

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

О полномочиях прокурора в досудебном производстве: современное состояние и пути совершенствования

Б.Я. ГАВРИЛОВ – заведующий кафедрой управления органами расследования преступлений Академии МВД России, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, действительный член Петровской академии наук и искусств

В статье освещаются спорные вопросы законодательного закрепления процессуального положения прокурора на стадии возбуждения уголовного дела и при производстве предварительного расследования, анализируются различные точки зрения, приводятся статистические данные о практике возбуждения и расследования уголовных дел, рассматривается ранее действовавшее и современное уголовно-процессуальное законодательство. На основе проведенного исследования автором предлагаются пути совершенствования прокурорского надзора на стадии досудебного производства по уголовным делам.

Ключевые слова: прокурор; досудебное производство; уголовное дело; органы предварительного следствия.

On the prosecutor's powers in pre-trial proceedings: current state and ways to improve

B.J. GAVRILOV – chief of the crime investigation management chair, the Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Doctor of Law, Honored Lawyer of the Russian Federation, member of Petrovskaya Academy of Arts and Sciences.

This article addresses the controversial issues of legislative consolidation of the procedural provisions of the prosecutor in the stage of criminal proceedings and a preliminary investigation. The different points of view, both of the old and the current criminal procedural legislation, and the statistics on the practice of initiation and investigation of a criminal case are presented and analyzed. On bases on the conducted research the author suggests the ways to improve the public prosecutor's supervision at the stage of pre-trial proceedings in criminal cases.

Key words: prosecutor; pre-trial proceedings; criminal case; preliminary investigation.

С конца 90-х гг. XX в., то есть с момента подготовки проекта УПК РФ ко второму чтению, и до настоящего времени учеными и практикующими юристами обсуждается вопрос о процессуальном положении прокурора как на стадии возбуждения уголовного дела, так и при производстве предварительного расследования. В связи с этим

большой интерес вызывает публикация профессора Н.Н. Ковтуна, в которой он рассматривает полномочия прокурора в уголовном процессе и на основе анализа законодательства 2007–2010 гг., а также мнений видных ученых процессуалистов и практических работников органов прокуратуры, делает обоснованный, по нашему мнению,

вывод о нецелесообразности дискуссии об утраченных полномочиях прокурора¹.

Данная проблема является актуальной и для системы подразделений Федеральной службы исполнения наказаний, в структуре которой отсутствуют органы дознания, что влечет за собой несвоевременное реагирование на факты совершения преступлений и т.д.

Тем не менее дискуссия о полномочиях прокурора как на стадии возбуждения уголовного дела, так и при производстве предварительного расследования среди ученых и практикующих юристов не утихает. В обоснование приводятся различные аргументы, например: «Действующий процессуальный закон не предоставляет необходимую правовую основу для деятельности прокурора на первоначальном этапе судопроизводства»², «Закон вообще лишил прокурора права на самостоятельное возбуждение уголовного дела»³, «Нет никаких препятствий для возвращения прокурору активных надзорных полномочий, которые были переданы судье и руководителям следственных подразделений»⁴.

В основном авторы научных публикаций свои обоснования строят на результатах анализа отдельных положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, а также федеральных законов от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ⁵ и от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ⁶. При этом они не приводят никаких аналитических материалов о результатах деятельности органов предварительного следствия в условиях их реорганизации в 2007–2010 гг.

Более того, в ряде работ научное исследование существующих проблем в досудебном производстве, в том числе вопросов обеспечения прав и законных интересов участников уголовного процесса, подменяется отдельными статистическими данными без их анализа и формулировки причин, обусловивших нарушение законности в деятельности органов предварительного расследования и дознания.

Например, Северо-Западный транспортный прокурор А. Чубыкин и старший помощник прокурора одного из районов Уфы Э. Исламова в вышеуказанной публикации отмечают, что в правоохранительных органах практика укрытия преступлений от учета не изжита до настоящего времени.

Только в 2009 г. прокурорами выявлено и поставлено на учет почти 155 тыс. криминальных посягательств, ранее известных, но по разным причинам не учтенных, среди них 250 убийств (в 2010 г. 159,8 тыс. преступлений из числа отказных материалов поставлено на учет). По мнению указанных авторов, причина столь негативного положения заключается в том, что УПК РФ не предоставляет необходимую правовую основу для деятельности прокурора на первоначальном этапе судопроизводства, а федеральный закон от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ не вносит существенных корректив в регламентацию полномочий прокурора на стадии возбуждения уголовного дела.

Таким образом, проблема здесь заключается не в отсутствии у прокурора данного права (в 2002–2006 гг. оно у него было, тем не менее указанные нарушения закона также имели место), а в несовершенстве УПК РФ и наличии в нем процессуальных норм о возбуждении уголовного дела (ст. 146 УПК РФ) и об отказе в возбуждении уголовного дела (ст. 148 УПК РФ), что нами неоднократно подробно и обоснованно излагалось на страницах научных публикаций⁷.

Суть в том, что ни Устав уголовного судопроизводства 1864 г., ни УПК РСФСР 1922, 1923 гг., ни процессуальные законодательные акты абсолютного большинства государств, кроме ряда стран бывшего СССР, не содержали и не содержат сегодня указанных процессуальных норм, и следовательно, стадия возбуждения уголовного дела не выделяется законодателем в качестве самостоятельного этапа.

Существующий сегодня в УПК РФ порядок возбуждения уголовного дела поставил в абсолютную зависимость статистические данные о количестве преступлений, зарегистрированных в отчетный период, от решения следователя, дознавателя, органа дознания возбудить уголовное дело или принять решение об отказе в его возбуждении под давлением вышестоящего руководителя, а в советское время партийных органов власти, требующих сокращения преступности. Таким образом, уровень регистрируемой преступности целиком зависит от административного регулирования статистических показателей, что подтверждается нижеприведенными данными (табл. 1).

Таблица 1

Сведения о зарегистрированных преступлениях за 1983–2010 гг.

Год	Всего зарегистрировано преступлений	+/- к АППГ (в %)	Смена руководства МВД	Некоторые из причин роста или снижения уровня преступности
1983	1 398 239	+ 23,9	С декабря 1982 по январь 1986 гг. – В.В. Федорчук	Рост преступности в первый год, снижение роста в последующие годы
1984	1 402 694	+ 0,3		
1985	1 416 935	+ 0,1		
1992	2 760 652	+ 27,3	С января 1992 по июль 1995 гг. – В.Ф. Ерин	Тот же процесс
1993	2 799 614	+ 1,4		
1994	2 632 708	- 6,0		
1995	2 755 669	+ 4,7	С июля 1995 по апрель 1998 гг. – А.С. Куликов	Тот же процесс
1996	2 625 081	- 4,7		
1997	2 397 311	- 8,7		
1999	3 001 748	+ 16,3	С мая 1999 по март 2001 гг. – В.Б. Рушайло	Тот же процесс
2000	2 952 367	- 1,6		
2001	2 968 255	+ 0,5	С марта 2001 по 2003 гг. – Б.В. Грызлов	Декриминализация 350 тыс. краж
2002	2 526 305	- 14,9		
2003	2 756 398	+ 9,1	С марта 2004 г. по настоящее время – Р.Г. Нургалиев	Криминализация 200 тыс. краж
2004	2 893 810	+ 5,0		Криминализация 130 тыс. краж
2005	3 554 738	+ 22,8		Ужесточение учетно-регистрационной дисциплины с мая 2005 г.
2006	3 853 373	+ 8,5		Продолжение ужесточения учетно-регистрационной дисциплины по июль 2006 г.
2007	3 582 541	- 7,1		Снижение преступности
2008	3 209 862	- 10,4		Тот же процесс
2009	2 994 820	- 6,7		Тот же процесс
2010	2 628 799	- 12,2		Тот же процесс

Исследование результатов реализации положений федерального закона от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ, разграничивающих полномочия прокурора и руководителя следственного органа в деятельности органов предварительного следствия и суда, свидетельствует, что данные положения вызвали неоднозначную реакцию ученых и практических работников (от исключительно негативной⁸ до в целом положительной⁹).

Внесение указанным законом принципиальных изменений в полномочия прокурора в досудебном производстве способствовало, по нашему мнению, улучшению показа-

телей качества предварительного следствия, сокращению числа лиц, незаконно или необоснованно привлеченных к уголовной ответственности, в том числе содержащихся под стражей, особенно по уголовным делам, которые раньше раскрывали следователи органов прокуратуры, а в настоящее время Следственного комитета Российской Федерации. Это подтверждается сравнительными статистическими данными о результатах работы следователей в период действия УПК РСФСР и УПК РФ до и после внесения в него изменений федеральным законом от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ (табл. 2, 3).

Таблица 2

Статистические данные о количестве уголовных дел, возвращенных на доследование в соответствии УПК РСФСР и УПК РФ

Год	Всего возвращено уголовных дел для дополнительного расследования прокурором				Возвращено уголовных дел судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ	
	Следователям МВД (кол-во)	Удельный вес (в %)	Следователям СК (кол-во)	Удельный вес (в %)	Всем органам расследования	В том числе следователям
1999	21 249	2,7	1102	1,4	41 340	34 209–4,0%
2000	19 502	2,6	833	1,0	37 106	31 381–3,7%
2006	18 373	3,3	1286	0,8	35 930	–
2007	17 557	3,2	1860	1,6	33 300	–
2008	17 573	3,5	3524	3,2	26 502	20 955–3,6%
2009	17 652	3,8	3664	3,5	12 163	8952–1,6%
2010	18 089	4,4	2640	2,8	11 141	7816–1,6%

Сведения о законности в деятельности следственного аппарата

Год	Удельный вес уголовных дел, оконченных в срок свыше 2 мес. (в %)		Число оправданных лиц на 1000 обвиняемых по направленным в суд делам, а также лица из их числа, незаконно или необоснованно содержащихся под стражей			
	Следователи МВД России	Следователи СК РФ	Следователи МВД России	Из них содержались под стражей	Следователи СК РФ	Из них содержались под стражей
2006	15,9	19,9	1372–0,2%	524	1885–1,8%	954
2007	14,5	25,8	1191–0,18%	364	1417–1,1%	742
2008	14,2	26,9	954–0,15%	316	966–0,8%	595
2009	9,2	23,4	721–0,13%	362	796–0,7%	518
2010	13,9	29,7	878–0,18%	639	801–0,8%	534

Вместе с совершенствованием предварительного следствия возникла необходимость улучшения прокурорского надзора по уголовным делам, расследованным в форме дознания. Реальная возможность для этого появилась в связи с принятием федерального закона от 06.06.2007 г. № 90-ФЗ¹⁰, которым впервые за 85-летний период действия в России кодифицированного

уголовно-процессуального законодательства в него была введена процессуальная фигура начальника подразделения дознания с полномочиями, аналогичными полномочиям начальника следственного отдела (в ред. УПК РФ 2001 г.), о чем свидетельствуют как результаты научных исследований, так и статистические показатели работы органов дознания в системе МВД России (табл. 4).

Таблица 4

Сведения о результатах расследования уголовных дел в форме дознания в 1999, 2006–2010 гг. (Форма – 1Е)

	1999	2006	2007	2008	2009	2010
Всего направлено дел прокурору	429140	430 025	457 716	453 419	447 352	397 033
В том числе с обвинительным актом в суд	–	415 484	443 868	437 293	424 889	380 351
Число обвиняемых по направленным в суд делам	428 976	450 282	469 024	445 831	431 544	385 669
Возвращено дел прокурором для доследования	8883	6810	8254	12 265	12 477	12 730
Удельный вес по отношению к делам, направленным в суд (в %)	2,1	1,6	1,8	2,7	2,8	3,1
Возвращено дел судом в порядке ст. 237 УПК РФ	7344	–	–	–	3213	2900
Удельный вес по отношению к делам, направленным в суд (в %)	1,7	–	–	–	0,76	0,76
Число реабилитированных обвиняемых	837	149	177	320	574	1061
Удельный вес на 1 тыс. обвиняемых	1,95	0,33	0,38	0,72	1,33	2,75
Число оправданных и реабилитированных судом	651	330	311	359	285	305
Удельный вес на 1 тыс. обвиняемых	1,52	0,73	0,66	0,80	0,66	0,79
Содержалось под стражей из числа оправданных и реабилитированных	60	18	19	25	24	30

Анализ количественных показателей результатов расследования дознавателями уголовных дел свидетельствует о следующих тенденциях:

1. Почти за четыре года действия указанного закона в суд было направлено 1,5 млн уголовных дел, или ежегодно 380–440 тыс.

2. С введением в действие федерального закона № 90-ФЗ возрос уровень прокурорского надзора за качеством расследования уголовных дел в форме дознания, например:

– количество и удельный вес уголовных дел, возвращенных прокурорами дознавателям,

возрос с 6810 (1,6%) в 2006 г. до 12 730 (3,1%) в 2010 г., или почти в два раза по отношению к числу дел, направленных прокурору;

– одновременно более чем в два раза (с 7344 (1,7%) в 1999 г. до 2900 (0,76%) в 2010 г.) снизилось количество уголовных дел, направленных судом прокурору для доследования или устранения недостатков дознания, препятствующих рассмотрению уголовного дела судом;

– увеличилось число граждан, реабилитированных на стадии расследования, со 149–177 в 2006–2007 гг. до 1061 чел. в 2010 г.;

– сократилось число граждан, оправданных судами, с 651 в 1999 г. до 305 в 2010 г., их доля на 1 тыс. обвиняемых по направленным в суд делам в 2010 г. составила 0,79%, а в 1999 г. – 1,52%. В два раза сократилось число оправданных и реабилитированных лиц из числа граждан, содержащихся под стражей (с 60 в 1999 г. до 30 в 2010 г.).

Более чем семикратное увеличение числа граждан, реабилитированных при производстве дознания (со 149 в 2006 г. до 1061 в 2010 г.), свидетельствует не только о качественно ином уровне требований прокуроров к состоянию законности, но и о необходимости совершенствования процессуального контроля со стороны начальников подразделений дознания, что позволило бы своевременно выявлять нарушения в деятельности дознавателей при принятии ими процессуальных решений о привлечении граждан к уголовной ответственности.

Изложенное свидетельствует, что ученым и практикующим юристам следует внимательно

прислушаться к мнению профессора Н.Н. Ковтуна об отсутствии предмета для дискуссий о полномочиях прокурора, который на протяжении 90 лет был «властным хозяином» следствия, а сегодня он должен стать «старшим товарищем» для следователя, дознавателя, чтобы совместными усилиями обеспечить соблюдение конституционного права граждан на правосудие и реальный надзор за соблюдением органами предварительного следствия и дознания законных прав и интересов участников уголовного судопроизводства.

Одновременно с обсуждением проблемы процессуальной самостоятельности дознавателей, повышения уровня контроля над законностью, осуществляемого начальниками подразделений дознания, проведения ими следственных действий и принятия процессуальных решений представляется целесообразным создание в системе ФСИН России специализированных подразделений дознания. Законодательные основания (ст. 40 УПК РФ) для этого имеются.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Ковтун Н.Н. К дискуссии об «утраченных» полномочиях прокурора. Есть ли предмет для дискуссий? // Российская юстиция. 2010. № 5.

² Исламова Э., Чубыкин А. Реализация полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2011. № 4. С. 28.

³ Манова Н.С. Функции и полномочия прокурора в досудебном производстве // Публичное право. 2009. № 2. С. 180.

⁴ Барабаш А. Прокурорский надзор за предварительным следствием: возвращение к основам // Законность. 2011. № 4. С. 5.

⁵ См.: Федеральный закон от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

⁶ См.: Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» // Российская газета. 2010. № 5375.

⁷ См., напр.: Гаврилов Б.Я. Современная уголовная политика России: Цифры и факты. М., 2008; Он же. Современное уголовно-процессуальное законодательство и реалии его применения // Российский следователь. 2010. № 15. С. 17; Он же. Роль уголовно-правовой статистики в формировании уголовной политики // Труды Академии управления МВД России. 2009. № 2. С. 41 и др.

⁸ См., напр.: Соловьев А.Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора // Уголовное судопроизводство. 2007. № 3. С. 10; Александров А.С., Белов С.Д., Кухта А.А. Реформа предварительного расследования // Уголовное право. 2007. № 5. С. 66 и др.

⁹ См., напр.: Гаврилов Б.Я. Федеральный закон от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ: Мнение специалиста и ученого // Информационный бюллетень Следственного комитета при МВД России. 2007. № 4. С. 163; Он же. Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа: Объективная необходимость или волюнтаризм в праве? // Уголовное судопроизводство. 2009. № 4. С. 35 и др.

¹⁰ См.: Федеральный закон от 06.06.2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2833.

¹ Sm.: Kovtun N.N. K diskussii ob «utrachennyh» polnomochijah prokurora. Est' li predmet dlja diskussij? // Rossijskaja justicija. 2010. № 5.

² Islamova Je., Chubykin A. Realizacija polnomochij prokurora v stadii vozbuždenija ugovolnogo dela // Zakonnost'. 2011. № 4. S. 28.

³ Manova N.S. Funkcii i polnomochijah prokurora v dosudebnom proizvodstve // Publichnoe pravo. 2009. № 2. S. 180.

⁴ Barabash A. Prokurorskiy nadzor za predvaritel'nym sledstviem: vozvrazenie k osnovam // Zakonnost'. 2011. № 4. S. 5.

⁵ Sm.: Federal'nyj zakon ot 05.06.2007 g. № 87-FZ «O vnesenii izmenenij v Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii i Federal'nyj zakon "O prokurature Rossijskoj Federacii"» // SZ RF. 2007. № 24. St. 2830.

⁶ Sm.: Federal'nyj zakon ot 28.12.2010 g. № 404-FZ «O vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svjazi s sovershenstvovaniem dejatel'nosti organov predvaritel'nogo sledstvija» // Rossijskaja gazeta. 2010. № 5375.

⁷ Sm., napr.: Gavrilov B.Ja. Sovremennaja ugovolnaja politika Rossii: Cifry i fakty. M., 2008; On zhe. Sovremennoe ugovolno-processual'noe zakonodatel'stvo i realii ego primenenija // Rossijskij sledovatel'. 2010. № 15. S. 17; On zhe. Rol' ugovolno-pravovoj statistiki v formirovanii ugovolnoj politiki // Trudy Akademii upravlenija MVD Rossii. 2009. № 2. S. 41 i dr.

⁸ Sm., napr.: Solov'ev A.B. Problema obespechenija zakonnosti pri proizvodstve predvaritel'nogo sledstvija v svjazi s izmenenijem processual'nogo statusa prokurora // Ugolovnoe sudoproizvodstvo. 2007. № 3. S. 10; Aleksandrov A.S., Belov S.D., Kuhta A.A. Reforma predvaritel'nogo rassledovanija // Ugolovnoe pravo. 2007. № 5. S. 66 i dr.

⁹ Sm., napr.: Gavrilov B.Ja. Federal'nyj zakon ot 05.06.2007 g. № 87-FZ: Mnenie specialista i učenogo // Informacionnyj bjulleten' Sledstvennogo komiteta pri MVD Rossii. 2007. № 4. S. 163; On zhe. Pereraspredelenie processual'nyh i nadzornyh polnomochij mezhdru prokurorom i rukovoditelem sledstvennogo organa: Ob'ektivnaja neobhodimost' ili voljuntarizm v prave? // Ugolovnoe sudoproizvodstvo. 2009. № 4. S. 35 i dr.

¹⁰ Sm.: Federal'nyj zakon ot 06.06.2007 g. № 90-FZ «O vnesenii izmenenij v Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2007. № 24. St. 2833.