

УДК 34**К вопросу о необходимости наделения прокурора большим количеством полномочий в процессе предварительного расследования****Зевакина Диана Дмитриевна**

Студентка,
Института права,
Волгоградский государственный университет,
400062, Волгоград, Российская Федерация, пр. Университетский, 100;
e-mail: zevakinadiana@mail.ru

Аннотация

Данная статья раскрывает актуальность проблемы, заключающейся в недостаточности прав прокурора для осуществления надлежащего прокурорского надзора за стадией досудебного производства по уголовным делам. В связи с изменением законодательства часть функций прокурора была утрачена. Прокурор лишен достаточно широкого круга прав, реализуемых в рамках предварительного следствия, а вместе с тем, и ряда полномочий при решении вопроса о возбуждении уголовного дела. Недостаточность прав прокурора негативно влияет на осуществление надзора за возбуждением уголовных дел и деятельностью следственных органов в целом. Такая ограниченность прав влечет за собой проблему надзора за соблюдением конституционных прав и свобод человека и гражданина, что в свою очередь приводит к нарушению законности. Автором делается вывод о том, что необходимо усилить роль прокурора в процедуре возбуждения и расследования уголовных дел, поскольку это гарантировало бы защиту публичного интереса по обеспечению законности досудебного производства. Данное усиление возможно путем внесения в Уголовно-процессуальный Кодекс норм, наделяющих прокурора большим количеством прав, реализуемых в рамках предварительного следствия.

Для цитирования в научных исследованиях

Зевакина Д.Д. К вопросу о необходимости наделения прокурора большим количеством полномочий в процессе предварительного расследования // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 4А. С. 236-242.

Ключевые слова

Уголовный процесс, досудебное производство, предварительное расследование, прокурор, возбуждение уголовного дела, следователь, уголовное преследование.

Введение

Прокуратура Российской Федерации является единой федеральной централизованной системой, осуществляющей надзор за соблюдением основного закона страны, Конституции, и исполнением законодательства, которое действует на всей территории нашей страны.

В связи с этим немаловажным является участие органов прокуратуры РФ в досудебном производстве по уголовным делам. Поскольку в этой сфере данный орган власти также полномочен осуществлять надзор от имени Российской Федерации за исполнением законов органами предварительного расследования. Следовательно, усматривается необходимость обеспечения прокурором исполнения законов, как органами дознания, так и органами предварительного следствия в равной мере. Однако, в 2007 году эффективные надзорные полномочия в отношении производства предварительного следствия, а также существенная часть полномочий при решении вопроса о возбуждении уголовного дела у прокуроров были изъяты.

Основная часть

На данный момент в связи с ограниченностью полномочий сотрудников прокуратуры в стадии возбуждения уголовного дела возникла проблема для осуществления надзора за возбуждением уголовных дел, что объясняется отсутствием у прокурора эффективных правомочий по предупреждению и устранению выявленных нарушений законов.

Вместе с тем, при обнаружении незаконного отказа в возбуждении уголовного дела прокурор имеет право отменить решение об отказе в возбуждении уголовного дела. Однако право на возбуждение уголовного дела в такой ситуации он не обладает. А, следовательно, очевидна невозможность обеспечения надлежащей защиты конституционного права на доступ к правосудию [Сугаипова, 2017].

Считаю, что необходимо вместе с правом отменять решения об отказе в возбуждении уголовного дела, наделить прокурора правом возбуждать уголовное дело и делать это в рамках единого постановления.

После изъятия у прокурора права на возбуждение уголовного дела достаточно серьезной является проблема зависимости прокурора от субъекта производства в рамках надзора за законностью возбуждения и расследования уголовных дел [Воронин, 2015].

Эта зависимость проявляется в следующих моментах. Первое это процедура продления срока доследственной проверки до 30 суток. Уголовно-процессуальный кодекс в части 3 статьи 144 наделяет прокурора правом продлить срок рассмотрения сообщения о преступлении по ходатайству дознавателя до 30 суток, но при этом права на разрешение аналогичного ходатайства следователя он не имеет.

Считаю, что объективных причин для различия полномочий прокурора в данном вопросе не видится. Согласно ч.3 ст. 144 УПК РФ руководитель следственного органа, начальник органа дознания имеет право увеличить срок проверки до 10 суток. В этой же части в качестве исключения предусматривается возможность продления срока до 30 суток. Стоит отметить, что такого рода исключение должно подкрепляться и обеспечиваться дополнительными гарантиями, что в свою очередь нашло отражение в норме закона о продлении прокурором срока проверки до 30 суток по ходатайству дознавателя. Но симметричного регулирования относительно продления срока проверки по ходатайству следователя не наблюдается

[Масленникова, 2000].

Таким образом, данное обстоятельство свидетельствует об отсутствии дополнительных гарантий законности для заявителя о преступлении.

Основываясь на вышесказанном, считаю целесообразным внести в главу 20 УПК РФ отдельную статью, посвященную надзору прокурора за законностью возбуждения уголовного дела. Поскольку у прокурора отсутствуют действенные полномочия, которые позволяли бы ему предотвращать и предупреждать нарушения законности в стадии возбуждения уголовного дела.

Полагаю, что статья должна наделять прокурора рядом полномочий, касающихся:

1. права продления срока рассмотрения сообщения о преступлении до 30 суток по ходатайству и следователя, и дознавателя;

2. права отмены постановления руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела, а вместе с тем права направлять материалы на дополнительную проверку со своими указаниями и сроками их исполнения;

3. права отмены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и возбуждать уголовное дело;

4. права отмены постановления о возбуждении уголовного дела и отказывать в возбуждении дела;

5. права отмены постановления о возбуждении уголовного дела и отправлять материалы для дополнительной проверки с указаниями и сроками исполнения.

6. права отмены постановления о возбуждении уголовного дела и прекращать производство по уголовному делу, в том случае, если по нему были произведены следственные действия [Табolina, 2015].

Думается, что на стадии предварительного расследования недостаточность полномочий прокурора является причиной нарушения законности, ввиду неэффективности надзора за исполнением законов следственными органами.

Анализируя сложившуюся практику, а также социальные опросы, проводимые среди сотрудников прокуратуры, напрашиваются следующие выводы. У прокурора недостаточно полномочий по надзору за предварительным следствием. Вместе с тем отмечается, что надзор за законностью действий органов дознания более эффективен и продуктивен, поскольку в этой сфере прокурор наделен большим кругом полномочий.

Ограниченность прав прокурора в сфере надзора за предварительным следствием, а именно законностью последнего, приводит к проблеме надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, закрепленных Конституцией РФ. Законодатель, создавая такую дифференциацию надзора в зависимости от формы расследования, порождает существование различного процессуального порядка, и вместе с тем сводит на нет гарантию единства в обеспечении законности в рамках уголовного судопроизводства [Сугайпова, 2017].

Еще одним отличием в правах прокурора в отношении следователя и дознавателя является то, что в соответствии с п.5 ч.2 ст. 37 УПК прокурор уполномочен согласовывать дознавателю возбуждение перед судом ходатайств о применении меры пресечения либо об ином процессуальном действии, допускаемом по решению суда. Но аналогичными полномочиями относительно подобных заявлений следователя прокурор не обладает. Такие полномочия закреплены п.4 ч.1 ст. 39 УПК РФ за руководителем следственного органа. Следовательно, основываясь на вышесказанном, можно сделать вывод, что прокурор фактически лишен права осуществления всестороннего надзора в целях соблюдения законности за возбуждением перед

судом подобных ходатайств следственными органами [Бессарабов, 2008].

Однако немаловажным является право прокурора принимать участие в судебных заседаниях при рассмотрении указанных вопросов. Данное право закреплено в п.8 ч.2 ст.37 УПК РФ. Но, тем не менее, считаю, что для целей осуществления полноценного надзора за законностью этого недостаточно.

На практике бывают случаи, что не всегда прокуроры поддерживают заявленные следователями ходатайства, но, несмотря на это, суд не во всех разбирательствах встает на сторону прокуратуры.

При несогласии прокурора с заявленным следователем ходатайством суд разрешает спор двух участников со стороны обвинения вместо разрешения спора между сторонами и это приводит к тому, что процесс становится инквизиционным.

Согласно действующему уголовно-процессуальному законодательству самой строгой мерой пресечения следует считать заключение под стражу, поскольку она ограничивает право на свободу и личную неприкосновенность. Но не всегда суды принимают сторону прокурора, возражающего против применения данной меры [Буглаева, Виницкий, 2013].

Статистические данные говорят о том, что, несмотря на возражения прокуроров, суды по ходатайству представителей следственных органов заключили под стражу 1442 человека за период с 2008 года по 2014 год.

Хочется отметить, что в стадии предварительного расследования прокурору недостаточно полномочий для эффективного надзора за решениями, о приостановлении и прекращении уголовного дела, принимаемыми органами предварительного следствия.

Прокурор имеет право отменить постановление о приостановлении предварительного следствия или о прекращении уголовного дела или уголовного преследования, вынесенное руководителем следственного органа или следователем, при выявлении нарушения закона в процессе принятия такого решения вышеназванными должностными лицами. Однако устранить выявленное нарушение прокурор не может, так как не обладает полномочиями возобновить производство по головному делу. Считаю данное положение закона нелогичным: как приостановленное дознание может быть возобновлено прокурором (ч. 3.1 ст. 223 УПК РФ), так и прекращенное дознавателем уголовное дело может быть возобновлено на основании решения прокурора (ч. 1 ст. 214 УПК РФ). При этом, в отличие от прокурора, руководитель следственного органа не ограничен правом возобновления производства по делу в связи с отменой соответствующего постановления следователя (ч. 2 ст. 211, ч. 1 ст. 214 УПК РФ).

Целесообразным предполагается то, что решение об отмене постановления о приостановлении предварительного следствия или о прекращении уголовного дела должно сопровождаться достаточной мерой устранения такого нарушения, а именно возобновлением производства по делу. Необходимо предоставить прокурору право возобновлять производство по делу одновременно с отменой решения о приостановлении предварительного следствия или о прекращении уголовного дела. В этой связи требует изменений ч.1.1 ст. 211 и ч. 1 ст. 214 УПК РФ.

Полагаю, что внимание стоит уделить и положению, согласно которому прокурор при признании постановления следственного органа о приостановлении предварительного следствия или прекращении уголовного дел незаконным или необоснованным ограничен во времени, которое предоставлено ему для отмены подобного постановления. Закон управомачивает прокурора отменить постановление в течение 14 суток с момента получения материалов уголовного дела. Указание на срок отмены незаконного постановления или

необоснованного решения ограничивает принцип законности, поскольку предполагает невозможность отмены такого решения в случае пропуска установленного срока. Но при этом необходимо понимать, что решение не перестанет быть незаконным или необоснованным в виду пропуска срока.

Вместе с тем руководитель следственного органа подобным сроком отмены постановления следователя не связан.

Прокурор полномочен выявить основания для прекращения уголовного дела, но не в праве самостоятельно прекратить производство по делу [Агеев, 2009].

О дифференциации прокурорского надзора в зависимости от формы расследования говорит и тот факт, что в соответствии с п. 13 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор вправе утверждать постановление дознавателя о прекращении производства по уголовному делу, но не вправе утверждать аналогичные постановления следователя, так как это относится к правам руководителя следственного органа [Таболина, 2015].

Заключение

Подводя итог, хотелось бы отметить, что, реализуя свое государственно-правовое предназначение – надзор, прокурор является активным участником уголовного процесса, действуя в публичных интересах. Он несет ответственность перед обществом и государством за ход и исход процесса. Защита публичного интереса по обеспечению законности досудебного производства уголовного процесса не должна зависеть от формы предварительного расследования. Надзорные полномочия прокурора являются правовым средством защиты публичного интереса и так же не могут быть обусловлены формой предварительного расследования.

Библиография

1. Агеев А.Н. Организация, прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 217 с.
2. Бессарабов В.Г. Прокурорский надзор. М.: Проспект: ТК Велби, 2008. 544 с.
3. Буглаева Е.А., Виницкий Л.В. Участие прокурора в ходе предварительного следствия. М.: Юрлитинформ, 2013. 216 с.
4. Воронин О.В. О правообеспечительной или правозащитной деятельности отечественной прокуратуры // Уголовная юстиция. 2015. №1 (5). С. 90-93.
5. Лавдаренко Л.И. Функция следователя в Российском уголовном судопроизводстве. Иркутск, 2007. 22 с.
6. Масленникова Л.Н. Публичное и диспозитивное начала в уголовном судопроизводстве России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 555 с.
7. Скабелин А.В. Возвращение прокурору полномочий по возбуждению уголовных дел: за и против // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: «Юриспруденция». 2016. №2 (31). С. 157-161.
8. Смирнов А.В. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). М.: Проспект, 2009. 311 с.
9. Сугаипова Э.А. Права и обязанности прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Молодой ученый. 2017. №13. С. 481-483.
10. Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 344 с.

On the need to endow the prosecutor with a large number of powers in the preliminary investigation process

Diana D. Zevakina

Graduate Student,
Institute of Law,
Volgograd State University.
400062, 100, Universitetskii av., Volgograd, Russian Federation;
e-mail: zevakinadiana@mail.ru

Abstract

This article reveals the urgency of the problem, which consists in the insufficient rights of the prosecutor to conduct proper prosecutorial oversight of the stage of pre-trial criminal proceedings. Due to a change in legislation, part of the functions of the prosecutor was lost. The prosecutor is deprived of a sufficiently wide range of rights exercised in the framework of the preliminary investigation, and at the same time, of a number of powers in deciding whether to open a criminal case. The lack of rights of the prosecutor negatively affects the implementation of supervision over the initiation of criminal cases and the activities of the investigating authorities as a whole. Such limited rights entail the problem of overseeing the observance of constitutional rights and freedoms of a person and citizen, which in turn leads to a violation of the law. The author concludes that it is necessary to strengthen the role of the prosecutor in the procedure for initiating and investigating criminal cases, since this would guarantee the protection of the public interest in ensuring the legality of pre-trial proceedings. This reinforcement is possible by introducing into the Criminal Procedure Code norms that grant the prosecutor a large number of rights exercised during the preliminary investigation.

For citation

Zevakina D.D. (2019) K voprosu o neobkhodimosti nadeleniya prokurora bol'shim kolichestvom polnomochii v protsesse predvaritel'nogo rassledovaniya [On the need to endow the prosecutor with a large number of powers in the preliminary investigation process]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (4A), pp. 236-242.

Keywords

Criminal procedure, pre-trial proceedings, preliminary investigation, prosecutor, initiation of criminal proceedings, investigator, criminal prosecution.

References

1. Ageev A.N. (2009) *Organizatsiya, prokurorskogo nadzora v stadii vzbuzhdeniya ugovnogo dela. Doct. Dis.* [Organization, prosecutorial supervision in the stage of initiation of criminal proceedings. Doct. Dis.]. Moscow.
2. Bessarabov V.G. (2008) *Prokurorskii nadzor* [Prosecutor's supervision]. Moscow: Prospekt: TK Velbi Publ.
3. Buglaeva E.A., Vinit'skii L.V. (2013) *Uchastie prokurora v khode predvaritel'nogo sledstviya* [The participation of the prosecutor during the preliminary investigation]. Moscow: Yurlitinform Publ.
4. Lavdarenko L.I. (2007) *Funktsiya sledovatelya v Rossiiskom ugovnom sudoproizvodstve* [The function of the investigator in the Russian criminal proceedings]. Irkutsk.

5. Maslennikova L.N. (2000) *Publichnoe i dispozitivnoe nachala v ugovnom sudoproizvodstve Rossii. Doct. Dis.* [Public and dispositive beginning in criminal proceedings in Russia. Doct. Dis.]. Moscow.
6. Skabelin A.V. (2016) *Vozvrashchenie prokuroru polnomochii po возбуждениyu ugovnykh del: za i protiv* [Return of the authority to initiate criminal cases to the prosecutor: pros and cons]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5: «Yurisprudentsiya»* [Bulletin of Volgograd State University. Series 5: Jurisprudence], 2 (31), pp. 157-161.
7. Smirnov A.V. (2009) *Kommentarii k Ugolovno-protsessual'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii (postateinyi)* [Commentary on the Criminal Procedure Code of the Russian Federation (article by article)]. Moscow: Prospekt Publ.
8. Sugaipova E.A. (2017) *Prava i obyazannosti prokurora na stadii возбуждениya ugovnogo dela* [Rights and duties of the prosecutor at the stage of initiating a criminal case]. *Molodoi uchenyi* [Young scientist], 13, pp. 481-483.
9. Tabolina K.A. (2015) *Nadzor prokurora za возбуждениem i rassledovaniem ugovnykh del. Doct. Dis.* [Supervision of the prosecutor for the initiation and investigation of criminal cases. Doct. Dis.]. Moscow.
10. Voronin O.V. (2015) *O pravoobespechitel'noi ili pravozashchitnoi deyatelnosti otechestvennoi prokuratury* [On law enforcement or human rights activities of the domestic prosecutor's office]. *Ugovnaya yustitsiya* [Criminal Justice], 1 (5), pp. 90-93.