

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2022.51.73.022

Совершенствование процессуального статуса прокурора в рамках досудебного соглашения о сотрудничестве на этапе предварительного следствия

Шульгина Екатерина Владимировна

Студент,

Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина,
125993, Российская Федерация, Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9;
e-mail: shulgina19msal@yandex.ru

Аннотация

Цель научного исследования заключается в разработке комплекса теоретических положений участия прокурора в институте досудебного соглашения о сотрудничестве, способствующих совершенствованию процессуального статуса его участников, а также формулирование и выдвижение предложений об изменении отдельных положений уголовно-процессуального законодательства, совершенствование прокурорской и следственной практики применения досудебного соглашения о сотрудничестве на этапе предварительного следствия. Рассматриваются проблемы симбиоза функций прокурора по надзору за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и уголовного преследования. Выявляется пробел в статусе прокурора как субъекта, полномочного рассматривать жалобы на отказ в удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве. Предлагается внесение изменений в институт обжалования решений следователя и прокурора в рамках досудебного сотрудничества в порядке статьи 125 УПК РФ, а также подлежит рассмотрению вопрос о закреплении за прокурором обязанности по заключению нового досудебного соглашения о сотрудничестве в случае изменения обвинения в сторону ухудшения положения подозреваемого/обвиняемого. Отдельно рассматривается вопрос о взаимодействии прокурора с потерпевшим в рамках досудебного сотрудничества, в связи с чем предлагается усовершенствовать посредством дополнительных обязанностей прокурора по отношению к потерпевшему статус последнего.

Для цитирования в научных исследованиях

Шульгина Е.В. Совершенствование процессуального статуса прокурора в рамках досудебного соглашения о сотрудничестве на этапе предварительного следствия // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 3А. С. 193-199. DOI: 10.34670/AR.2022.51.73.022

Ключевые слова

Процессуальный статус прокурора, досудебное соглашение о сотрудничестве, ходатайство о заключении досудебного соглашения, обжалование, статус потерпевшего, уголовное преследование, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Введение

В следственной, прокурорской и судебной практике реализация нормативных положений главы 40.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации вызывает значительные проблемы, в частности из-за отсутствия детальных правовых требований к порядку применения досудебного соглашения о сотрудничестве до начала судебного разбирательства. В этом контексте снижается эффективность и результативность достижения целей уголовного процесса в рамках заключения соглашения о сотрудничестве.

В рамках изучения предмета научной работы были проанализированы отчетные данные Прокуратуры города Москвы, а также Басманной и Гагаринской межрайонных прокуратур г. Москвы. Отчетные материалы по досудебным соглашениям о сотрудничестве структурированы по определенной схеме, состоящей из четырех «элементов» отчета: количество рассмотренных прокурорами ходатайств о заключении соглашения о досудебном сотрудничестве; количество принятых заявок; количество уголовных дел, направленных в суд с ходатайством прокурора об особом порядке проведения судебного заседания и принятия судебного решения в отношении лиц, с которыми заключено соглашение о сотрудничестве, и число лиц, с которыми соглашение было расторгнуто до начала судебного разбирательства по инициативе государственного обвинителя. Например, в Москве в 2020 году прокуроры рассмотрели 53 ходатайства о заключении соглашения о сотрудничестве, из которых 49 были удовлетворены, 42 уголовных дела переданы в суд с представлением прокурора об особом порядке судебного заседания и 3 прекращены по инициативе прокурора. В первом полугодии 2021 года рассмотрено 74 ходатайства, удовлетворено 69, в суд по представлению прокурора передано 43 уголовных дела, 5 прекращены. Можно сделать вывод, что соглашение о сотрудничестве проходит несколько этапов рассмотрения и оценки на досудебной стадии уголовного судопроизводства, которые практически полностью зависят от органов прокуратуры. В этом контексте крайне важно выявить и оценить действия и решения прокурора, а также обеспечить условия, чтобы при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве на досудебной стадии соблюдались принципы уголовного судопроизводства, общие для всех форм уголовного судопроизводства.

Основная часть

На основе анализа положений главы 40.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации установлено, что ключевой фигурой при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве и контроле за его исполнением является прокурор. В соответствии с частью 1 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса указано, что прокурор является должностным лицом, которое в пределах полномочий, установленных Уголовно-процессуальным кодексом, уполномочено осуществлять уголовное преследование от имени государства в ходе уголовного судопроизводства, а также осуществлять надзор за процессуальной деятельностью следственных органов. Однако возникает вопрос: является ли заключение соглашения о сотрудничестве выполнением функции уголовного преследования или надзора в контексте деятельности государственного обвинителя?

Исходя из вышеуказанных положений и того факта, что прокурор был лишен Федеральным законом большинства процессуальных полномочий по надзору за ведением предварительного следствия, деятельность прокурора по заключению досудебного соглашения о сотрудничестве с подозреваемым (обвиняемым) зависит от функции уголовного преследования. Однако нельзя

игнорировать обязанность прокурора обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов государства и общества в уголовном судопроизводстве в соответствии с задачами прокуратуры, изложенными в статье 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Прокурор как активный субъект уголовного судопроизводства и конкретный представитель прокуратуры как государственного органа обязан в полной мере содействовать назначению уголовного судопроизводства, как это определено в статье 6 Уголовно-процессуального кодекса. Также при анализе статистических отчетных данных органов прокуратуры г. Москвы мы отметили, что до 2016 года в статистической карточке по форме 514 был целый раздел, посвященный сведениям о реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемым или обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве по уголовному делу, – Раздел № 9 с аналогичным названием. С 2017 года и по настоящее время данные сведения включаются в Раздел № 1 «Общие данные о надзоре за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства». Исходя из этого замечания, можно также сделать вывод о том, что при установлении досудебного сотрудничества прокурор сохраняет за собой обязанность осуществлять надзор за исполнением законов на стадии, предшествующей судебному разбирательству.

Мы видим определенную проблему в отсутствии полностью разработанного механизма обжалования отказа следователя удовлетворить ходатайство о заключении соглашения о сотрудничестве. Например, пункт 4 статьи 317.1 Уголовно-процессуального кодекса предусматривает право обжаловать решение следователя об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения исключительно главе следственного органа. Это означает, что исключается возможность обращения с жалобой к прокурору или в суд. Представляется нелогичным, что запрос, адресованный прокурору, даже не будет представлен последнему, если следователь или руководитель следственного органа откажется его удовлетворить. Здесь мы видим нарушение статьи 19 главы 2 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и общего конституционного права на обжалование.

К. Гранкин и Е. Мильтова предлагают решить этот вопрос путем передачи полномочий по отказу в удовлетворении ходатайства о досудебном сотрудничестве только прокурору, а позиция следователя, носящая рекомендательный характер для прокурора, включала бы в себя основания для целесообразности и эффективности заключения договора о сотрудничестве [Гранкин, Мильтова, 2015, 78]. Аналогичной позиции придерживается Н.В. Софийчук, которая указывает, что, в данном случае, в ходе предварительного следствия по уголовному делу прокурор сможет в полной мере осуществлять надзорные функции в области соблюдения закона и это будет способствовать наиболее эффективному сопровождению обвинения в суде [Софийчук, 2012, 52].

По нашему мнению, исходя из загруженности прокуратуры, нецелесообразно исключать следователя из числа субъектов, компетентных рассматривать ходатайство о заключении досудебного соглашения и отказывать в его выполнении, и наделять прокурора дополнительными полномочиями, обязывающими его глубже погружаться в то или иное уголовное дело. Следователь может быть более осведомлен о проблемах и сложностях расследования по конкретному уголовному делу, поэтому его позиция о разумности выполнения запроса о сотрудничестве со следствием не должна, на наш взгляд, быть исключительно рекомендательной. Однако мы также рассматриваем ограничение права на обжалование отказа в удовлетворении ходатайства вне следственных органов как нарушение

права обвиняемого на доступ к правосудию. С этой целью предлагается включить прокурора и вышестоящего прокурора в состав лиц, компетентных рассматривать жалобы на отказ следователя или руководителя следственного органа в удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве. Для разрешения данного вопроса прокурор сможет более тщательно проверить доводы следователя, например, запросив письменные мотивированные объяснения как у следственных органов, так и у лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступления. Таким образом нововведение предоставит возможности для эффективного расследования при сохранении гарантий реализации принципов уголовного судопроизводства.

По результатам рассмотрения прокурором ходатайства подозреваемого/обвиняемого и постановления следователя могут быть приняты два вида решений: решение об удовлетворении ходатайства о заключении соглашения о сотрудничестве или об отказе в удовлетворении. В этой ситуации, на наш взгляд, вновь выявляется правовой пробел в отношении механизма обжалования решения об отказе в заключении соглашения о сотрудничестве. Часть 2 статьи 317.2 УПК РФ предусматривает постановления прокурора об отказе в удовлетворении исключительно вышестоящему прокурору. На этом исчерпываются правовые способы защиты нарушенного права, поскольку ст. 125 УПК РФ в данной ситуации, как нередко упоминается в судебной практике, не подлежит применению. Например, по представлению прокурора Президиум Московского суда 15.11.2016 г. признал подлежащими отмене решения судов первой и апелляционной инстанции, которые в соответствии со статьей 125 УПК РФ признали незаконным постановление прокурора о расторжении досудебного соглашения о сотрудничестве и обязали прокурора устранить допущенные нарушения. Удовлетворяя доводы прокурора, Президиум Московского Суда указал, что положения части 2 статьи 317 Уголовно-процессуального кодекса относят решение о заключении соглашения о сотрудничестве или об отказе в сотрудничестве исключительно к прерогативе прокурора. В соответствии с главой 40.1 Уголовно-процессуального кодекса законность и действительность решения государственного обвинителя могут быть проверены только вышестоящим государственным прокурором, что не было учтено предыдущими судебными органами при принятии решения в соответствии со статьей 125 Уголовно-процессуального кодекса. Кроме того, постановление прокурора о расторжении соглашения о сотрудничестве с подозреваемым в контексте надзора за процессуальной деятельностью следственных органов на предварительном следствии не связано с исполнением функций уголовного преследования и не может быть обжаловано в соответствии со статьей 125 Уголовно-процессуального кодекса.

Также, если ориентироваться на «новую» практику 2021 года, то можно увидеть, что на этапах проверки соблюдения порядка уголовного судопроизводства суды не учитывают действия (бездействие) и решения, в отношении которых уголовным законодательством предусмотрен особый порядок их обжалования в досудебном производстве, в частности, решения следователя или прокурора об отказе в удовлетворении ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве обжалованию в порядке 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации обжалованию не подлежат. Таким образом, незаключение досудебного соглашения о сотрудничестве не является обстоятельством, подлежащим рассмотрению при разрешении уголовного дела по существу предъявленного обвинения. В этом контексте суды не должны оценивать действия следователя или прокурора в случае отказа от заключения соглашения о сотрудничестве.

С одной стороны, представляется логичным исключить из юрисдикции суда рассмотрение

апелляций на решения об отказе в заключении досудебного соглашения о сотрудничестве в интересах разгрузки судов и процессуальной экономии. Однако аргумент правоприменительной практики о том, что прокурор, осуществляя полномочия по оценке ходатайства подозреваемого (обвиняемого), выполняет лишь надзорную функцию, на наш взгляд, излишне ограничивает правовой характер заключения соглашения о сотрудничестве и не учитывает симбиоз надзора и уголовного преследования в компетенции государственного обвинителя как субъекта соглашения о сотрудничестве.

Поэтому мы считаем недопустимым ограничение права стороны защиты на обжалование незаконных и необоснованных решений следователя и прокурора в суде. Нельзя не согласиться с позицией А.Г. Халиулина, что запрет обжаловать в суд отказ в заключении досудебного соглашения о сотрудничестве ущемляет право участников уголовного судопроизводства на свободу обжалования, ограничивает способы защиты их прав и законных интересов [Халиулин, 2010, 100]. В этой связи предлагается дополнить статьи 317.1 – 317.2 УПК РФ положениями о возможности обжалования решений следователя и прокурора в судебном порядке, предусмотренном ст. 125 УПК РФ.

Заключение

Итак, мы выяснили, что функционал прокурора на досудебной стадии реализации института соглашения о сотрудничестве носит гибридный характер: в контексте уголовного преследования прокурор продолжает достигать целей прокуратуры как единого централизованного органа: контроль за соблюдением и исполнением законов и уважение прав и свобод человека и гражданина. Отметим, что в рамках наиболее эффективного соблюдения принципов уголовного судопроизводства, общих для всех форм уголовного судопроизводства, необходимо внести изменения в отдельные положения Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, в частности ввести положения о полномочиях прокурора рассматривать жалобы на отказ следователя в удовлетворении ходатайств о заключении соглашения о сотрудничестве; обязать прокурора проверять добровольность заключения соглашения и разъяснять права, обязанности и последствия подозреваемым (обвиняемым). Достижение цели уголовного судопроизводства требует баланса между двумя ценностями – правами человека и степенью контроля над преступностью. Не менее важным, чем установление истины, является защита прав человека при расследовании преступлений и рассмотрении дела в суде. На данном этапе задача государственного обвинителя состоит в том, чтобы соблюдать этот баланс и, прежде всего, обеспечивать верховенство права. Как отмечает И.Л. Петрухин: «Минимум принуждения, минимум правоограничений при попытках раскрыть преступление. Эффективный контроль над преступностью невозможен без вынужденного ограничения прав личности. Но без полноценной защиты эффективно бороться с преступностью невозможно» [Петрухин, 1999, 156].

Библиография

1. Апелляционное постановление Московского городского суда от 7 октября 2021 г. по делу № 10-20085/2021.
2. Гранкин К., Мильтова Е. Проблемы применения норм УПК РФ, регулирующих досудебное соглашение о сотрудничестве // Уголовное право. 2015. № 3. С. 78-83.
3. Общие данные о надзоре за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства по г. Москва. Архив Гагаринской межрайонной прокуратуры г. Москвы.
4. Определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 25 мая 2021 г. по делу № 77-758/2021.

5. Петрухин И.Л. Человек и власть (в сфере борьбы с преступностью). М.: Юристъ, 1999. 197 с.
6. Постановление Президиума Московского городского суда от 15.11.2016 по делу № 44у-0484/2016.
7. Софийчук Н.В. Досудебное соглашение о сотрудничестве в уголовном судопроизводстве РФ: некоторые проблемы правоприменения // Пенитенциарная наука. 2012. № 3. С. 48-52.
8. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ.
9. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».
10. Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».
11. Халиулин А.Г. Полномочия прокурора по заключению досудебного соглашения о сотрудничестве // Уголовное право. 2010. № 3. С. 99-105.

Improving the procedural status of the prosecutor within the framework of the pre-trial agreement on cooperation at the stage of the preliminary investigation

Ekaterina V. Shul'gina

Graduate Student,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
125993, 9, Sadovaya-Kudrinskaya str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: shulgina19msal@yandex.ru

Abstract

The purpose of the scientific study is to develop a set of theoretical provisions for the participation of the prosecutor in the institution of a pre-trial cooperation agreement that contribute to the improvement of the procedural status of its participants, as well as formulating and putting forward proposals for changing certain provisions of the criminal procedure legislation, improving the prosecutorial and investigative practice of applying a pre-trial cooperation agreement at the stage of preliminary investigation. The problems of symbiosis of the functions of the prosecutor for supervision over the observance of the rights and freedoms of man and citizen and criminal prosecution are considered. A gap is revealed in the status of the prosecutor as a subject authorized to consider complaints about the refusal to satisfy a petition for concluding a pre-trial cooperation agreement. It is proposed to introduce changes to the institution of appealing against decisions of the investigator and the prosecutor within the framework of pre-trial cooperation in accordance with Article 125 of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, and the issue of assigning to the prosecutor the obligation to conclude a new pre-trial agreement on cooperation in the event of a change in the charge in the direction of worsening the situation of the suspect/accused is also subject to consideration. Also, the issue of the interaction of the prosecutor with the victim in the framework of pre-trial cooperation is considered.

For citation

Shul'gina E.V. (2022) Sovershenstvovanie protsessual'nogo statusa prokurora v ramkakh dosudebnogo soglasheniya o sotrudnichestve na etape predvaritel'nogo sledstviya [Improving the procedural status of the prosecutor within the framework of the pre-trial agreement on cooperation at the stage of the preliminary investigation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 12 (3A), pp. 193-199. DOI: 10.34670/AR.2022.51.73.022

Keywords

Procedural status of the prosecutor, pre-trial agreement on cooperation, petition for the conclusion of a pre-trial agreement, appeal, status of the victim, criminal prosecution, supervision of the observance of human and civil rights and freedoms.

References

1. Apellyatsionnoe postanovlenie Moskovskogo gorodskogo suda ot 7 oktyabrya 2021 g. po delu № 10-20085/2021 [Appeal ruling of the Moscow City Court dated October 7, 2021 in case No. 10-20085/2021].
2. Federal'nyi zakon ot 17 yanvarya 1992 g. № 2202-1 «O prokurature Rossiiskoi Federatsii» [Federal Law of January 17, 1992 No. 2202-1 “On the Prosecutor's Office of the Russian Federation”].
3. Federal'nyi zakon ot 5 iyunya 2007 g. № 87-FZ «O vnesenii izmenenii v Ugolovno-protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii i Federal'nyi zakon «O prokurature Rossiiskoi Federatsii» [Federal Law No. 87-FZ of June 5, 2007 “On Amendments to the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation and the Federal Law “On the Prosecutor’s Office of the Russian Federation”].
4. Grankin K., Mil'tova E. (2015) Problemy primeneniya norm UPK RF, reguliruyushchikh dosudebnoe soglasenie o sotrudnichestve [Problems of application of the norms of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation governing the pre-trial cooperation agreement]. *Ugolovnoe pravo [Criminal Law]*, 3, pp. 78-83.
5. Khaliulin A.G. (2010) Polnomochiya prokurora po zaklyucheniyu dosudebnogo soglasheniya o sotrudnichestve [The powers of the prosecutor to conclude a pre-trial agreement on cooperation]. *Ugolovnoe pravo [Criminal law]*, 3, pp. 99-105.
6. Obshchie dannye o nadzore za ispolneniem zakonov na dosudebnoi stadii ugolovnogo sudoproizvodstva po g. Moskva. Arkhiv Gagarinskoi mezhraionnoi prokuratury g. Moskvy [General data on the supervision of the execution of laws at the pre-trial stage of criminal proceedings in Moscow. Archive of the Gagarin inter-district prosecutor's office in Moscow].
7. Opredelenie Devyatogo kassatsionnogo suda obshchei yurisdiktsii ot 25 maya 2021 g. po delu № 77-758/2021 [Determination of the Ninth Cassation Court of General Jurisdiction dated May 25, 2021 in case No. 77-758/2021].
8. Petrukhin I.L. (1999) *Chelovek i vlast' (v sfere bor'by s prestupnost'yu)* [Man and power (in the field of combating crime)]. Moscow: Yurist Publ.
9. Postanovlenie Prezidiuma Moskovskogo gorodskogo suda ot 15.11.2016 po delu № 44u-0484/2016 [Decree of the Presidium of the Moscow City Court dated November 15, 2016 in case No. 44u-0484/2016].
10. Sofiichuk N.V. (2012) Dosudebnoe soglasenie o sotrudnichestve v ugolovnom sudoproizvodstve RF: nekotorye problemy pravoprimeneniya [Pre-trial agreement on cooperation in criminal proceedings of the Russian Federation: some problems of law enforcement]. *Penitentsiarnaya nauka [Penitentiary science]*, 3, pp. 48-52.
11. Ugolovno-protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii ot 18.12.2001 № 174-FZ [Code of Criminal Procedure of the Russian Federation of December 18, 2001 No. 174-FZ].