

На правах рукописи

Чубыкин Александр Викторович

**ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ СТАТУС ПРОКУРОРА
В СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА**

Специальность 12.00.09 – «Уголовный процесс»

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2014

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном
образовательном учреждении высшего профессионального образования

«Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»

Научный руководитель	доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации Шадрин Виктор Сергеевич
Официальные оппоненты:	Воскобитова Лидия Алексеевна доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)», заведующая кафедрой уголовно- процессуального права Егоров Сергей Евгеньевич кандидат юридических наук, доцент, Генеральная прокуратура Российской Федерации, заместитель начальника управления методико- аналитического обеспечения надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и оперативно- розыскной деятельностью – начальник отдела методико-аналитического обеспечения надзора за процессуальной деятельностью следственных органов
Ведущая организация	ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Защита состоится 4 декабря 2014 года в 14 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 170.001.02 при Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации по адресу: 123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15, сайт <http://www.agprf.org>.

С электронной версией автореферата можно ознакомиться на сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации: <http://vak.ed.gov.ru>

Автореферат разослан 2 октября 2014 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Н.В. Буланова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Полноценное осуществление назначения уголовного судопроизводства возможно лишь при условии тщательного выполнения своих обязанностей государственными органами и должностными лицами, ведущими уголовный процесс, с самого начала уголовно-процессуальной деятельности, сразу при возникновении необходимости адекватного реагирования на любые сведения о признаках преступления. Важнейшее значение для надлежащего осуществления начальной стадии уголовного процесса, предполагающей решение вопроса о возбуждении уголовного дела, имеет обеспечение законности уголовно-процессуальной деятельности.

Повышенное внимание к состоянию законности в стадии возбуждения уголовного дела обусловлено тем, что в России сохраняется негативная тенденция роста нарушений закона при приеме и регистрации сообщений о преступлениях, укрытием преступлений от учета, при принятии процессуальных решений. В этой связи первая стадия уголовного судопроизводства продолжает оставаться одним из «проблемных» его этапов.

Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка, выступая 18 ноября 2013 года на парламентских слушаниях на тему «Уголовная политика в Российской Федерации: проблемы и решения», в частности, отметил, что «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 годами. Прокурорами многократно отменяются незаконные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, однако они с легкостью выносятся вновь. По сути, речь идет о новой форме укрывательства преступлений и освобождения совершивших их лиц от ответственности. Ведь запоздалое начало процедуры уголовного преследования – это во многих случаях безвозвратная утрата

доказательств, либо истечение срока давности привлечения виновного к уголовной ответственности»¹.

В свете сказанного, продолжает оставаться значительной роль деятельности прокуратуры по надзору за осуществлением процессуальной деятельности по принятию решений о возбуждении и об отказе в возбуждении уголовного дела в полном соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, что является одним из необходимых условий надлежащего осуществления уголовного судопроизводства.

Однако действующие в настоящее время положения уголовно-процессуального закона не предоставляют необходимую правовую основу для эффективной деятельности прокурора по обеспечению законности в стадии возбуждения уголовного дела. Следствием состоявшегося ранее сужения законодателем процессуальных полномочий прокурора стало сокращение гарантий обеспечения законности процессуальной деятельности органов дознания и органов предварительного следствия как в досудебном производстве в целом, так и в его начальной части, где от соответствия закону решений по сообщениям о преступлениях зависит все дальнейшее уголовное судопроизводство. В связи с этим положения уголовно-процессуального закона, особенно изменившие в недавнем прошлом содержание процессуальных полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, требуют углубленного анализа с учетом существующей в настоящее время прокурорской практики и вызывают необходимость дальнейшей теоретической разработки процессуального статуса прокурора.

Наличие пробелов и несовершенства законодательной регламентации, как самой стадии возбуждения уголовного дела, так и процессуальных полномочий прокурора в этой стадии, отмечается не только учеными-процессуалистами, но

¹Выступление Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на парламентских слушаниях на тему «Уголовная политика в Российской Федерации: проблемы и решения» 18 ноября 2013// Режим доступа:http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/85492/.

и практическими работниками в многочисленных публикациях на страницах юридических изданий.

В связи с изложенным выше, исследование теоретических и практических уголовно-процессуальных проблем, связанных с реализацией надзорных полномочий прокурора на первой стадии российского уголовного судопроизводства, представляется достаточно актуальным, что и предопределило выбор темы диссертации.

Степень научной разработанности темы. Как показал анализ юридической литературы дореволюционного периода существования России отдельные стороны реализации полномочий прокурора при решении вопроса о возбуждении уголовного дела (уголовного преследования) изучались такими процессуалистами, как А.А. Квачевский, А.Ф. Кони, Н.В. Муравьев, И.Я. Фойницкий и другими.

В советский период процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела был исследован в трудах Ю.Н. Белозерова, Н.В. Жогина, М.А. Ковалева, О.А. Кожевникова, А.Р. Михайленко, Л.А. Николаевой, Р.Д. Рахунова, И.Д. Перлова, В.М. Савицкого, М.С. Строговича, Ф.Н. Фаткуллиной, М.А. Чельцова и других ученых.

На современном этапе вопросы регламентации процессуального статуса прокурора в стадии возбуждения уголовного дела освещались В.П. Божьевым, В.М. Быковым, Н.А. Власовой, Л.А. Воскобитовой, С.П. Ефимичевым, С.П. Зайцевым, О.С. Капинус, А.В. Капрановым, А.П. Кругликовым, П.Г. Марфициным, А.Б. Соловьевым, Л.Г. Татьяниной, А.А. Тушевым, М.Е. Токаревой, А.Г. Халиулиным, Г.П. Химичевой, О.В. Химичевой и другими учеными.

Отдельные вопросы реализации полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела анализировались в кандидатских и докторских диссертациях: С.Н. Алексеева, Е.Д. Болтошева (2002 г.); О.В. Химичевой (2004 г.), А.В. Капранова, М.Г. Ковалевой (2005 г.); В.В. Артемовой, Р.Ю. Олисова (2006 г.); Е.А. Дресвянниковой, Р.М. Исаевой, Е.Г. Лиходаева (2007 г.);

В.М. Горлова, Ж.К. Коняровой (2008 г.); А.Н. Агеева, Н.В. Веретенникова, Э.Р. Исламовой, Т.Н. Самойловой (2009 г.); Р.С. Акперова, В.С. Калашникова (2010 г.); Е.А. Буглаевой, Е.Н. Бушковской, Д.С. Кроткова, В.В. Самсонова, А.Г. Терлюка (2011 г.); В.Ф. Крюкова, Г.Д. Харебавы (2012 г.); Д.И. Ережипалиева, А.А. Терёхина, Э.А. Хайруллиной (2013 г.).

Несмотря на значительный теоретический и практический вклад ученых в исследование проблем, связанных с реализацией процессуальных полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, следует отметить объективную недостаточность имеющегося уровня научной разработанности проблем обеспечения законности деятельности субъектов уголовно-процессуальных отношений на этой стадии в условиях действия претерпевшего существенные изменения уголовно-процессуального законодательства.

В связи с этим представляется необходимым рассмотрение оставшихся неразрешенными проблемных вопросов, связанных с совершенствованием законодательства, регламентирующего уголовно-процессуальную деятельность прокурора в стадии возбуждения уголовного дела.

Объектом исследования является правовое положение прокурора в стадии возбуждения уголовного дела и комплекс правоотношений, возникающих в связи с его реализацией, между прокурором и другими участниками уголовного судопроизводства.

Предмет исследования составляют нормы международного права, касающиеся деятельности прокурора в сфере уголовного процесса, положения российского законодательства, регулирующего деятельность прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, ведомственные нормативные правовые акты; профессиональные мнения по поводу теоретических и практических проблем реализации полномочий прокурора в досудебном производстве; материалы об отказе в возбуждении уголовного дела и статистические данные за 2012-2014гг, характеризующие деятельность органов предварительного расследования и прокурора в стадии возбуждения уголовного дела.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка на основе комплексного анализа уголовно-процессуальных норм и правоприменительной практики прокурорского надзора за исполнением законов в деятельности органов предварительного расследования в стадии возбуждения уголовного дела научных положений и конкретных предложений, направленных на совершенствование норм УПК РФ, регламентирующих стадию возбуждения уголовного дела и процессуальные полномочия прокурора в этой стадии.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи**:

- рассмотреть сущность и значение стадии возбуждения уголовного дела, ее особенности в качестве сферы деятельности прокурора по осуществлению надзорных полномочий;
- уточнить уголовно-процессуальные функции прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, их соотношение и содержание;
- определить систему полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела;
- проанализировать полномочия прокурора на различных этапах стадии возбуждения уголовного дела;
- разработать научно-обоснованные предложения и методические рекомендации по совершенствованию совокупности норм уголовно-процессуального законодательства, предусматривающих процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, для повышения эффективности деятельности прокурора в названной стадии.

Методологической основой диссертационного исследования послужили всеобщие принципы научного познания, обуславливающие требования объективности, конкретно-исторического подхода, единства теории и практики. Наряду с этим в исследовании применялись общенаучные и частно-научные методы познания: анализа и синтеза, системный, логико-аналитический, формально-юридический, конкретно-социологические (анкетирование, анализ документов, включенное наблюдение и др.)

Теоретическую основу исследования составили научные труды в области истории, теории государства и права, уголовно-процессуального права, прокурорского надзора по вопросам, касающимся процессуального статуса прокурора в стадии возбуждения уголовного дела.

Нормативной базой исследования являются положения рекомендации Комитета Министров Совета Европы, Конституции Российской Федерации, уголовно-процессуальное законодательство России, приказы Генерального прокурора Российской Федерации, иные ведомственные нормативные правовые акты, уголовно-процессуальное законодательство дореволюционного и советского периодов (Устав уголовного судопроизводства 1864 г., законодательство СССР и РСФСР).

Эмпирическую базу исследования составили результаты анализа более 400 материалов проверок сообщений о преступлениях, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела за 2013 год и 1 квартал 2014 года.

Источниками информации о проблемах реализации процессуальных полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела также послужили фактические данные, содержащиеся в научных публикациях; эмпирические материалы, используемые в диссертациях, монографиях, научных и научно-практических статьях.

Автором проведено анкетирование 360 работников органов прокуратуры из различных регионов (Санкт-Петербурга, Вологодской, Калининградской, Псковской, Мурманской, Московской, Новгородской областей, Республик Коми, Карелия, и других) Российской Федерации, по проблемным вопросам реализации процессуальных полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела.

В ходе подготовки работы использованы данные статистических отчетов, составленных Генеральной прокуратурой Российской Федерации, а также районными и специализированными прокуратурами Санкт-Петербурга,

информационные письма Генеральной прокуратуры Российской Федерации и прокуратуры Санкт-Петербурга, акты прокурорского реагирования.

Кроме того, при разрешении затрагиваемых в диссертации проблем автор обращался к личному опыту следственной и прокурорской практики.

Научная новизна исследования заключается в комплексном всестороннем анализе роли прокурора, содержания и значения его деятельности, необходимости, а также достаточности предоставленных ему полномочий для эффективного обеспечения законности и обоснованности начала уголовного судопроизводства в условиях применения УПК РФ в редакции Федеральных законов от 28.12.2010 № 404-ФЗ и от 04.03.2013 № 23-ФЗ. В конечном итоге новизна определяется решением задачи совершенствования процессуального статуса прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, которая имеет значение для науки уголовного процесса.

Проведенное исследование позволило разработать и обосновать ряд теоретических положений и сформулированных на их основе практических рекомендаций, направленных на дополнение и конкретизацию уголовно-процессуальных норм, регламентирующих полномочия прокурора и иных участников уголовного судопроизводства в стадии возбуждения уголовного дела.

Научная новизна результатов диссертационного исследования нашла свое отражение и **в основных положениях, выносимых на защиту:**

1. Значение стадии возбуждения уголовного дела в настоящее время возрастает, что подтверждается расширением средств проверки сообщений о преступлении и законодательной легализацией возможности использования результатов их применения в качестве доказательств на последующих стадиях уголовного процесса. Как сфера деятельности прокурора, данная стадия характеризуется ограниченностью, с одной стороны, возможностей установления оснований для вывода о наличии признаков преступления и возбуждения уголовного дела, с другой – гарантий прав и законных интересов вовлекаемых в нее лиц, что обуславливает оперативность прокурорского надзора и свидетельствует о необходимости обладания прокурором достаточно эффективными средствами реагирования на выявляемые нарушения закона в

действиях и решениях органов предварительного следствия и дознания при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлении.

2. Под процессуальным статусом прокурора в стадии возбуждения уголовного дела следует понимать совокупность его предусмотренных уголовно-процессуальным законом полномочий по выявлению, устранению и предупреждению нарушений закона в целях обеспечения прав и законных интересов вовлекаемых в сферу уголовного судопроизводства лиц и исполнения законов органами предварительного расследования при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Статус прокурора определяется его ролью и функциями в уголовном процессе, объективно обусловленными историческим развитием отечественного уголовного судопроизводства, а также назначением и современным положением прокуратуры в российском государстве. Именно от роли и функций прокурора в уголовном судопроизводстве в целом и в досудебном производстве, в частности, должно зависеть формирование его статуса в стадии возбуждения уголовного дела, а не наоборот, как это имеет место в настоящее время. Данное обстоятельство объективно вызывает необходимость устранения указанного искусственно созданного противоречия.

3. Оптимальным при определении соотношения процессуальных функций прокурора в стадии возбуждения уголовного дела является признание приоритетного значения в его деятельности надзорной функции. Выполнение прокурором таких функций, как уголовное преследование и процессуальное руководство, должно обуславливаться преимущественно интересами обеспечения адекватного реагирования на выявляемые нарушения уголовного закона и необходимостью безотлагательного устранения нарушений закона в деятельности органов дознания и предварительного следствия.

4. Процессуальный статус прокурора в начальной стадии уголовного процесса основывается на его общем статусе, установленном ст. 37 УПК РФ,

который должен включать в себя наиболее важные положения о регулировании прокурорского надзора за соблюдением Конституции и исполнением законов, а также обоснованностью решения вопросов возбуждения уголовного дела, подлежащие развитию и конкретизации в правовой регламентации производства в данной стадии. В указанной связи в составе норм, предусматривающих общий статус прокурора, должны присутствовать нормы об основных полномочиях прокурора, реализуемых в стадии возбуждения в совокупности с нормами глав 19 и 20 УПК РФ.

5. В целях обеспечения принятия в стадии возбуждения уголовного дела необходимых решений в разумный срок прокурору следует предоставить, и предусмотреть в ст. 37 УПК РФ, право в императивной форме истребовать материалы проверки сообщения о преступлении. Указанное право должно предполагать возложение на органы дознания и предварительного следствия обязанности безотлагательно предоставить по поступившему от прокурора письменному запросу материалы, послужившие основанием для возбуждения уголовного дела, отказа в возбуждении или передачи сообщения о преступлении по подследственности или подсудности.

6. Для устранения сомнений в распространении на стадию возбуждения уголовного дела принципа разумного срока уголовного судопроизводства и обеспечения его своевременного неукоснительного соблюдения под надзором прокурора органами дознания и предварительного следствия при рассмотрении и разрешении сообщений о преступлениях, началом периода действия указанного принципа следует указать в уголовно-процессуальном законе момент обнаружения признаков преступления – непосредственно или в связи с принятием соответствующими органами сообщения о преступлении.

7. Принадлежащее в настоящее время прокурору право требовать от органов предварительного следствия и дознания устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или

предварительного следствия, необходимо распространить на нарушения федерального законодательства, допускаемые в стадии возбуждения уголовного дела. К подобным нарушениям следует относить, в том числе, случаи необоснованного ограничения или игнорирования прав личности при производстве следственных и иных процессуальных действий в ходе проверки сообщения о преступлении.

8. Прокурор должен обладать полномочием возбуждения уголовного дела в случаях выявления органами прокуратуры нарушений уголовного законодательства (обнаружения признаков преступления) непосредственно при осуществлении надзора за исполнением законов, а также в случаях отмены незаконного и необоснованного постановления органов дознания и предварительного следствия об отказе в возбуждении уголовного дела.

9. Без такой формы прокурорского реагирования, как дача указаний по устранению выявленных нарушений закона, надзорная деятельность прокурора не в состоянии с достаточной степенью эффективности обеспечивать законность в стадии возбуждения уголовного дела. Поэтому прокурору необходимо предоставить право в случаях выявления ненадлежащего исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях давать дознавателю, следователю, руководителю следственного органа обязательные для исполнения письменные указания о производстве следственных и иных проверочных действий, обеспечении прав участников стадии возбуждения уголовного дела.

10. В целях усиления защиты прав личности, безопасности государства и общества от преступных посягательств, укрепления учетно-регистрационной дисциплины и повышения эффективности прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела необходимо предусмотреть в уголовно-процессуальном законе обязанность дознавателя, органа дознания,

следователя и руководителя следственного органа незамедлительно после поступления сообщения о преступлении производить его регистрацию.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что сформулированные в нем выводы об объективно необходимом повышении роли прокурора и укреплении его процессуального статуса в стадии возбуждения уголовного дела, вносят вклад в развитие науки уголовного процесса, могут явиться основой для конструктивной научной дискуссии и дальнейшего исследования проблем реализации полномочий прокурора на начальной стадии уголовного процесса.

Практическая значимость исследования определяется возможностью использования изложенных в диссертации научных положений, выводов и предложений по проблемам содержания процессуального статуса и реализации полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела при совершенствовании уголовно-процессуального законодательства и законодательства о прокуратуре; ведомственном нормотворчестве; в правоприменительной деятельности прокуроров, руководителей следственных органов, следователей, дознавателей; в научной деятельности, а также при преподавании учебных курсов «Уголовно-процессуальное право (уголовный процесс)», «Правоохранительные органы и правоохранительная деятельность в Российской Федерации», «Прокурорский надзор», повышении квалификации работников прокуратуры, органов предварительного расследования, при подготовке научных и учебно-методических работ по данной проблематике.

Апробация и внедрение результатов исследования.

Основные положения, выводы и рекомендации докладывались и обсуждались на четырех международных и одной всероссийской научно-практических конференциях: Международная научно-практическая конференция «Гражданское общество и правовое государство» (г. Барнаул,

Алтайская академия экономики и права (институт), 4-5 марта 2011 г.); Международная научно-практическая интернет-конференция «Уголовно-процессуальные и криминалистические чтения» (г. Иркутск, Байкальский государственный университет экономики и права, 16-30 апреля 2012 г.); II Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы современного Российского законодательства» (г. Иркутск, Российская правовая академия Минюста России, 24 октября 2013 г.); Международная научно-практическая конференция «Правовая политика современной России: реалии и перспективы», посвященная 95-летию Иркутского государственного университета (г. Иркутск, Юридический институт Иркутского государственного университета, 9 ноября 2013 г.); Международная научно-практическая конференция «Уголовный процесс: от прошлого к будущему», (г. Москва, Институт повышения квалификации Следственного комитета Российской Федерации, 27 февраля 2014 г.)

Основные результаты выполненного исследования опубликованы в двенадцати научных статьях, пять из которых в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационного исследования. Общий объем опубликованных работ составляет 5,35 п. л.

Результаты исследования нашли применение при преподавании учебных дисциплин «Уголовно-процессуальное право» и «Прокурорский надзор» в Байкальском государственном университете экономики и права (г. Иркутск), Иркутском юридическом институте (филиале) Российской правовой академии Минюста Российской Федерации (г. Иркутск), Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Санкт-Петербургском им. В. Б. Бобкова филиале Российской таможенной академии.

Отдельные выводы и предложения диссертанта внедрены в правоприменительную практику районных прокуратур Санкт-Петербурга, Мурманской, Саратовской и Московских областей.

Структура работы определена темой, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, семи параграфов, заключения, библиографического списка и приложений, включающих изложение результатов опроса прокурорских работников и изучения материалов проверок по сообщениям о преступлениях, а также проект федерального закона о внесении изменений и дополнений в УПК РФ, подготовленный на основе положений, выносимых на защиту.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность, указывается степень разработанности избранной темы, определяется объект, предмет, цель и основные задачи исследования, его методологическая основа, характеризуется научная новизна работы, формулируются основные положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическое и практическое значение полученных результатов исследования, приводятся сведения об их апробации и внедрении.

Глава первая «Стадия возбуждения уголовного дела: сущность, значение, общая характеристика» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе «Сущность и значение стадии возбуждения уголовного дела» отмечается, что одной из наиболее дискутируемых в настоящее время проблем уголовно-процессуального права продолжает оставаться вопрос о том, что же следует понимать под возбуждением уголовного дела и является ли оно стадией уголовного процесса. Отмечено, что деятельность по приему, регистрации, проверке и разрешению сообщения о преступлении носит уголовно-процессуальный характер, поскольку она реализуется органами, осуществляющими уголовное судопроизводство,

регулируется уголовно-процессуальным законом и облекается в уголовно-процессуальные формы.

В параграфе указывается, что возбуждение уголовного дела – первоначальная, обязательная, полноценная и самостоятельная стадия уголовного процесса, характеризующаяся как общими, свойственными уголовному судопроизводству в целом, так и конкретными, присущими исключительно данной стадии признаками – собственными целями и задачами, специфическими субъектами, средствами и сроками, кругом уголовно-процессуальных действий и правоотношений, особым характером разрешаемых вопросов.

Гарантом законности, ограждающим граждан от произвола и злоупотреблений со стороны органов дознания и предварительного следствия в стадии возбуждения уголовного дела должна быть деятельность прокурора, уполномоченного от имени государства осуществлять надзор за законностью всех процессуальных действий и решений названных органов (ч. 1. ст. 37 УПК РФ).

Автор возражает ученым, считающим необходимым исключить стадию возбуждения уголовного дела из числа стадий уголовного процесса. Делается вывод, что законодатель избрал правильную позицию, сохранив указанную стадию, поскольку она имеет конституционное, уголовно-процессуальное, уголовно-правовое и социально-психологическое значение. Произведенный анализ показал, что разумные аргументы для устранения из уголовного процесса стадии возбуждения уголовного дела отсутствуют, поэтому отказываться от нее нецелесообразно.

Второй параграф «Общая характеристика стадии возбуждения уголовного дела как сферы деятельности прокурора» посвящен анализу условий, необходимых для соблюдения законности в стадии возбуждения уголовного дела, обеспечение которой возложено на прокурора.

В параграфе отмечается, что повышенное внимание к состоянию законности в стадии возбуждения уголовного дела обусловлено тем, что уровень нарушений закона в данной стадии остается высоким, при этом сохраняется негативная тенденция роста нарушений, связанных с учетом преступлений. В этой связи весьма значимой является деятельность прокурора по проверке выполнения всех норм, регулирующих стадию возбуждения уголовного дела органами предварительного расследования.

В параграфе произведен критический анализ и сопоставление диаметрально противоположных научных подходов к вопросу о применении процессуальных способов проверки сообщений о преступлениях. Сделан вывод о том, что в выборе способов проверки сообщения о преступлении уполномоченные лица должны руководствоваться принципом «цель определяет, а не оправдывает средства». Наличие или отсутствие законного повода и основания для возбуждения уголовного дела должно устанавливаться путем производства лишь тех действий, которые закреплены в законе. В связи с этим автор положительно оценивает законодательное закрепление в УПК РФ расширенного Федеральным законом от 04.03.2013 № 23-ФЗ перечня процессуальных действий, проводимых до возбуждения уголовного дела, что способствует эффективности проверки сообщения о преступлении.

В параграфе отмечается, что значение стадии возбуждения уголовного дела в настоящее время возрастает, о чем свидетельствует расширение средств проверки сообщений о преступлении и легализация возможности использования результатов их применения в доказывании на последующих стадиях уголовного процесса. Стадия возбуждения уголовного дела, как сфера деятельности прокурора, характеризуется ограниченностью, с одной стороны, возможностей установления оснований для вывода о наличии признаков преступления и возбуждения уголовного дела, с другой – гарантий прав и

законных интересов вовлекаемых в нее лиц, что обуславливает оперативность прокурорского надзора и свидетельствует о необходимости обладания прокурором достаточно эффективными средствами реагирования на выявляемые нарушения законности в действиях и решениях органов предварительного следствия и дознания при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлении.

Делается вывод о том, что задачи прокурора в стадии возбуждения уголовного дела заключаются в том, чтобы предупредить, выявить и устранить нарушения установленного законом порядка приема, регистрации, учета, проверки и разрешения сообщений о преступлениях органом дознания, дознавателем, следователем, а также принять меры по восстановлению нарушенных прав граждан, участвующих в первоначальной стадии уголовного судопроизводства. Критериями эффективности осуществления прокурорского надзора за соблюдением законности в стадии возбуждения уголовного дела являются: своевременность выявления допущенных нарушений федерального закона; использование всех необходимых в каждом конкретном случае предоставленных законом полномочий; обеспечение действенного надзора за своевременностью, обоснованностью и правильностью применения процессуальных средств проверки сообщения о преступлении, в том числе пресечение случаев проведения не вызванных необходимостью проверочных действий; своевременность принимаемых мер прокурорского реагирования, правомерность их применения; обеспечение своевременности, законности и обоснованности решений следователя и дознавателя по результатам проверки каждого сообщения о преступлении; восстановление нарушенных прав граждан.

Глава вторая «Прокурор – участник стадии возбуждения уголовного дела» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе «Понятие и содержание процессуального статуса

прокурора, роль и значение прокурорской деятельности в его формировании в стадии возбуждения уголовного дела» рассматривается вопрос законодательного регулирования полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела.

В связи с тем, что в ст. 37 УПК РФ содержится указание на компетенции, полномочия и функции прокурора в уголовном процессе, автором произведен анализ соотношения этих понятий. Сделан вывод о том, что главное в компетенции прокурора составляют права и обязанности осуществлять указанные в законе функции, которые проявляются в его полномочиях принимать определенные решения для достижения целей деятельности. В связи с этим под процессуальным статусом прокурора в стадии возбуждения уголовного дела следует понимать совокупность его предусмотренных уголовно-процессуальным законом полномочий по выявлению, устранению и предупреждению нарушений закона в целях обеспечения прав и законных интересов вовлекаемых в сферу уголовного судопроизводства лиц и соблюдения законности органами предварительного расследования при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.

В параграфе отмечается, что процессуальный статус прокурора в начальной стадии уголовного процесса основывается на его общем статусе, установленном ст. 37 УПК РФ, который должен включать в себя наиболее важные положения о регулировании надзора за исполнением законов и обоснованностью решения вопросов возбуждения уголовного дела, подлежащие развитию и конкретизации в правовой регламентации производства в данной стадии. В указанной связи в составе норм, образующих общий статус прокурора, должны присутствовать нормы об основных полномочиях прокурора, реализуемых в стадии возбуждения в совокупности с нормами глав 19 и 20 УПК РФ.

По мнению автора, лишение прокурора полномочий на возбуждение уголовного дела не соответствует традиционному представлению о роли прокурора в уголовном процессе, лишает его эффективных средств реагирования в случаях выявления нарушений закона. В работе приводится аргументация вывода о том, что полномочие прокурора выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) подлежит замене на полномочие при выявлении указанных фактов непосредственно в ходе осуществления надзора за исполнением законов возбуждать уголовное дело.

Кроме этого, исходя из природы прокурорской власти, постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании, по мнению автора, не может пониматься в значении повода к возбуждению уголовного дела, поэтому представляется необходимым исключить пункт 4 из содержания ч. 2 ст. 140 УПК РФ.

В параграфе отмечается далее, что законодательная дифференциация процессуальных средств реагирования прокурора на нарушения закона органами дознания и предварительного следствия вносит элемент неопределенности в правовой статус прокурора в уголовном судопроизводстве. Автор считает, что уголовно-процессуальный закон должен предусматривать единый, четкий и эффективный порядок реагирования прокурора на незаконные и необоснованные решения, вынесенные как органом дознания, дознавателем, так и руководителем следственного органа, следователем, поскольку иной подход нарушает общие условия предварительного расследования, единство двух его форм.

Делается вывод о том, что в целях усиления роли прокурорского надзора

необходимо в ст. 37 УПК РФ закрепить полномочие прокурора на отмену незаконных и необоснованных постановлений не только нижестоящего прокурора и дознавателя, но и следователя, руководителя следственного органа. Кроме этого, принадлежащее в настоящее время прокурору право требовать от органов предварительного следствия и дознания устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия, необходимо распространить на нарушения федерального законодательства, допускаемые в стадии возбуждения уголовного дела. К подобным нарушениям следует относить, в том числе, случаи необоснованного ограничения или игнорирования прав личности при производстве следственных и иных процессуальных действий в ходе проверки сообщения о преступлении.

Во втором параграфе «Функции прокурора в стадии возбуждения уголовного дела» отмечается, что среди ученых нет единодушия во мнениях о процессуальных функциях прокурора и их соотношении на досудебных стадиях уголовного процесса. В параграфе произведен критический анализ научных точек зрения на присущие прокурору уголовно-процессуальные функции. Сторонники первой из них считают, что единственной функцией прокурора в уголовном процессе является функция уголовного преследования (И.Л. Петрухин, В.А. Лазарева, А.М. Баксалова и др.). Другие ученые, выделяют функцию уголовного преследования в качестве основной, но не единственной, в деятельности прокурора, считая функции надзора и процессуального руководства производными (И.Я. Фойницкий, В.А. Горленко, Ф.М. Ягофаров и др.) Третьи считают самостоятельной и единственной функцией прокурора надзорную функцию (М.С. Строгович, А.С. Барабаш, Е.А. Буглаева, С.В. Тетюев и др.). Сторонники четвертой точки зрения считают, что в деятельности прокурора сочетаются самостоятельные функции надзора и уголовного преследования (В.Ф. Крюков, А.В. Смирнов, А.А.

Тушев, А.Г. Халиулин и др.).

На основании произведенного анализа автор приходит к выводу, что для оптимального разрешения вопроса о соотношении процессуальных функций прокурора в уголовном процессе было бы правильным признание приоритетного значения в его деятельности надзорной функции. Выполнение прокурором таких функций, как уголовное преследование и процессуальное руководство, должно обуславливаться преимущественно интересами обеспечения адекватного реагирования на выявляемые нарушения уголовного закона и необходимостью безотлагательного устранения нарушений законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия. Тем не менее, в настоящее время в деятельности прокурора в уголовном процессе ни функция надзора, ни функции уголовного преследования и процессуального руководства не обеспечены законодательным закреплением необходимых и достаточных для их эффективного осуществления полномочий.

Делается вывод о том, что статус прокурора определяется его ролью и функциями в уголовном процессе, объективно обусловленными историческим развитием отечественного уголовного судопроизводства, а также назначением и современным положением прокуратуры в государстве. Именно от роли и функций прокурора в досудебном производстве должно зависеть формирование его статуса в стадии возбуждения уголовного дела, а не наоборот, как это имеет место в настоящее время. Данное обстоятельство объективно обуславливает необходимость устранения указанного искусственно созданного противоречия.

Глава третья «Полномочия прокурора и их реализация на отдельных этапах производства в стадии возбуждения уголовного дела» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе «Полномочия прокурора и их реализация при

осуществлении надзора за исполнением федерального закона при приеме, регистрации и проверке сообщений о преступлениях» отмечается, что процессуальные полномочия прокурора особое значение имеют на начальном этапе уголовного судопроизводства – при приеме, регистрации и рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях. Указывается, что в настоящее время порядок приема, регистрации, учета заявлений и иных сообщений о преступлениях, сроки, последовательность действий, в большей степени регламентируются ведомственными актами, а не уголовно-процессуальным законом. По мнению автора, регламентация процедуры регистрации и проверки сообщений о преступлениях непосредственно в УПК РФ способствовала бы эффективности деятельности уполномоченных лиц и устранению случающихся на практике разногласий.

В параграфе анализируются вопросы законодательного регулирования порядка регистрации и учета сообщений о преступлениях, обращается внимание на некоторые недостатки, предлагаются пути их устранения.

Отмечается, что в целях усиления защиты прав личности, безопасности общества и государства от преступных посягательств, укрепления учетно-регистрационной дисциплины и повышения эффективности прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела необходимо предусмотреть в уголовно-процессуальном законе обязанность дознавателя, органа дознания, следователя и руководителя следственного органа незамедлительно после принятия сообщения о преступлении производить его регистрацию.

Рассматривая проблему укрытия преступлений от учета, автор делает вывод о том, что в целях недопущения подобных нарушений акцент надзорной деятельности прокурора должен быть смещен с проверки законности результатов рассмотрения органами дознания и органами предварительного следствия сообщений о преступлениях и выявления незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела на

упреждение принятия таких решений.

В заключение параграфа делается вывод о том, что деятельность прокурора по надзору за законностью деятельности правоохранительных органов по приему, регистрации, проверке и разрешению сообщений о преступлениях всегда была и остается важнейшей гарантией государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, поскольку от того, насколько эффективно обеспечиваются права личности в стадии возбуждения уголовного дела, зависит законность всей уголовно-процессуальной деятельности. При этом следует признать, что надзорная деятельность прокурора в стадии возбуждения уголовного дела в большей степени осуществляется за исполнением инструкций, принятых на основе УПК РФ, но отнюдь не за исполнением требований федерального закона, как об этом говорится в п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. В связи с этим очевидна необходимость принятия предусмотренного Концепцией судебной реформы в Российской Федерации соответствующего федерального закона.

Во втором параграфе «Полномочия прокурора и их реализация по обеспечению законности и обоснованности возбуждения уголовного дела» рассматриваются вопросы, касающиеся условий, способствующих соблюдению законности возбуждения уголовного дела.

В параграфе отмечается, что законность и обоснованность возбуждения уголовных дел органами дознания и предварительного следствия в значительной степени зависит от эффективного и действенного прокурорского надзора за исполнением законов в этой стадии. Надзорная деятельность прокурора должна быть направлена на проверку соблюдения законности и обоснованности возбуждения уголовного дела, в частности, законности способов получения информации о наличии или отсутствии признаков преступления в установленные законом сроки; обоснованности продления сроков проведения предварительной проверки и использованных при этом

средств; достоверности и достаточности полученной в результате проверки информации и законности, обоснованности и мотивированности принятого на основании этой информации решения.

Обращается внимание на то, что качество проведения проверки сообщения о преступлении, ее своевременность и полнота должны быть предметом пристального внимания прокурорского надзора, поскольку большая часть постановлений отменяется прокурорами именно в связи с неполнотой проведенной проверки (78% изученных автором материалов проверок по сообщениям о преступлениях).

В параграфе проанализирована проблема соблюдения сроков проверки сообщения о преступлении, законодательное ограничение которого является необходимым условием своевременного реагирования государства на факты совершения преступлений. Автор обращает внимание на то, что, согласно положениям ч. 3 ст. 6¹ УПК требование разумности срока уголовного судопроизводства не распространяется на стадию возбуждения уголовного дела, поскольку в данной норме уголовное судопроизводство определяется как «период с момента начала уголовного преследования до момента прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора». В связи с этим для устранения сомнений в распространении на стадию возбуждения уголовного дела принципа разумного срока уголовного судопроизводства и обеспечения его своевременного неукоснительного соблюдения под надзором прокурора органами дознания и предварительного следствия при рассмотрении и разрешении сообщений о преступлениях, началом периода действия указанного принципа в уголовно-процессуальном законе необходимо указать момент обнаружения признаков преступления соответствующими органами непосредственно или в связи с принятием сообщения о преступлении.

Автором отмечается, что несвоевременное принятие решения по

сообщению о преступлении, прежде всего, ущемляет права и законные интересы заявителя. Поэтому повышению ответственности за принятие решения будет способствовать законодательное закрепление обязанности письменного уведомления заявителя о факте продления срока проверки сообщения о преступлении и его причинах. Для этого представляется целесообразным внести соответствующее дополнение в ч. 3 ст. 144 УПК РФ.

Кроме этого, в целях обеспечения принятия в стадии возбуждения уголовного дела необходимых решений в разумный срок, по мнению автора, прокурору следует предоставить, и предусмотреть в ст. 37 УПК РФ, право в императивной форме истребовать материалы проверки сообщения о преступлении. Указанное право должно предполагать возложение на органы дознания и предварительного следствия обязанности безотлагательно предоставить по поступившему от прокурора письменному запросу материалы, послужившие основанием для возбуждения уголовного дела, отказа в возбуждении или передачи сообщения о преступлении по подследственности или подсудности.

В заключение параграфа делается вывод о том, что оценка эффективности уголовного процесса, результаты деятельности властных субъектов уголовно-процессуальных отношений должны в первую очередь определяться показателями состояния законности. В полномочия прокурора по обеспечению законности и обоснованности возбуждения уголовного дела входит проверка законности и своевременности приема и регистрации сообщений о преступлениях, обоснованности и объективности проведенных проверочных мероприятий, соблюдение установленных законом сроков проверки сообщения о преступлении, а также законность, обоснованность и мотивированность принятого решения.

В третьем параграфе «Полномочия прокурора и их реализация при отказе в возбуждении уголовного дела» анализируются как нормы,

регулирующие отказ в возбуждении уголовного дела, так и нормы, закрепляющие полномочия прокурора при проверке законности постановлений органов предварительного расследования об отказе в возбуждении уголовного дела.

В параграфе отмечается, что наиболее распространенными являются такие нарушения прав граждан в стадии возбуждения уголовного дела, как незаконные решения об отказе в возбуждении уголовного дела при очевидных признаках преступления, фальсификация материалов проверок. Уполномоченные лица при проведении проверок сообщений о преступлении не выясняют объективные обстоятельства произошедшего, нередко фальсифицируют объяснения потерпевших и свидетелей, тем самым умышленно искажают истинную картину происшествий с целью искусственного завышения показателей работы.

По мнению автора, при вынесении постановления об отказе в возбуждении уголовного дела необходима ссылка на соответствующее основание (ст. 24 УПК РФ), влекущее отказ в возбуждении уголовного дела, поскольку отсутствие достаточной совокупности данных для возбуждения уголовного дела, даже вследствие не проведенной или поверхностно проведенной проверки первичной информации о преступлении, формально не влечет за собой нарушение ч. 1 ст. 148 УПК РФ.

В параграфе отмечается также, что норма, наделяющая прокурора полномочием по истребованию и проверке законности и обоснованности решений следователя (руководителя следственного органа) об отказе в возбуждении уголовного дела (п. 5¹ ч. 2 ст. 37 УПК РФ) является несовершенной точки зрения юридической техники и практики ее применения. Очевидно, что «истребовать законность» невозможно. Можно предъявлять требование соблюдения законности и проверять его исполнение путем истребования и проверки необходимых для этого документов. В связи с

этим для обеспечения оперативности прокурорского надзора, своевременности выявления и реагирования на нарушения законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия, представляется необходимым наделение прокурора полномочием истребовать для изучения материалы проверки сообщения о преступлении при выяснении законности, обоснованности как решений о возбуждении уголовного дела, так и решений об отказе в возбуждении уголовного дела.

Автором последовательно аргументируется вывод, о том, что без такой формы прокурорского реагирования, как дача указаний по устранению выявленных нарушений закона, надзорная деятельность прокурора не в состоянии с достаточной степенью эффективности обеспечивать соблюдение законности органами дознания и органами предварительного следствия в стадии возбуждения уголовного дела. Тем более что на практике такая форма активно реализуется прокурором (при отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в 100% изученных случаев прокурорами давались конкретные указания о проведении процессуальных действий). Поэтому необходимо законодательное закрепление права прокурора в случаях выявления ненадлежащего исполнения требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях давать дознавателю, следователю, руководителю следственного органа обязательные для исполнения письменные указания о ходе рассмотрения и проверки сообщения о преступлении.

Автор считает, что для повышения эффективности прокурорского надзора представляется необходимым наделение прокурора правом на самостоятельное возбуждение уголовного дела, как при выявлении нарушений уголовного законодательства в ходе надзора за исполнением законов, так и после отмены постановления, вынесенного органами дознания и предварительного следствия об отказе в возбуждении уголовного дела.

В заключение параграфа делается вывод о том, что в сфере уголовного судопроизводства, где на основании закона допускается применение наиболее существенных ограничений прав и свобод граждан, прокурорский надзор должен быть реальным, а не декларативным инструментом утверждения законности. Поэтому возвращение прокурору полномочий на возбуждение уголовного дела при выявлении очевидных признаков преступления при осуществлении им надзорной деятельности и даче обязательных для исполнения органами предварительного следствия письменных указаний будет способствовать реальному осуществлению его функций в уголовном процессе.

В заключении подводятся итоги исследования, формулируются выводы и наиболее значимые предложения по совершенствованию действующего уголовно-процессуального законодательства и практики его применения.

В приложении приводятся результаты анкетирования практических работников, статистические данные, полученные в ходе изучения и обобщения материалов проверки и разрешения сообщений о преступлениях.

Комплекс предложений по внесению изменений и дополнений в статьи УПК РФ направленных на совершенствование процессуального положения прокурора в уголовном судопроизводстве и повышение эффективности защиты прав и свобод человека и гражданина, сформулированы в виде проекта федерального закона, приложенного к диссертации.

По теме диссертации опубликованы следующие работы автора:

Статьи, опубликованные в изданиях, указанных в перечне ВАК Министерства образования и науки РФ:

1. Чубыкин, А.В. Реализация полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела [Текст] / Э.Р. Исламова, А.В. Чубыкин // Законность. – 2011. – № 4. – 0,5 п. л. (авторство не разделено)

2. Чубыкин, А.В. О полномочиях прокурора в стадии возбуждения уголовного дела [Текст] / А.В. Чубыкин // Известия ИГЭА. – 2013. – №4. – 0,5 п.л.

3. Чубыкин, А.В. О совершенствовании уголовно-процессуальных отношений на стадии возбуждения уголовного дела [Текст] / С.В. Корнакова, А.В. Чубыкин // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2013. – № 3 (25). – 0,62 п. л. (авторство не разделено)

4. Чубыкин, А.В. О полномочиях прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: процессуально-правовые новеллы [Текст] / А.В. Чубыкин// Вопросы правоведения. – 2013. – № 4 (20). – 0,56 п.л.

5. Чубыкин, А.В. О полномочиях прокурора в стадии возбуждения уголовного дела в российском уголовном процессе [Текст] / С. В. Корнакова, А.В.Чубыкин // Библиотека криминалиста. – 2014. – № 1(12). – 0,6 п. л. (авторство не разделено).

В других изданиях:

6. Чубыкин, А.В. Проблемы обеспечения прокурором законности при приеме, регистрации и рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях (на примере работы Северо-Западной транспортной прокуратуры) [Текст] / А.В. Чубыкин // Криминалисть. – 2012. – № 1 (10). –0,62 п. л.

7. Чубыкин, А.В. К вопросу о законодательном регулировании полномочий прокурора в уголовном процессе [Текст] / А.В. Чубыкин // Пролог. – 2013. – № 3. – 0,5 п. л.

8. Чубыкин, А.В. К вопросу о самостоятельности стадии возбуждения уголовного дела [Текст] / А.В. Чубыкин // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. – 2013. – № 1. – 0,5 п.л.

9. Чубыкин, А.В. К вопросу о законодательном регулировании приема и регистрации сообщений о преступлениях [Текст] / А.В.Чубыкин // Мат-лы II Всерос. науч.-практ. конф. «Проблемы современного российского

законодательства». (Иркутск, 24 окт. 2013 г.). Иркутск; М.: РПА Минюста России, 2013. – 0,25 п.л.

10. Чубыкин, А.В. К вопросу о совершенствовании норм уголовно-процессуального закона о приеме, регистрации и проверке сообщений о преступлениях [Текст] / А.В.Чубыкин // Мат-лы Межд. науч.-практ. конф. «Правовая политика современной России: реалии и перспективы». (Иркутск, 9 нояб. 2013 г.). – 0,2 п. л.

11. Чубыкин, А.В. Значение стадии возбуждения уголовного дела [Текст] / А.В. Чубыкин // Мат-лы Межд. науч.-практ. конф. «Уголовный процесс: от прошлого к будущему» (Москва, 21 марта 2014 г.). – 0,2 п. л.

12. Чубыкин, А.В. Проблемы прокурорского надзора за законностью отказа в возбуждении уголовного дела [Текст] / В.С.Шадрин, А.В. Чубыкин // КриминалистЪ – 2014. – № 1(14) – 0,3п.л. (авторство не разделено).



Подписано в печать

Усл.печ.л. 1,4
Тираж 200

Уч.-изд. л. 1,4
Наряд № 37

— УОП РИЛ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
117638, Москва, у. Азовская, д. 2. к. 1