko V.A. *The functions of prosecution in criminal proceedings: the concept, content, "trend to reverse"* // *Russian investigator*. 2008. №20.

5. Antonov I.A., Tkhakushinov M.A. *The main activities of the Prosecutor's Office of the Russian Federation: manual* / Ed. V.P. Salnikov. SPb.: St. Petersburg University of the Ministry of Interior of Russia, 2003.

6. Belyak L. *Legality of criminal responsibility* // *Legality*. 2008. № 10.

7. Kovtun N.N. *On the debate about "lost" powers of the prosecutor. Is there a subject for debate?* // *Russian justice*. 2010. № 5.

8. Solovyova A.B. *The problem of the rule of law in a preliminary investigation in connection with a change in the procedural status of the prosecutor* // *Criminal proceedings. M.: Lawyer*. 2007. № 3.

9. Chaika Y.J. *Report in the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation on 27 April, 2013* // URL: <http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances> (date of access 14.01.2014).