



# ГРАЖДАНСКОЕ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

ПП № 5(69)-2018. с. 73—77

УДК 343.163 + 343.16

Борохова Н. Е.

## ЕЩЕ РАЗ К ВОПРОСУ О РАСШИРЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

Borokhova N. E.

## ONCE AGAIN TO THE ISSUE OF EXPANDING THE POWERS OF THE PROSECUTOR IN PRE-TRIAL CRIMINAL PROCEEDINGS

*Статья содержит точку зрения автора по вопросу расширения полномочий прокурора на стадии досудебного производства, в связи с внесением в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации законопроекта, наделяющего прокурора полномочиями по фактическому руководству предварительным расследованием. Автор критически оценивает данную законодательную инициативу, указывая, что она представляет собой возвращение прокурору полномочий, утраченных им в связи с принятием Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Автор полагает, что указанные меры не будут способствовать усилению законности на стадии досудебного производства, а также снизят объективность прокурорского надзора.*

**Ключевые слова:** полномочия прокурора, возбуждение уголовного дела, прокурорский надзор, руководитель следственного органа, Прокуратура РФ, Следственный комитет РФ, проверка сообщения о преступлении, производство следственных действий, уголовное преследование, досудебное производство, предварительное расследование.

*The article contains the author's point of view on the issue of expanding the powers of the prosecutor at the stage of pre-trial proceedings. The author critically assesses this legislative initiative. The article contains arguments that these changes bring the prosecutor's office back in time (until 2007). The author believes that these measures will not be aimed at strengthening the rule of law at the stage of pre-trial proceedings. The bill will reduce the objectivity of the prosecutor's supervision.*

**Keywords:** powers of the prosecutor, initiation of a criminal case, prosecutor's supervision, Head of Investigation Department, Prosecutor's Office of the Russian Federation, Investigative Committee of the Russian Federation, checking a crime report, investigative actions, criminal prosecution, pre-trial proceedings, preliminary investigation.

Идея расширения полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве не является принципиально новой. Ностальгия по возвращению прокурору полномочий, утраченных им в связи с принятием Федерального закона от 5 июня 2007 г. №

87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», выливалась на страницы научных изданий отнюдь не единожды<sup>1</sup>. Тем не менее, данная

73

Гражданское и уголовное  
судопроизводство





проблема не утратила своей остроты, поскольку полемика ведется не только в теоретическом русле научной дискуссии, но периодически делаются попытки законодательно решить этот вопрос. Так, в очередной раз, в сентябре 2018 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации депутатами Зюгановым Г.А., Коломейцевым Н.В., Мельниковым И.И., Синельщиковым Ю.П. внесен проект Федерального закона № 550619-7 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)»<sup>2</sup>.

Указанным законопроектом предлагается наделить прокурора правом возбуждать уголовные дела публичного обвинения. Это право авторы законопроекта рассматривают как неотъемлемое условие активного участия органов прокуратуры в борьбе с преступностью. По законопроекту прокурор также сможет принимать решение о возбуждении уголовного дела по делам частного и частно-публичного обвинения при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя, если преступление совершено в отношении лица, которое в силу зависимого или беспомощного состояния либо по иным причинам не может защищать свои права и законные интересы, а также в случае совершения преступления лицом, данные о котором не известны. Прокурору предоставляется также право приостанавливать и прекращать производство по уголовному делу.

Законопроект позволяет прокурору участвовать в производстве отдельных следственных и иных процессуальных действий или проводить отдельные следственные и иные процессуальные действия без принятия уголовного дела к своему производству. Прокурор приобретает право давать следователю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, которые являются обязательными для следователя, руководителя следственного органа; разрешать отводы, заявленные нижестоящему прокурору, следователю, а также их самоотводы; принимать решение об отводе руководителя следственного органа; отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ.

По мнению авторов законопроекта, прокурор должен иметь право производить предусмотренные ч. 1 ст. 144 УПК РФ процессуальные действия при проверке

сообщения о преступлении и принимать решение по результатам рассмотрения сообщения о преступлении. Кроме того, прокурор сможет направлять уголовное дело по подследственности; принимать решение о производстве предварительного следствия следственной группой, об изменении ее состава.

В пояснительной записке к проекту закона авторы обещают наделить руководителя следственного органа некоторыми новыми полномочиями. Но их предложения в этом направлении довольно скромны: дать право руководителю следственного органа производить отдельные следственные и процессуальные действия без принятия уголовного дела к своему производству. В остальном, указанный законопроект, как усматривается из положений, приведенных выше, нацелен именно на передачу полномочий от руководителя следственного органа прокурору.

Предлагаемый законопроект знаменует собой возвращение к прошлому, поскольку направлен на наделение прокурора полномочиями, утраченными им в связи с принятием Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Известно, что данный Федеральный закон № 87-ФЗ был вызван к жизни существенными изменениями в структуре правоохранительных органов, а именно, созданием Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации. В указанном Федеральном законе № 87-ФЗ был обозначен принципиально новый правовой статус прокурора в досудебном судопроизводстве, как лица осуществляющего надзор за законностью деятельности органов предварительного расследования. Законодатель умышленно дистанцировал прокурора и органы предварительного расследования с целью придания им большей самостоятельности и независимости друг от друга. Указанная реформа досудебного производства была направлена на повышение объективности и беспристрастности прокурорского надзора, с одной стороны, а с другой стороны, на предоставление следователю большей свободы, а также расширение полномочий руководителя следственного органа<sup>3</sup>.

Представленный в Государственную Думу РФ законопроект предлагает вернуть прокурору право осуществлять непосредственное уголовное преследование, более того, фактическое руководство предварительным расследованием.

Вопреки высказанному в пояснительной записке к законопроекту мнению, указанные меры (нововведениями, повторюсь, их, по мнению автора, назвать нельзя) не будут способствовать усилению законности в сфере уголовного судопроизводства.

Во-первых, они снизят объективность и действенность прокурорского надзора. Прокурор, как и прежде, будет вовлечен в следственную деятельность, более того, станет принимать все ключевые решения по уголовному делу. Законопроект устанавливает соподчиненность прокурора и следователя, связанность их общими процессуальными задачами и функциями, что неизбежно приведет к ослаблению надзорной функции. Нельзя одновременно и надзирать и расследовать (неэффективность одновременного выполнения этих двух функций неоднократно становилась предметом критики ученых – процессуалистов, а также практиков уголовного процесса)<sup>4</sup>.

Обосновывая необходимость расширения полномочий прокурора на стадии досудебного производства, авторы законопроекта ссылаются на то, что существовавший некогда прокурорский контроль над предварительным расследованием был существенно эффективнее, чем ныне существующий судебный контроль. В качестве аргумента приводится статистика Судебного департамента при Верховном суде РФ по числу рассмотренных и удовлетворенных судом ходатайств о применении меры пресечения в виде заключения под стражу<sup>5</sup>. Действительно, статистические показатели судов общей юрисдикции за 6 месяцев 2018 года, указывают на то, что, примерно, 90% направленных в суд такого рода ходатайств органов предварительного расследования удовлетворяется (данные за 2017, 2016 годы не содержат существенных отличий). Соотношение рассмотренных и удовлетворенных ходатайств о продлении срока содержания под стражей едва ли не достигает максимума – 97,6% ходатайств находят поддержку у суда<sup>6</sup>. Эти цифры дают серьезный повод задуматься об эффективности судебного контроля, который некогда предусматривался, как одно из стратегических направлений судебной реформы. Вместе с тем, плачевное состояние дел в данной области отнюдь не дает нам оснований утверждать, что с контрольной функцией над предварительным расследованием прокуратура справлялась лучше, чем это делает суд сейчас. Официальной статистики на этот счет не существует. Ностальгические вос-

поминания авторов о том, что прокуроры, вопреки распространенному мнению, «не проштамповывали», не глядя, все ходатайства следователей, не опираются на реальные цифры.

Во-вторых, предлагаемые авторами законопроекта изменения лишают (а не наделяют, как сказано в пояснительной записке) руководителя следственного органа важнейших процессуальных полномочий. Фактически они оставляют руководителю следственного органа только административные функции в отношении подчиненных следователей. Исходя из этого, Следственный комитет РФ, который после 2007 года стал самостоятельным и независимым правоохранительным органом, превратится в придаток прокуратуры. Наименование «Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации» будет, как нельзя лучше, соответствовать чаяниям авторов законопроекта. Таким образом, воплощение в жизнь указанных изменений лишит самостоятельности Следственный комитет РФ, а, может даже, ставит под сомнение необходимость его существования (обходились же до 2007 года как-то и без Следственного комитета).

В-третьих, наделение прокурора правом осуществлять отдельные следственные и процессуальные действия обозначает на деле фактически возрождение следственных отделов в прокуратуре. Это повлечет за собой массу вопросов кадровых, финансовых и материальных, которые нужно будет решать. Очевидно, что прокуратура, в нынешнем численном составе, не потянет еще и груз предварительного расследования. Кроме того, с 2007 года кадры прокуратуры обновились настолько, что не практически не оставили в своих рядах лиц, которые когда-то вели расследование по уголовным делам. Это значит, что нужно серьезно заняться переобучением сотрудников и приемом на работу новых лиц. Думается, всем очевидно, что осуществлять надзор и вести расследование по уголовному делу – функции неблизкие и далеко не тождественные. Более того, следственным отделам потребуются помещения, оргтехника и прочее, что будет необходимо для решения новых профессиональных задач. В этом смысле вызывает удивление оптимистичная позиция авторов законопроекта, которые в финансово-экономическом обосновании к законопроекту пишут о том, что их нововведения не требуют расходов за счет федерального бюджета и не влекут каких-либо изменений финансовых обязательств государства. Думается,



что траты будут значительными и неплохо бы реформаторам задаться вопросом, так ли они необходимы.

В-четвертых, предлагаемые авторами законопроекта изменения потребуют не только серьезной перестройки Уголовно-процессуального кодекса РФ, но и внесения соответствующих правок в другие законы Российской Федерации: в Федеральный закон от 17.01.1992 N 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в Федеральный закон «О Следственном комитете Российской Федерации» от 28.12.2010 N 403-ФЗ, в Федеральный закон от 15 июля 1995 года N 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Федеральный закон от 12 августа 1995 года N 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» и многие другие.

Это серьезная заявка на пересмотр всей процедуры предварительного расследования. Если обратиться к тексту пояснительной записки к проекту Федерального закона «О следственном комитете РФ», то можно заметить, что в качестве основной цели реформирования следствия называлось создание необходимых условий для эффективной реализации полномочий прокуроров по надзору за процессуальной деятельностью органов следствия, усилению взаимодействия органов прокуратуры и следствия, повышения объективности следствия, а в итоге - обеспечение законности в сфере уголовного судопроизводства и неукос-

нительное соблюдение конституционных прав граждан». Эти задачи были поставлены, и если они не разрешены в полной мере на сегодняшний день (что, впрочем, касается также и вопроса об эффективности судебного контроля) - это не причина, чтобы делать шаг назад и возвращаться к реалиям прошлого. Энергию законодателей можно направить на разработку концепции создания единого федерального следственного органа, (исключающего ведомственное следствие), обеспечение ему реальной независимости и самостоятельности.

Следует добавить, что авторы указанного законопроекта делают не первую попытку провести через Государственную Думу законодательные предложения по расширению полномочий прокурора в уголовном судопроизводстве. В заключениях Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ давалась грамотная и взвешенная оценка предлагаемых изменений, которая актуальна и на настоящий момент<sup>7</sup>. Таким образом, не претендуя на право поставить точку в дискуссии о предоставлении прокурору дополнительных полномочий в досудебном производстве, хотелось бы несколько сместить ракурс научного обсуждения в сторону действительно актуальных проблем - например, повышения эффективности прокурорского надзора на стадии предварительного расследования.

## Литература

1. Еникеев З. Правовое положение прокурора в уголовном судопроизводстве // Законность. - 2008. - № 6. - С. 38; Тамаев Р.С., Халиулин А.Г., Буланова Н.В. Осуществление прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. - 2008. - № 2. - С. 41; Синельщиков Ю. Перспективы развития законодательства о прокуратуре в сфере досудебного уголовного процесса // Законность. - 2015. - № 10. - С. 40 и пр.
2. Проект Федерального закона № 550619-7 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)». Внесен в Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации 19.09.2018 г. // В данной редакции законопроект опубликован не был. Автор участвовал в подготовке проекта правовой позиции ФПА по представленному законопроекту.
3. Дикарев И.С. Система сдержек и противовесов в досудебном производстве по уголовным делам // Журнал российского права. - 2018. - № 3. - С. 76-83.
4. Анисимов Г. Некоторые вопросы места и роли прокурора в уголовном судопроизводстве на современном этапе совершенствования законодательства // Право и жизнь. - 2009. - № 10; Шадрин В.С. Прокурор и его полномочия в уголовном досудебном производстве // Актуальные проблемы современного уголовного процесса России: межвуз. сб. научных трудов / под ред. В.А. Лазаревой. - Самара, 2010. - С. 6-7.
5. Синельщиков Ю.П. Пути модернизации российского уголовного процесса: создание института следственных судей либо расширение полномочий прокурора? // Законность. - 2018. - № 4. - С. 54-58.
6. Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ. // URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 06.12.2018).
7. Заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ на проект федерального закона N 872311-6 «О внесе-



нии изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве) // ЭПС «Система ГАРАНТ». URL: <http://www.garant.ru/> (дата обращения: 07.12.2018).

### References

1. Yeniekeyev Z. Pravovoye polozheniye prokurora v ugovnom sudoproizvodstve // *Zakonnost'*. – 2008. – № 6. – С. 38; Tamayev R.S., Khaliulin A.G., Bulanova N.V. Osushchestvleniye prokurorskogo nadzora za protsessual'noy deyatel'nost'yu organov predvaritel'nogo sledstviya // *Vestnik Akademii General'noy prokuratury RF*. – 2008. – № 2. – С. 41; Sinel'shchikov YU. Perspektivy razvitiya zakonodatel'stva o prokure v sfere dosudebnogo ugovnogo protsessa // *Zakonnost'*. – 2015. – № 10. – С. 40 i pr.
2. Proyekt Federal'nogo zakona № 550619-7 «O vnesenii izmeneniy v Ugolovno-protsessual'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii (o rasshirenii polnomochiy prokurora v dosudebnom sudoproizvodstve)». Vnesen v Gosudarstvennuyu Dumu Federal'nogo sobraniya Rossiyskoy Federatsii 19.09.2018 g. // V dannoy redaksii zakonoprojekt opublikovan ne byl. Avtor uchastvoval v podgotovke proyekta pravovoy pozitsii FPA po predstavlenному zakonoprojektу.
3. Dikarev I.S. Sistema sderzhek i protivovesov v dosudebnom proizvodstve po ugovnym delam // *Zhurnal rossiyskogo prava*. – 2018. – № 3. – С. 76-83.
4. Anisimov G. Nekotoryye voprosy mesta i roli prokurora v ugovnom sudoproizvodstve na sovremennom etape sovershenstvovaniya zakonodatel'stva // *Pravo i zhizn'*. – 2009. – № 10; Shadrin V.S. Prokuror i yego polnomochiya v ugovnom dosudebnom proizvodstve // *Aktual'nyye problemy sovremennogo ugovnogo protsessa Rossii: mezhvuz. sb. nauchnykh trudov / pod red. V.A. Lazarevoy*. – Samara, 2010. – С. 6-7.
5. Sinel'shchikov YU.P. Puti modernizatsii rossiyskogo ugovnogo protsessa: sozdaniye instituta sledstvennykh sudey libo rasshireniye polnomochiy prokurora? // *Zakonnost'*. – 2018. – № 4. – С. 54-58.
6. Ofitsial'nyy sayt Sudebnogo departamenta pri Verkhovnom Sude RF. // URL: <http://www.cdep.ru> (data obrashcheniya: 06.12.2018).
7. Zaklyucheniye Pravovogo upravleniya Apparata Gosudarstvennoy Dumy Federal'nogo Sobraniya RF na proyekt federal'nogo zakona N 872311-6 «O vnesenii izmeneniy v Ugolovno-protsessual'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii (o rasshirenii polnomochiy prokurora v dosudebnom sudoproizvodstve)» // ЭПС «Система ГАРАНТ». URL: <http://www.garant.ru/> (data obrashcheniya: 07.12.2018).

**БОРОХОВА Наталья Евгеньевна**, доцент кафедры «Уголовный процесс, криминалистика и судебная экспертиза» ФГАОУ ВО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет), кандидат юридических наук. 454080, г. Челябинск, проспект Ленина, д.76. E-mail: borohovan@mail.ru

**BOROKHOVA Natalya**, Associate Professor of the Department “Criminal Procedure, Criminalistics and Forensic Examination” of the “South Ural State University” (National Research University), Candidate of Law. 454080, Chelyabinsk, Lenin Avenue, d.76. E-mail: borohovan@mail.ru

