

*Меняйлов И.В.,
студент 5 курса Института Права
Челябинский государственный университет
Россия, г. Челябинск
Научный руководитель: Задорожная В.А.,
к.ю.н., доцент
Челябинский государственный университет
Россия, г. Челябинск*

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ФУНКЦИИ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ
УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА**

***Аннотация.** Статья посвящена отдельным проблемам осуществления такой основополагающей функции прокуратуры как прокурорский надзор в досудебных стадиях уголовного процесса. В данном исследовании обосновывается актуальность названной отрасли прокурорского надзора с приведением статистических данных и изложением соответствующих выводов. Вдобавок, анализируются конкретные проблемы, сказывающиеся на эффективности прокурорского надзора в рассматриваемой сфере и предлагаются пути их решения.*

***Ключевые слова:** прокурорский надзор, уголовный процесс, досудебное судопроизводство, проблемы.*

***Annotation.** The article is devoted to individual problems of implementing such a fundamental function of the prosecutor's office as prosecutorial supervision in the pre-trial stages of the criminal process. This study substantiates the relevance of this branch of prosecutorial supervision, citing statistical data and presenting relevant conclusions. In addition, specific problems affecting the effectiveness of*

prosecutorial supervision in the area under consideration are analyzed and ways to solve them are proposed.

Key words: *prosecutorial supervision, criminal process, pre-trial proceedings, problems.*

В соответствии с положениями ст. 1 ФЗ от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и ст. 129 Конституции РФ прокуратура Российской Федерации представляет собой федеральную систему органов, созданную «в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства». Для достижения названных целей государство наделило прокуратуру соответствующими надзорными полномочиями, охватывающими достаточно большое количество сфер общественной жизни. Не смотря на все многообразие надзорной деятельности прокуратуры и особую значимость ее отдельных направлений, одно из центральных мест в доктрине и практике прокурорского надзора занимает осуществление надзорной функции в досудебных стадиях уголовного судопроизводства, что обусловлено, во-первых, повышенными требованиями государства и общества к соблюдению прав и законных интересов граждан при осуществлении уголовного судопроизводства, во-вторых, сложным уголовно-процессуальным статусом прокурора, который претерпел значительную трансформацию в 2007 и 2010 годах.

Актуальность и ценность надзорной функции в досудебных стадиях уголовного судопроизводства подчеркивается и официальной статистикой о состоянии законности в названной сфере. Так, Генеральной прокуратурой на досудебной стадии уголовного судопроизводства в 2018 году было выявлено 5 159 080 нарушений, в 2019 - 5 139 782 (что на 0,4% меньше, чем в 2018), в 2020 - 5 086 896 (что на 1% меньше, чем в 2019 г.), в 2021 - 5 172 609 нарушений (что на 1,7% больше, чем в 2020 г.), в 2022 г. - 5 217 038 нарушений (что на 0,9

% больше, чем в 2021 г.). Исходя из приведенных за 5 лет статистических данных можно сделать выводы об удручающем состоянии законности в досудебном судопроизводстве, а также об стойком характере нарушений в рассматриваемой сфере.

Представляется, что неутешительное состояние законности в досудебном судопроизводстве обуславливается определенными проблемами, связанными с реализацией прокурорами своих надзорных полномочий. Речь о них пойдет ниже.

Проанализированная нами научная литература свидетельствует о том, что весомое количество проблем в надзорной деятельности прокуратуры в досудебном судопроизводстве по уголовным делам было вызвано, прежде всего, изменениями уголовно-процессуального закона, произошедших в 2007-ом году (речь идет о принятии Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и Федерального закона от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации») в соответствии с которыми у прокуратуры был изъят существенный объем полномочий, в частности, по процессуальному руководству расследованием в форме предварительного следствия. При этом, за прокуратурой сохранились многие полномочия в отношении процессуального руководства дознанием. В результате, проведенные изменения УПК РФ в 2007-ом году привели к возникновению такой проблемы как «дифференциация надзора прокурора в зависимости от формы предварительного расследования» [1, с. 128], суть которой заключается в определении различного процессуального порядка досудебного судопроизводства. Названная проблема находит свое отражение, в частности, в полномочии по продлению срока рассмотрения сообщения о преступлении. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 144 УПК РФ «руководитель следственного органа, начальник органа дознания вправе по мотивированному

ходатайству соответственно следователя, дознавателя продлить до 10 суток срок, установленный частью первой настоящей статьи. При необходимости производства документальных проверок, ревизий, судебных экспертиз, исследований документов, предметов, трупов, а также проведения оперативно-розыскных мероприятий руководитель следственного органа по ходатайству следователя, а прокурор по ходатайству дознавателя вправе продлить этот срок до 30 суток с обязательным указанием на конкретные, фактические обстоятельства, послужившие основанием для такого продления».

Преобразования УПК РФ 2007-го года порождали и порождают оживленные обсуждения в научных кругах, поскольку, как отмечает Л.Н. Масленникова, данные изменения «в определенной степени лишены логики: прокурор фактически лишен возможности осуществлять надзор за законностью производства органов предварительного следствия. Объем надзорных полномочий прокурора при производстве предварительного следствия не должен быть меньше, чем при производстве дознания (в общем порядке и в сокращенной форме), хотя бы потому, что дознание осуществляется по менее сложной категории дел. Кроме того, данное обстоятельство противоречит логике надзора от имени государства за досудебным производством».

Необходимо отметить, что в декабре 2010-го отдельные полномочия по надзору были прокурору возвращены (речь идет о Федеральном законе от 28.12.2010 № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия»), однако внесенные изменения существенным образом не искоренили имеющейся проблемы.

В частности, установив, что постановление дознавателя незаконно или необоснованно, прокурор уполномочен его отменить (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). При этом он не обладает тем же полномочием в отношении незаконных или необоснованных постановлений следователя. В данном случае прокурор

уполномочен отменить только постановления следователя об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела (п. 5.1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) или о возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК РФ) [2, с. 139-140].

Подытоживая все вышеизложенное, необходимо заключить, что преобразования УПК РФ 2007-го года стали результатом возникновения проблемы «дифференциации надзора прокурора в зависимости от формы предварительного расследования». Её сущность заключается в определении различного процессуального порядка досудебного судопроизводства, что негативно сказывается на единстве законности и эффективности прокурорского надзора в данной сфере. В целях решения названной проблемы необходимо уравновесить объем надзорных полномочий прокурора предварительного при производстве предварительного следствия с дознанием посредством внесения надлежащих изменений в уголовно-процессуальный закон.

Следующей проблемой, заслуживающей внимания, является недостаточность полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела.

Так, действующим уголовно-процессуальным законом прокурор не отнесен к субъектам, правомочным возбуждать уголовное дело (ч. 1 ст. 148 УПК РФ). К.А. Таболина в связи с этим отмечает следующее: «отсутствие у прокурора полномочия возбудить уголовное дело влечет для прокурора невозможность возбудить уголовное дело одновременно с отменой им постановления об отказе в возбуждении уголовного дела» [1, с. 106].

Так, согласно ч. 6 ст. 148 УПК РФ «признав постановление органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор отменяет его и направляет соответствующее постановление начальнику органа дознания со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения. 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. Признав отказ руководителя следственного органа, следователя в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, соответствующий руководитель следственного органа отменяет его и возбуждает уголовное дело либо направляет материалы для дополнительной проверки со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения».

Исходя из вышеназванных норм УПК РФ следует, что прокурор не правомочен одним решением с отменой постановления об отказе в возбуждении уголовного дела одновременно возбудить его, он может лишь изложить обстоятельства, которые подлежат дополнительной проверке (для органов следствия) или дать указания (для органов дознания).

К.А. Таболина, вдобавок, отмечает, что: «прокурор не вправе возбудить уголовное дело после отмены им постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, даже когда основанием для отмены данного постановления является наличие достаточных данных, указывающих на признаки преступления, т.е. имеется основание для возбуждения уголовного дела» [1, с. 108].

Таким образом, в случае отмены прокурором постановления об отказе в возбуждении уголовного дела сохраняется возможность повторного вынесения органами предварительного расследования постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. Представляется необходимым наделить прокурора полномочием вынесения единого постановления об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и о

возбуждении уголовного дела, что будет способствовать повышению эффективности расследования уголовных дел и прокурорского надзора в данной сфере.

Обращает на себя внимание «недостаточность полномочий прокурора по осуществлению надзора за законностью и обоснованностью решений о продлении срока предварительного следствия» [1, с. 184].

Прокурор обладает полномочием по продлению срока дознания в общем порядке (ч. 3, 4, 5 ст. 223 УПК РФ) и по продлению срока дознания в сокращенной форме (ч. 2 ст. 226.6 УПК РФ). Однако он не уполномочен продлевать срок предварительного следствия, это входит в компетенцию руководителя следственного органа (п. 8 ч. 1 ст. 39, ч. 4, 5 ст. 162 УПК РФ).

Необходимо отметить, что до внесения изменений в УПК РФ в 2007 г. прокурор обладал полномочием продлевать срок расследования вне зависимости от формы предварительного расследования (п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в редакции до изменений 2007 г.). Наделение прокурора данным полномочием в настоящее время, как отмечается в литературе, «было бы направлено на обеспечение единого режима законности в досудебном производстве, стало бы дополнительной гарантией обеспечения законности при продлении срока предварительного следствия и, что вероятно, в должной мере дисциплинировало следователей к окончанию уголовного дела в установленный УПК РФ срок» [1, с. 186]. В связи с этим, представляется необходимым, наделить прокурора полномочием продлевать срок предварительного следствия.

Немаловажной проблемой является также эффективность применения такого акта прокурорского реагирования как требование при надзоре за органами следствия. Д.Е. Едигарьев по этому поводу отмечает следующее: «нередко требование считается фиктивным, поскольку де-юре этот акт должен быть рычагом воздействия на органы следствия с целью устранения допущенных ими нарушений, а де-факто он лишь констатирует выявленные в

ходе проверки нарушения» [3, с. 28]. В.В. Дронов же подчеркивает, что требование, скорее, носит «фиксирующий характер», «однако прокурор в требовании ставит вопрос о привлечении лиц, допустивших, например, волокиту по делу, к дисциплинарной ответственности». «В требовании также часто указывается на нарушение следователем ст. 73 УПК РФ, однако при анализе такого рода мер реагирования становится ясно, что они представляют собой универсальную смесь из фиксации фактов нарушения закона, которые устранены быть не могут, например нарушение требований разумности сроков уголовного судопроизводства, и указаний на те нарушения закона, которые могут и должны быть устранены» [3, с. 28].

Еще одна проблема применения работниками органов прокуратуры требований связана с их оспоримостью. Как отмечает Д.Е. Едигарьев: «из положений ст. 37 УПК РФ следует, что требования прокурора носят обязывающий характер лишь для органов дознания. Требования прокурора к органам предварительного следствия могут быть оспорены на основании ч. 6 ст. 37, ч. 3 ст. 38, ч. 4 ст. 39 УПК РФ» [3, с. 28]. Однако, в ч. 1 ст. 6 ФЗ от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» закреплено положение, согласно которому «требования прокурора, вытекающие из его полномочий, предусмотренных ст. 30 настоящего Федерального закона, подлежат безусловному исполнению в установленный срок». Ст. 30 названного закона как раз касается полномочий по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Таким образом, можно заключить, что ч. 6 ст. 37, ч. 3 ст. 38, ч. 4 ст. 39 УПК РФ и ч. 1 ст. 6 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» находятся в противоречии друг с другом, в связи с отсутствием характера безусловности требований прокурора при надзоре за органами следствия.

Необходимо отметить, что названные проблемы, связанные с применением прокурором такого акта реагирования как требование,

препятствуют осуществлению надлежащего надзора в досудебном судопроизводстве, приводят к падению уровня законности и отсутствию ее единообразия. В целях решения данных проблем необходимо, во-первых, устранить оспоримость требований прокурора к органам предварительного следствия, во-вторых, придать надлежащий обязывающий характер требованиям прокурора посредством внесения соответствующих изменений в УПК РФ.

Исходя из всего вышеизложенного, можно заключить, что при осуществлении прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса прокуроры сталкиваются с рядом проблем, вызывающих оживленные дискуссии в научной литературе и требующих оперативного решения в целях повышения эффективности самого надзора в данной сфере.

Для разрешения указанных проблем предлагается:

1) уравновесить объем надзорных полномочий прокурора предварительного при производстве предварительного следствия с дознанием посредством внесения надлежащих изменений в уголовно-процессуальный закон;

2) устранить дефицит полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, в частности, путем наделения полномочием по вынесению единого постановления об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и о возбуждении уголовного дела, а также наделения прокурора полномочием продлевать срок предварительного следствия;

3) устранить оспоримость требований прокурора к органам предварительного следствия;

4) придать надлежащий обязывающий характер требованиям прокурора посредством внесения соответствующих изменений в УПК РФ.

Библиографический список:

1. Таболина, К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: монография // znanium.com: электрон.-библ. система. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/1342206> (дата обращения: 01.11.2023).
2. Масленникова, Л.Н. Доказывание и принятие решений в состязательном уголовном судопроизводстве: монография // znanium.com: электрон.-библ. система. - URL: <https://znanium.com/catalog/product/2048088> (дата обращения: 29.11.2023).
3. Едигарьев, Д.Е. Проблемы подготовки и применения актов прокурорского реагирования при надзоре за органами предварительного следствия // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. - 2022. - №5. – С. 27-32.
4. Кархалава, Л.Р. Актуальные проблемы прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела и пути их решения // Научный форум: юриспруденция, история, социология, политология и философия: сборник статей по материалам LXI международной научно-практической конференции. - 2022. - С. 21-26.
5. Карягина, А.В. Проблемы организации прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие // Вестник ТИУиЭ. - 2020. - №2 (32). – С. 76-80.
6. Коршунов, И.Г. О проблемах реформирования прокурорского надзора в современный период // СибСкрипт. -2013. - №4 (56). – С. 293-296.
7. Гурин, А.Д. Совершенствование механизма прокурорского надзора в уголовном процессе // Законность. - 2013. - № 10(948). - С. 21-24.
8. Набиуллин, Д.Ш. Некоторые проблемы осуществления надзорных полномочий прокурором в стадии предварительного расследования // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. - 2022. - № 1. - С. 24-28.