

**Сравнительно правовая характеристика правового статуса прокуратуры на
стадии досудебного производства по уголовно- процессуальному
законодательству России и стран СНГ**

Научный руководитель – Ментюкова Мария Алексеевна

Краюхин Сергей Борисович

Студент (магистр)

Тамбовский государственный технический университет, Тамбовская область, Россия

E-mail: serega.krasyuhin@yandex.ru

Одним из самых развитых и универсальных правовых институтов, направленных на защиту и восстановление прав и свобод граждан на всех этапах расследования уголовного дела, во многих странах мира является прокуратура.

Национальное законодательство каждой страны по-разному определяет её статус, правовые механизмы и способы воздействия, что непосредственно влияет на уровень законности и качества расследования.

В этом плане, статистические показатели Российской Федерации остаются положительными, однако остаётся острой проблема качества расследования, которая напрямую зависит от взаимодействия органов прокуратуры и органов следствия и дознания.

Так, согласно докладу Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, количество выявленных прокураторами на досудебной стадии нарушений закона со стороны органов расследования за 2017 год составило 5,2 млн., что превышает показатель за 2016 год на 1,8%.

Складывающаяся негативная динамика в большей степени свидетельствует о несовершенстве правовых инструментов в ходе надзора за органами предварительного расследования.

С целью выявления недостатков особый интерес представляет сравнительная правовая характеристика правового статуса института прокуратуры Российской Федерации (далее - прокуратура РФ) и страны, где складывается позитивная практика взаимодействия прокуратуры и органов предварительного расследования на стадии досудебного производства.

Преимущественно, сравнение необходимо провести с нормативно правовой базой той страны, с которой Российская Федерация имеет общие «корни» в законодательстве, схожие особенности правовой культуры и методик расследования.

Обоснованным выглядит сравнение правового положения прокуратуры Российской Федерации и Республики Беларусь (далее - РБ).

Правовой статус прокуратуры РФ на стадии предварительного расследования, как оговаривалось ранее, закреплён в Конституции РФ, ФЗ «О прокуратуре РФ» и Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации. В свою очередь схожие полномочия прокурора в РБ регулируют Конституция РБ, Закон Республики Беларусь № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» (далее - Закон о прокуратуре РБ) и Уголовно-процессуальном кодексе Республики Беларусь (далее - УПК РБ).

За последние десять лет в процессуальное законодательство обеих стран вносилось множество изменений, касающихся функций и полномочий прокурора на досудебной стадии уголовного судопроизводства. Сравнение норм позволит сделать вывод об эффективности нововведений и перспектив развития.

Первое принципиальное отличие, заключается в сущности прокурорского надзора и его объекте.

Согласно ч.1 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее - УПК РФ) прокурор осуществляет надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

В свою очередь, исходя из общего смысла ст. 34 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь (далее - УПК РБ), прокурор осуществляет надзор за законностью расследования уголовных дел.

Различие является принципиальным и заключается в том, что для осуществления надзора за законностью расследования прокурор должен быть наделен рядом полномочий, которые позволили бы ему пресекать любое нарушение законности при производстве по уголовному делу. В свою очередь надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия подразумевает ограниченный перечень прав прокурора по воздействию на должностных лиц, нарушивших процессуальные нормы.

Второе по значимости отличие заключается в возможности возбуждать уголовные дела. В соответствии с ч. 4 ст.34 УПК РБ прокурор имеет право возбуждать уголовное дело и отказывать в его возбуждении, может принимать уголовное дело к своему рассмотрению и, используя полномочия следователя, производить его расследование.

В свою очередь, законодательство РФ, с 2010 года полностью лишило прокурора права возбуждать и расследовать уголовные дела. Единственным механизмом, позволяющим в дальнейшем возбудить уголовное дело, является закрепленное в п.2 ч.2 ст.37 УПК РФ право прокурора выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании на основании выявленных в ходе проверки фактов нарушения законодательства.

Однако норма не предусматривает обязательного исполнения постановления прокурора, следователь либо дознаватель в полной мере может мотивированно отказать в возбуждении уголовного дела.

Следующие отличия касаются процедуры истребования прокурором материалов проверок и уголовных дел с последующим принятием по ним процессуальных решений.

В соответствии с п.1 ч.5 ст.34 УПК РБ прокурор имеет право письменно истребовать от следователя и органа дознания для проверки уголовные дела, материалы, а также проверять уголовные дела, материалы.

Норма российского уголовного процессуального права (ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ) гласит, что возможность ознакомления с материалами находящегося в производстве следователя уголовного дела, предоставляется прокурору лишь по мотивированному письменному запросу.

Данная формулировка значительным образом вводит в заблуждения участников рассматриваемых правоотношений.

Представляется не очевидным понимание мотивированности запроса. Прокурор, запрашивая необходимые материалы уголовного дела, должен дать пояснения и аргументировать необходимость предоставления соответствующих данных. Однако существующая формулировка закона даёт возможность следователю или руководителю следственного органа субъективно оценивать доводы прокурора. Рассматривая запрос, уполномоченное лицо органа следствия, руководствуясь личными убеждениями и заинтересованностью в непредставлении сведений, может отказать в выдаче запрашиваемых материалов. Сложившееся процессуальное положение ставит под угрозу прозрачность и законность расследования.

Таким образом, существующий пробел законодательства предоставляет возможность следователю или руководителю следственного органа сформировать ошибочную карти-

ну расследования, путём сокрытия и фальсификации материалов уголовного дела на отдельных этапах расследования. В целом, такой подход ставит под сомнение безусловность судебной перспективы уголовного дела.

Следует рассмотреть отличия в процессуальных полномочиях прокурора по руководству следствием.

Согласно п.14 ч.5 ст.34 УПК РБ прокурор уполномочен санкционировать применение мер пресечения и производства следственных действий.

Аналогичные полномочия в отношении органов предварительного расследования, российское законодательство возложило на руководителя следственного органа. За прокурором остались закреплены лишь полномочия: давать согласие дознавателю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения.

Особое внимание следует уделить полномочиям прокурора по отмене незаконных и необоснованных решений следователей и дознавателей.

Согласно п.5 ч.5 ст. 34 УПК РБ прокурор имеет право отменять незаконные и необоснованные постановления, начальника следственного подразделения, следователя, органа дознания и лица, производящего дознание.

Прокурор в РФ, согласно п.6 ч.2. ст.37 УПК РФ так же имеет право отменить незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания и дознавателя. Однако в отношении органов следствия, прокурор имеет право проверять законность и обоснованность постановлений и принимать по ним решения самостоятельно лишь в трёх случаях: об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела.

В остальном, прокурор в случае обнаружении незаконности и необоснованности действий уполномочен только требовать устранения нарушений законодательства.

Следует отметить, что никаких гарантий обязательности исполнения требований прокурора не предусмотрено. Орган следствия или дознания имеет право возразить вынесенным требованиям.

В отношении обеспечительных мер требования прокурора, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) в ст. 17.7 устанавливает ответственность граждан и должностных лиц за умышленное невыполнение требований прокурора, однако согласно примечанию к норме, данное требование не распространяется на отношения, связанные с осуществлением прокурором надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

В свою очередь ст. 23.1 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях без исключения устанавливает ответственность должностных лиц и граждан за неисполнение требований должностного лица, осуществляющего государственный контроль и (или)

надзор.

Таким образом, сравнив полномочия прокуроров по УПК РФ и УПК РБ, можно сделать вывод, что прокурор в Республике Беларусь обладает большей процессуальной самостоятельностью и более эффективными механизмами воздействия на органы следствия и дознания, что положительно сказывается на качестве расследования.

Так, согласно сведениям официального сайта Национального статистического комитета Республики Беларусь за 2017 год сотрудниками органов предварительного расследования и прокуратуры было расследовано 47 700 дел, что от общего показателя зарегистрированных преступлений на территории РБ (86 326) составило 55,3%.

В свою очередь, согласно данным Генерального прокурора РФ аналогичный показатель

в России составил 51,3%.

Низкий по сравнению с РБ показатель можно объяснить реформированием уголовного процессуального законодательства России, которое значительно расширило круг полномочий органов следствия, и одновременно лишило некоторых возможностей прокурора как в рамках надзора, так в рамках уголовного преследования, тем самым обеспечив своего рода процессуальную неприкосновенность следователя на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

Размытость формулировок в части полномочий прокурора и сотрудников органов предварительного расследования предоставляют возможность неоднозначно трактовать правовые нормы. Как правило, это непосредственно отражается на раскрываемости и эффективности расследования.

В связи с этим представляется обоснованным внести некоторые изменения в законодательстве РФ.

В первую очередь необходимо кардинально изменить формулировку ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ. Предоставляемые процессуальные свободы оценки мотивированности, выбора объёмов и определения сроков исполнения запроса прокурора о предоставлении материалов уголовного дела создают условия для сокрытия нарушений законности проводимого расследования и явно свидетельствуют о принижении значимости прокурорского надзора.

Существующий на данный момент способ проверки прокурором исполнения закона с предварительного согласия того лица, деятельность которого предстоит проверить, вызывает сомнения в эффективности и качестве такого надзора.

В связи с этим, необходимо ч. 2.1. ст. 37 УПК РФ изложить в следующем содержании: «Прокурор уполномочен истребовать находящиеся в производстве следователя (дознавателя) материалы уголовного дела».

В части гарантий обязательности исполнения требований прокурора необходимо внести изменения в те нормы, которые обеспечивают и данное правовое средство.

Считаем необходимым вернуть существовавшее ранее право привлечения к административно ответственности должностных лиц органов предварительного расследования закрепленное в ст. 17.7 КоАП РФ. Подобная мера позволит повысить значимость прокурорского надзора и усилит полномочия прокурора направленные на устранение причин нарушений и восстановление законности.

Источники и литература

- 1) Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ.
- 2) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ .
- 3) Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь от 16 июля 1999 года № 295-З.
- 4) Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях от 21 апреля 2003 № 194-З.
- 5) Статистический сборник Генеральной прокуратуры Российской Федерации «Состояние преступности в России за январь–декабрь 2017 г» от 07 февраля 2018 г.