

О НОВОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ УТОЧНЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА В ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

В статье рассматривается существо законодательных новелл, связанных с дополнением полномочий прокурора в досудебном производстве, анализируется и прогнозируется их влияние на формирование правоприменительной практики и развитие теоретической конструкции процессуального статуса прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса. Особое внимание уделяется положениям, связанным с проверкой сообщений о преступлениях и повышением значимости постановления прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании. К этим важным положениям также относятся дополнительные полномочия прокурора требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных не только в ходе дознания или предварительного следствия, но и непосредственно при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Наряду с положительной оценкой внесенных дополнений в действующие законы, в статье высказываются сомнения относительно того, что проведенные точечные корректировки надзорных полномочий прокурора позволят существенно повысить эффективность деятельности уполномоченных органов и их должностных лиц в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Одновременно обосновываются предложения о переименовании стадии возбуждения уголовного дела и иные теоретические позиции по характеристике данной стадии, по созданию преград для сокрытия преступлений от учета.

Ключевые слова: прокурор, стадия возбуждения уголовного дела, сообщение о преступлении, полномочия прокурора, государственный единый статистический учет.

Информация об авторе: Кобзарев Федор Михайлович, доктор юридических наук, профессор, Костромской государственной университет, г. Кострома, Россия.

E-mail: kobzarfm@yandex.ru.

Дата поступления статьи: 27.01.2020.

Для цитирования: Кобзарев Ф.М. О новом законодательном уточнении полномочий прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Вестник Костромского государственного университета. 2020. Т. 26, № 1. С. 199-203. DOI 10.34216/1998-0817-2020-26-1-199-203.

Fyodor M. Kobzaryov
Kostroma State University

ON THE NEW LEGISLATIVE CLARIFICATION OF THE POWERS OF THE PROSECUTOR IN THE PRE-TRIAL STAGES OF CRIMINAL PROCEEDINGS

The article examines the essence of legislative novels related to supplementing the powers of the prosecutor in pre-trial proceedings, analyses and predicts their impact on the formation of law enforcement practice and the development of the theoretical design of the procedural status of the prosecutor in the pre-trial stages of the criminal process. Particular attention is paid to the provisions related to checking reports of crimes and increasing the significance of the decision of the prosecutor to send relevant materials to the preliminary investigation body to resolve the issue of criminal prosecution. These important provisions also include the additional powers of the prosecutor to demand from the bodies of inquiry and investigative bodies the elimination of violations of federal law committed not only during the inquiry or preliminary investigation, but also directly during the reception, registration and resolution of reports of crimes. Along with a positive assessment of the amendments to existing laws, the article expresses doubts that the precise adjustments made to the supervisory powers of the prosecutor will significantly increase the efficiency of the authorised bodies and their officials in the pre-trial stages of criminal proceedings. At the same time, proposals on renaming the stage of initiating a criminal case and other theoretical positions on the characteristics of this stage, on creating barriers to concealing crimes from accounting, are substantiated.

Keywords: prosecutor, stage of initiating criminal case, report of crime, powers of prosecutor, state unified statistical accounting.

Information about the author: Fyodor M. Kobzaryov, Doctor of Jural Sciences, Professor, Kostroma State University, Kostroma, Russia.

E-mail: kobzarfm@yandex.ru.

Article received: January 27, 2019.

For citation: Kobzaryov F. M. On the new legislative clarification of the powers of the prosecutor in the pre-trial stages of criminal proceedings. Vestnik of Kostroma State University, 2020, vol. 26, № 1, pp. 199-203. DOI 10.34216/1998-0817-2020-26-1-199-203.

В целях обеспечения законности, предупреждения и устранения нарушений прав граждан и организаций при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, в декабре 2019 года был принят ряд федеральных законов о внесении изменений и до-

полнений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ и другие федеральные законы¹. Большинство из них связано с уточнением полномочий прокурора на стадии возбуждения уголовного дела и обусловлены необходимостью осуществления полноценной реализации права граждан на до-

ступ к правосудию, недопущения фактов сокрытия преступлений от учета и других нарушений законов, допускаемых на этом этапе досудебного производства. При этом дополнения полномочий прокурора законодателем произведено в пакете с изменениями, внесенными в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), расширяющими полномочия Генеральной прокуратуры РФ по осуществлению государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, а также о сообщениях о преступлениях, следственной работе, дознании, прокурорском надзоре.

Данные законодательные новеллы нацеливают на потребность не только уяснения и оценки их сущности и перспектив влияния на формирование правоприменительной практики, но и теоретического осмысления содержания этих норм в плане дополнения характеристики стадии возбуждения уголовного дела, правового положения прокурора в этой стадии и в целом статуса прокуратуры, ее функциональной определенности².

Начнем с анализа понятий, составляющих содержание института и стадии возбуждения уголовного дела. Внесенными изменениями в УПК РФ (п. 43 ст. 5) понятие «сообщение о преступлении» наряду с заявлением о преступлении, явкой с повинной, рапортом об обнаружении преступления дополнено постановлением прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании. Указанный акт прокурора, который, по нашему мнению, следует рассматривать как акт прокурорского реагирования, принимаемый в процессе или по результатам надзора за исполнением законов, выявления нарушений уголовного закона, ранее был указан в п. 4 ст. 140 УПК РФ в качестве повода для возбуждения уголовного дела. Исходя из этого, в соответствии с прежней редакцией ст. 143 УПК РФ указанное постановление прокурора требовало для регистрации его в установленном порядке в качестве преступления оформления рапортом соответствующего должностного лица об обнаружении признаков преступления. Это создавало определенные трудности и временные задержки как при рассмотрении вопросов органами предварительного расследования и их должностными лицами о регистрации данного постановления прокурора в качестве сообщения преступления, так и при принятии решения по результатам его рассмотрения в порядке ст. 144 УПК РФ.

Соответственно, произведенные законодательные уточнения направлены на повышение значимости рассматриваемого акта прокурора и оказания положительного влияния на состояние законности и регистрационной дисциплины на стадии возбуждения уголовного дела.

В продолжение анализа поводов и основания возбуждения уголовного дела следует отметить, что одновременно Федеральным законом от 27.12.2019 № 498-ФЗ статья 140 УПК РФ дополнительно положением, определяющим, что поводом для возбуждения уголовного дела не могут служить: факт представления специальной декларации в соответствии с Федеральным законом «О добровольном декларировании физическими лицами активов и счетов (вкладов) в банках и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также сведения, содержащиеся в указанной декларации и документах и (или) сведениях, прилагаемых к ней. Этим самым, а также дополнениями ст. 75, 164 УПК РФ об отнесении сведений из этой специальной декларации, полученных в результате проведения оперативно-розыскных мероприятий или следственных действий к недопустимым доказательствам и о запрете изъятия такой декларации и приложения к ней при производстве следственных действий, осуществлена гармонизация положений так называемого закона об амнистии капитала с положениями уголовно-процессуального закона. Соответственно, данные дополнения должны теперь быть в зоне повышенного внимания прокуроров при реализации ими надзорных полномочий.

Следующее дополнение уголовно-процессуального закона непосредственно связано с надзорными полномочиями прокурора за исполнением законов при производстве предварительного расследования и, в частности, с предметом надзора, состоящим в соблюдении установленного порядка приема, регистрации и разрешении сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях. Дополнение п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ положением о полномочии прокурора требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных не только в ходе дознания или предварительного следствия, но и непосредственно при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, обусловлено тем, что прежняя редакция данной нормы не предусматривала возможности прокурора вносить данный акт прокурорского реагирования на нарушения, допущенные в ходе доследственной проверки. Хотя ст. 29 Закона о прокуратуре определяет в качестве предмета рассматриваемого направления надзора как установленный порядок разрешения заявлений и сообщений о преступлении, так и законность решений, принимаемых органами дознания и органами предварительного следствия, в том числе, надо понимать, и в ходе доследственной проверки.

В результате прокурорам приходилось использовать иные средства прокурорского надзора, применение которых нередко оспаривались органами и должностными лицами, уполномоченными

ми осуществлять прием, регистрацию и проверку сообщений о преступлении, что явно не способствовало укреплению законности на данном этапе уголовного процесса.

Произведенное уточнение надзорных полномочий прокурора в определенной степени восполняет имеющийся пробел в законодательстве, однако вряд ли, во-первых, решит проблему, связанную со сложившейся порочной практикой многократной отмены прокурорами постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела по причине неполноты или иной некачественности проведенных проверок сообщений о преступлениях³, а во-вторых, оно не вносит ясность в определение теоретической конструкции процессуального статуса прокурора на этой стадии и самой стадии возбуждения уголовного дела.

Не затрагивая особо дискуссионные вопросы о сохранении или ликвидации вообще стадии возбуждения уголовного дела и о предоставлении прокурору права возбуждать уголовные дела [Бозров, Ергашев, Кобзарев], следует отметить, что учеными и практическими работниками неоднократно высказывались предложения о необходимости существенной законодательной корректировки положений, регламентирующих порядок рассмотрения сообщений о преступлениях, уточнения в понятиях, наименовании первоначальной стадии уголовного судопроизводства.

Это касается, в частности, названия в УПК РФ раздела VII «Возбуждение уголовного дела», которое было бы правильнее именовать «Рассмотрение сообщения о преступлении и возбуждение уголовного дела» [Сиверская: 12, 28–29], так как в главе 19 данного раздела наряду с поводами и основанием для возбуждения уголовного дела регламентируется порядок приема, регистрации, проверки сообщения о совершенном или готовящемся преступлении и принятия решения по результатам этой проверки.

Исходя из этого, представляется целесообразным рассмотреть вопрос и о переименовании самой первоначальной стадии уголовного процесса и именовать ее, как и раздел «Рассмотрение сообщения о преступлении и возбуждение уголовного дела».

Наряду с этим желательным является внесение ясности по поводу понятий, определяющих процессуальный статус прокурора в досудебном производстве, а именно: «надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия» (ч. 1 ст. 37 УПК РФ), «надзор за исполнением законов органами, осуществляющими... дознание и предварительное следствие» (ст. 1, 30, гл. 3 Закона о прокуратуре). На наш взгляд, ни одно из этих определений не является точным по отношению к предмету надзора и полномочиям прокурора на досудебных стадиях. Первое определение является слишком узким, так

как не охватывает надзор за непроцессуальными действиями при приеме, регистрации и проверке сообщений о преступлениях, а второе – чрезмерно широким по причине включения в предмет надзора действий указанных органов и их должностных лиц, выходящих за сферу уголовно-процессуальной деятельности. Поэтому более предпочтительной представляется формулировка типа: «Надзор за исполнением законов при рассмотрении сообщения о преступлении и производстве дознания и предварительного следствия».

В качестве положительного аспекта, безусловно, следует рассматривать уточнение полномочий прокурора посредством внесения дополнений в ст. 145 УПК РФ «Решения, принимаемые по результатам рассмотрения сообщения о преступлении», связанных с передачей сообщения о преступлении по подследственности. Это касается четкого определения обязанности органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа направлять копию постановления о передаче по подследственности материалов проверки сообщения о преступлении в течение 24 часов с момента вынесения такого постановления прокурору (дополнение ч. 2 ст. 145 УПК РФ). При этом в ч. 4 данной статьи определено, что споры о передаче сообщения по подследственности разрешаются прокурором в течение 3 суток с момента поступления соответствующего обращения.

Указанные уточнения уголовно-процессуального закона по своей сути выступают в качестве дополнительной преграды сокрытия от учета преступлений, нередко совершаемого посредством пересылки сообщения о преступлении без достаточных оснований в другие органы по подследственности или территориальности и вызывающие необходимость обращения пострадавших от преступлений в самые высокие государственные инстанции⁴.

Далее – о взаимосвязанности перечисленных уточнений полномочий прокурора в досудебных стадиях с изменениями, внесенными в Закон о прокуратуре (ст. 51) и другие законы, регламентирующие деятельность отдельных правоохранительных органов и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации по вопросам государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, а также о сообщениях о преступлениях, следственной работе, дознания, прокурорском надзоре.

Как известно, на Генеральную прокуратуру РФ возложено ведение государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состоянии преступности, раскрываемости преступлений, состояния и результатов следственной работы и прокурорского надзора сравнительно недавно, начиная с 2012 года. Наделение прокуроров указанными дополнительными

полномочиями в значительной мере обусловлено тем, что неотъемлемой составляющей учета данных о преступности является учет сообщений о преступлениях. При этом значительное число нарушений прав граждан на доступ к правосудию, а также фактов сокрытия преступлений выявляется именно при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях.

Наряду с этим ранее действующая редакция статьи 51 Закона о прокуратуре отличалась неполнотой, нечеткостью ряда положений и свидетельствовала, по мнению отдельных ученых, в момент ее введения о том, что ведение государственного учета прокуратурой как одно из её новых направлений внешней функциональной деятельности отличается пассивным характером, так как выражается в сборе по установленной Росстатом единой методике соответствующей информации от органов, осуществляющих уголовное преследование, отражающей состояние борьбы с преступностью на всех ее стадиях, начиная с регистрации заявлений и сообщений о фактах совершения либо подготовки уголовно наказуемых деяний [Винокуров].

Вместе с тем правоприменительная практика показала, что накапливаемый прокуратурой массив данных позволяет выявлять нарушения не только единого порядка учета преступлений, повысить достоверность статистической информации, противодействовать фактам создания видимости благоприятной ситуации с состоянием преступности, но и пресекать нарушения требований уголовно-процессуального законодательства [Инсаров].

Для упорядочивания этой деятельности внесенными изменениями установлено, в частности, что Генеральная прокуратура РФ:

- осуществляет государственный единый статистический учет в указанной сфере, проводит федеральное статистическое наблюдение на основе первичных статистических данных, предоставляемых государственными органами;

- утверждает формы федерального статистического наблюдения, указания по их заполнению, официальную статистическую методологию, порядок и сроки предоставления первичных статистических данных;

- размещает полученную официальную статистическую информацию на официальном сайте РФ в сети Интернет в форме открытых данных с учетом ограничений, установленных федеральными законами;

- осуществляет создание, развитие, ввод в эксплуатацию и обеспечение функционирования государственной автоматизированной системы правовой статистики и является ее оператором.

Кроме того, определено, что приказы Генерального прокурора РФ по вопросам государственного единого статистического учета и государственной автоматизированной системы правовой статисти-

стики, согласованные с федеральными государственными органами и федеральными органами исполнительной власти, обладающими соответствующими первичными статистическими данными, обязательны для исполнения указанными государственными органами. При этом следует учитывать, что ряд положений новой нормы вступают в силу с 1 января 2022 года.

Примечания

¹ Федеральные законы «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 27.12.2019 № 498-ФЗ, от 27.12.2019 № 499-ФЗ // Российская газета. 2019. 31 дек. № 296; Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного единого статистического учета данных о состоянии преступности, а также о сообщениях о преступлениях, следственной работе, дознании, прокурорском надзоре» от 27.12.2019 № 487-ФЗ // Российская газета. 2019. 31 дек. № 296.

² Необходимость в последнем обусловлена тем, что в Генеральной прокуратуре РФ в настоящее время разрабатывается новая редакция закона о прокуратуре. См.: Егоров И. Добавят полномочий // Российская газета. 2020. 15 января. № 5.

³ В докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 1918 год приводится пример о том, что в Московской области следователями в течение семи лет по материалу проверки сообщения о преступлении 23 раза отказывалось в возбуждении уголовного дела, и каждый раз надзирающим прокурором постановление о возбуждении уголовного дела отменялось с направлением материала на дополнительную проверку // Российская газета. 2019. 11 июня. № 125.

⁴ Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 1918 год // Российская газета. 2019. 11 июня. № 125.

Библиографический список

Бозров В.М., Ергашев Е.Р., Кобзарев Ф.М. Возбуждение и расследование уголовных дел прокурором: шаг вперед или два шага назад // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 3 (65). С. 52–60.

Винокуров А.Ю. Государственный учет как самостоятельное направление (участок) деятельности прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 74–76.

Инсаров О.А. Внедрение в органах прокуратуры Российской Федерации информационных технологий и меры по укреплению законности в деятельности субъектов учета // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 1 (63). С. 48–52.

Сиверская Л.А. Рассмотрение сообщений о преступлениях: правовое регулирование и процессуальный порядок: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 31 с.

References

Bozrov V.M., Ergashev E.R., Kobzarev F.M. *Vozbuzhdenie i rassledovanie ugovolnykh del prokurorom: shag vpered ili dva shaga nazad* [Prosecutor initiating and investigating criminal cases: one step forward or two steps back]. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation], 2018, № 3 (65), pp. 52–60. (In Russ.)

Vinokurov A.Iu. *Gosudarstvennyi uchet kak samostoiatel'noe napravlenie (uchastok) deiatel'nosti prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [State accounting as an independent area (section) of activity of the prosecutor's office of the Russian

Federation]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo* [Administrative and municipal law], 2011, № 3, pp. 74–76. (In Russ.)

Insarov O.A. *Vnedrenie v organakh prokuratury Rossiiskoi Federatsii informatsionnykh tekhnologii i mery po ukrepleniiu zakonnosti v deiatel'nosti sub"ektov ucheta* [The introduction of information technologies in the prosecution authorities of the Russian Federation and measures to strengthen the rule of law in the activities of accounting entities]. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Academy of the Prosecutor General of the Russian Federation], 2018, № 1 (63), pp. 48–52. (In Russ.)

Siverskaia L.A. *Rassmotrenie soobshchenii o prestupleniiakh: pravovoeregulirovanie i protsessual'nyi poriadok* [Examination of reports of crimes: legal regulation and procedural procedure]: avtoref. dis. ... kand. iurid. nauk. М., 2015. 31 p. (In Russ.)