

УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС, КРИМИНАЛИСТИКА; ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

УДК 343.3

DOI: 10.17277/pravo.2020.04.pp.080-087

Рассмотрен процессуальный статус прокурора на стадии разрешения сообщений о преступлениях, а также проанализированы тенденции развития процессуального статуса прокурора. Проведено исследование, в рамках которого выдвигаются предложения, направленные на повышение действенности реализации прокурорского надзора за разрешением сообщений о преступлениях. Особое внимание уделено вопросу расширения уголовно-процессуального статуса прокурора в рамках предоставления ему определенных полномочий по принятию решения. Предложено авторское видение мер, направленных на повышение эффективности прокурорского надзора.

Ключевые слова: прокурор; возбуждение уголовного дела; постановление об отказе в возбуждении уголовного дела; уголовно-процессуальный статус прокурора; полномочия; прокурорский надзор.

Евгения Юрьевна Баклыкова,
*инспектор по исполнению административного законодательства,
отдельный специализированный батальон ДПС ГИБДД УМВД России
по Тамбовской области, Тамбов, Россия;
epotorykina@mvd.ru*

К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМАТИКЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОКУРОРАМИ НАДЗОРНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ НА ЭТАПЕ РАЗРЕШЕНИЯ СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ

В настоящее время важным является вопрос реализации органами прокуратуры полномочий по отмене решений органов предварительного расследования об отказе в возбуждении уголовного дела. Так, В. С. Шадрин указывает, что достаточно распространено принятие по надуманным основаниям постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела на этапе возбуждения уголовного дела [13, с. 49].

При анализе специальной литературы выяснили, что выносимые постановления об отказе в возбуждении уголовного дела ежегодно отменяются в размере около 40 %. Принятие процессуального решения в виде незаконного и (или) необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела, во-первых, связано с фальсификацией проверочных материалов по сообщению о преступлении, во-вторых, ведет к незаконному сокрытию от статистического учета преступлений. Данная деятельность отечественных правоохранительных органов является подрывной по отношению к конституционным началам российской государственности, так как базовым образом нарушает основные права, свободы и законные интересы граждан, пагубным образом влияет на доступ к действительной информации о состоянии преступности. Кроме того, исправление процессуального

решения на законное и обоснованное серьезным образом затягивает сроки проведения доследственной проверки по подаваемым заявлениям (сообщениям) о преступлениях. Данное положение вещей крайне негативно отражается на доверии российского общества к системе правоохранительных органов государства, а также затрудняет доступ к правосудию граждан-участников уголовного судопроизводства [5].

При осуществлении прокурорами проверки «отказных» материалов, происходит предупреждение и пресечение некоторых нарушений: недостаточная обоснованность в содержании материала проверки для отказа в возбуждении уголовного дела; неполнота проведенной процессуальной проверки; некорректное толкование уголовно-правовых норм при отказе в возбуждении уголовного дела¹.

Следует указать, что при действующем уголовно-процессуальном статусе прокурор имеет право реализовывать надзорную деятельность за законностью принимаемых органами предварительного расследования процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела и требовать устранения нарушений закона при приеме (регистрации) и разрешении сообщений о преступлениях нарушений (п.п. 3, 5.1 ч. 1 ст. 37 УПК РФ) [4, с. 69]. Отметим, что существует особый уголовно-процессуальный порядок отмены прокурором необоснованных и(или) незаконных решений дознавателя (органа дознания) об отказе в возбуждении уголовного дела: в течение 5 дней постановление отменяется и перенаправляется начальнику органа дознания на дополнительную проверку (ст.ст. 144 – 145 УПК РФ), указывается срок исполнения, перечисляются необходимые следственные действия, экспертизы и пр. (ч. 4 ст. 146, ч. 6 ст. 148 УПК РФ)² [8].

В данном контексте репрезентативным примером необоснованного решения органа предварительного расследования об отказе в возбуждении уголовного дела будет следующий: прокуратурой Большесолдатского района Курской области проведена проверка «отказного» материала, в ходе которой было установлено: 24 декабря 2018 г. Глебова И. В. сообщила в ОМВД России по Большесолдатскому району Курской области о хищении у нее иконы «Николай Угодник» в период времени с 13 ноября 2018 г. по 06 декабря 2018 г. (КУСП № 1272 от 24 декабря 2018 г. ОМВД России по Большесолдатскому району). Материал проверки по данному факту был отписан на исполнение участковому уполномоченному полиции Анопьеву А. С. 3 января 2019 г. Последний, имея умысел на сокрытие данного преступления от статистического учета, предложил Глебовой И. В., не оказывая на нее давления, внести в бланки заявления от 03 января 2019 г. и объяснения, ложные сведения об обнаружении похищенной ико-

¹ См.: Роль прокуратуры при выявлении укрытых от учета преступлений [Электронный ресурс] // Троицкий муниципальный район Челябинской области: офиц. сайт. URL: <https://clck.ru/MGoeW> (дата обращения: 23.02.2020).

² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 27.12.2018): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 нояб. 2001 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 5 дек. 2001 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ч. I, ст. 4921; Рос.газ. 2018. 27 дек.

ны в ее доме. Глебова И. В. написала заявление и объяснение от 03 января 2019 г. с указанием ложных сведений об обнаружении похищенной иконы. Далее участковый уполномоченный полиции провел осмотр жилища Глебовой И. В., составил подложный протокол ОМП и вынес в связи с подложным обнаружением пропавшей иконы решение об отказе в возбуждении уголовного дела. Данное решение уже 17 января 2019 г. было отменено прокуратурой Большесолдатского района Курской обл.³ Другой показательный пример приводился в докладе от 27.04.2013 экс-генерального прокурора Российской Федерации Ю. Я. Чайки: в Ставропольском крае прокурор свыше трех раз отменял незаконно вынесенные решения о безвестном отсутствии гражданина, после чего было возбуждено уголовное дело по части первой статьи 105 Уголовного кодекса Российской Федерации, следователь был привлечен к уголовной ответственности⁴.

Многие теоретики считают, что предоставление прокурору процессуального полномочия по вынесению мотивированного постановления о направлении в орган предварительного расследования материала доследственной проверки будет способствовать форсированию качества, действенности и результативности надзорной деятельности прокурора, в целях принятия решения о наличии (отсутствии) необходимости осуществления уголовного преследования по факту выявленных нарушений требований федерального законодательства [6]. В данной связи А. В. Чубыкин полагает необходимым предоставить прокурору права давать письменные указания органам следствия и дознания относительно материалов проверок по сообщениям о преступлениях для более результативной защиты прав потерпевших [14]. Е. В. Тузова, в свою очередь, подчеркивает, что расширение процессуальных полномочий данного участника уголовного судопроизводства позволит пресекать вынесение незаконных и(или) необоснованных постановлений органами предварительного расследования об отказе в возбуждении уголовного дела [11, с. 135].

А. П. Кругликов выступил с предложением вернуть прокурору полномочия возбуждать уголовное дело при наличии условий, регламентированных российским уголовно-процессуальным законом, что, по его мнению, будет верным решением в процессе усовершенствования процессуального статуса прокурора [7, с. 16].

В соответствии с показателями официальной статистики на момент 2005 года (до периода законодательного лимитирования уголовно-процессуального статуса прокурора) отечественными прокурорами отменено 517 706 вынесенных незаконно постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела (четверть из числа которых сопровождалась возбуждением уголовного дела). Спустя десятилетие, в отсутствие у органов прокура-

³ Приговор № 1-21/2019 от 12 августа 2019 г. по делу № 1-21/2019 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. Суды общей юрисдикции. URL: sudact.ru/regular/doc/ВКрОдntwlnlw/ (дата обращения: 16.11.2020).

⁴ Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 27 апреля 2013, 14:36 [Электронный ресурс] // Офиц. сайт. Генеральной прокуратуры РФ. Взаимодействие со СМИ. URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/82414/ (дата обращения: 16.11.2020).

туры полномочия возбуждать уголовное дело, ситуация на данном направлении прокурорской деятельности существенным образом поменялась: в 2016 г. отменено постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела – 2 494 232, в 2017 г. – 2 381 432, в 2018 г. – 2 225 641, в 2019 г. – 2 035 927⁵. Тем не менее важно указать, что большинство опрошенных практических работников и отечественных правоведов склоняются к позиции, что прокурор сегодня лишен основной эффективной меры реагирования на нарушения органами предварительного расследования требований уголовно-процессуального закона, которым являлось право возбуждать при наличии соответствующих оснований уголовное дело.

Отметим, что результаты опроса обозначили необходимость возвращения прокурору указанного полномочия. С данным предложением согласны: 81 (98,78 %) опрошенных судей, 68 (98,55 %) респондентов из числа прокуроров, 44 (50,57 %) сотрудника органов внутренних дел, 23 (58,97 %) следователя СК РФ и 12 (44,44 %) следователей ФСБ РФ, а также 73 (94,81 %) опрошенных научно-педагогических работника. Большинство отечественных правоведов, среди которых необходимо указать В. П. Божьева, Е. Д. Болтошева, Д. А. Сычева, А. Г. Халиулина разделяют методологическую позицию, в соответствии с которой необдуманным шагом законодателя было исключение из процессуального статуса прокурора полномочий по возбуждению уголовного дела, неадекватным положениям ратифицированных Россией международных правовых актов [1; 2, с. 65; 3, с. 90 – 102; 10, с. 28 – 42; 12; 13]. Согласно пунктам рекомендаций от 06.10.2000 г. о роли прокуратуры в системе правосудия по уголовным делам, изданным для государств-членов Комитета министров Совета Европы № R (2000) 19, полномочие по принятию в рамках собственной компетенции во всех системах уголовного правосудия решений о возбуждении и(или) продлении уголовного судопроизводства представляет собой необъемлемое полномочие прокуратуры⁶.

Вышеуказанные факты свидетельствуют о необходимости расширения процессуального статуса прокурора полномочиями по возбуждению в рамках собственной компетенции уголовных дел. Сегодня данная уголовно-процессуальная «реституция» достаточно актуальна, ввиду того обстоятельства, что система мер прокурорского реагирования ограничивает последнего рамками перенаправления материалов с признаками состава преступления в орган предварительного расследования в целях принятия решения о необходимости инициирования уголовного преследования либо

⁵ Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры Российской Федерации в 2016 – 2019 гг. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной Прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 12.04.2020).

⁶ Рекомендация Комитета министров Совета Европы от 6 октября 2000 г. № R (2000) 19 «Комитет министров – государствам-членам о роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» (принята Комитетом министров Совета Европы 6 октября 2000 г. на 724-м заседании представителей министров) // Журнал российского права. 2001. № 8. С. 56 – 92.

отсутствия такового (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ)⁷. Прокурор изолирован от возможности самостоятельно принимать решения о возбуждении уголовного дела, что обозначает отсутствие у него правовых средств для эффективной реализации полномочий по надзору за соответствием действующему законодательству решений органов предварительного расследования по сообщениям о преступлениях.

В случае дополнения процессуального статуса прокурора полномочием на вынесение решений о возбуждении уголовного дела будет оптимизирован процесс осуществления прокурорского надзора за законностью действий субъектов предварительного расследования на стадии возбуждения уголовного дела, а также осуществления от имени государства уголовного преследования. В данной связи целесообразным представляется дополнение уголовно-процессуального статуса прокурора полномочием возбуждать уголовное дело после отмены постановления органа предварительного расследования об отказе в возбуждении уголовного дела. Если прокурор выявит признаки состава преступления в «отказном» материале, последнему необходимо будет самостоятельно возбуждать уголовное дело, а также направить материал по подследственности (ст. 151 УПК РФ). Данное предложение поддержали 80 (97,56 %) опрошенных судей, 68 (98,55 %) опрошенных прокуроров, 41 (47,13 %) сотрудник органов внутренних дел РФ, 23 (58,97 %) следователя СК РФ и 12 (44,44 %) следователей ФСБ РФ, а также 85 из 94 (90,43 %) научно-педагогических работников.

Таким образом, представляется целесообразным дополнить формулировку части второй статьи 37 УПК РФ пунктом 6.3) в следующей редакции: «6.3) отменять постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, которые были ранее вынесены нижестоящими прокурорами, а также органами предварительного расследования, с одновременным возбуждением уголовного дела и одновременной пересылкой по подследственности, в соответствии с ч. 2 ст. 20, ст. 151 настоящего Кодекса». Указанный вывод поддержали 81 из 82 (98,78 %) опрошенных судей, 67 из 69 (97,10 %) опрошенных прокуроров, 36 из 87 (41,37 %) опрошенных сотрудников органов внутренних дел РФ, 29 из 39 (74,35 %) опрошенных следователей СК РФ, 23 из 27 (85,19 %) следователей ФСБ РФ, а также 75 из 77 (97,4 %) научно-педагогических работников.

На данном этапе целесообразным представляется консолидировать выводы проведенного исследования:

1. Паллиативной мерой прокурорского реагирования, не гарантирующей восстановления уголовно-процессуальной законности, представляется направление материалов процессуальных проверок прокурором в орган предварительного расследования в целях решения вопроса о необходимости осуществления уголовного преследования.

⁷ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 23.04.2018 г.): принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22 нояб. 2001 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 5 дек. 2001 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 52, ч. 1, ст. 4921; 2018. № 18, ст. 2569. Рос. газета, 2018, 27 дек.

2. На основании выводов проведенного исследования представляется необходимым для оптимизации прокурорского надзора за разрешением сообщений о преступлениях расширить уголовно-процессуальный статус прокурора, предоставив данному участнику уголовного судопроизводства полномочия возбуждать уголовные дела при установлении незаконно и необоснованно вынесенных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела.

3. В целях повышения действенности прокурорского надзора в рамках уголовного судопроизводства представляется целесообразным дополнить часть вторую статьи 37 УПК РФ пунктом 6.3) следующего содержания: «6.3) отменять постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, которые были ранее вынесены нижестоящими прокурорами, а также органами предварительного расследования, с одновременным возбуждением уголовного дела. Данные материалы должны быть незамедлительно направлены по подследственности согласно ч. 2 ст. 20, ст. 151 настоящего Кодекса».

Список литературы

1. **Балакшин В.** Возбуждение уголовного дела прокурором // *Законность*. 2008. № 8. С. 22 – 25.
2. **Божьев В. П.** Процессуальное руководство производством предварительного следствия // *Уголовное право*. 2008. № 3. С. 65 – 69.
3. **Болтошев Е. Д.** Функции прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 189 с.
4. **Васильев Ф. Ю.** Прокурорский надзор и ведомственный контроль в механизме обеспечения законности решений об отказе в возбуждении уголовного дела // *Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2015. № 2 (66). С. 67 – 70.
5. **Гаврилов Б. Я.** Современные проблемы досудебного производства и меры по их разрешению // *Российский следователь*. 2013. № 21. С. 5 – 11.
6. **Еликбаев А. К.** Актуальные проблемы участия прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // *Актуальные вопросы юридических наук: материалы III Международной научной конференции*. Чита, 2017. С. 125 – 127.
7. **Кругликов А. П.** Полномочия прокурора по возбуждению уголовного дела и осуществлению уголовного преследования // *Законность*. 2012. № 1. С. 12 – 16.
8. **Муравьев К. В.** «Пропасть» между теорией и практикой возбуждения дел – результат уголовно-процессуальной политики // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2016. № 2 (34). С. 453 – 457.
9. **Спирин А. В.** О необходимости наделения прокурора правом возбуждения уголовного дела // *Юридические исследования*. 2016. № 8. С. 9 – 16.
10. **Сычев Д. А.** Содержание и реализация прокурором функций надзора и уголовного преследования в досудебных стадиях уголовного процесса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 318 с.
11. **Тузова Е. В.** Некоторые вопросы уголовно-процессуальных правоотношений прокурора с руководителем следственного органа и следователем на стадии возбуждения уголовного дела // *Вестник Академии экономической безопасности МВД России*. 2015. № 5. С. 133 – 137.

12. **Халиулин А. Г.** Правовое регулирование досудебного производства по уголовным делам нуждается в исправлении системных ошибок // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2008. № 11. С. 3 – 8.

13. **Шадрин В. С.** Судьба стадии возбуждения уголовного дела // *Законность*. 2015. № 1. С. 47 – 51.

14. **Шадрин В. С., Чубыкин А. В.** Проблемы прокурорского надзора за законностью отказа в возбуждении уголовного дела // *КриминалистЪ*. 2014. № 1 (14). С. 30 – 33.

References

1. **Balakshin V.** [Initiation of a criminal case by the prosecutor], *Zakonnost'* [Legality], 2008, no. 8, pp. 22-25. (In Russ.)

2. **Bozh'yev V.P.** [Procedural management of the preliminary investigation], *Ugolovnoye pravo* [Criminal law], 2008, no. 3, pp. 65-69. (In Russ.)

3. **Boltoshev Ye.D.** *Doctor's thesis (Law)*, Moscow, 2002, 189 p. (In Russ.)

4. **Vasil'yev F.Yu.** [Prosecutor's supervision and departmental control in the mechanism of ensuring the legality of decisions on refusal to initiate a criminal case], *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii* [Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2015, no. 2 (66), pp. 67-70. (In Russ.)

5. **Gavrilov B.Ya.** [Modern problems of pre-trial proceedings and measures to resolve them], *Rossiyskiy sledovatel'* [Russian investigator], 2013, no. 21, pp. 5-11. (In Russ.)

6. **Yelikbayev A.K.** *Aktual'nyye voprosy yuridicheskikh nauk: materialy III Mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii* [Actual problems of legal sciences: materials of the III Intern. scientific conference.], Chita, 2017, pp. 125-127. (In Russ.)

7. **Kruglikov A.P.** [The powers of the prosecutor to initiate a criminal case and carry out criminal prosecution], *Zakonnost'* [Legality], 2012, no. 1, pp. 12-16. (In Russ.)

8. **Murav'yev K.V.** ["The gulf" between theory and practice of arousal cases - the result of criminal procedural policy], *Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoy akademii MVD Rossii* [Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2016, no. 2 (34), pp. 453-457. (In Russ.)

9. **Spirin A.V.** [On the need to endow the prosecutor with the right to initiate a criminal case], *Yuridicheskiye issledovaniya* [Legal research], 2016, no. 8, pp. 9-16. (In Russ.)

10. **Sychev D.A.** *Candidate's thesis (Law)*, Moscow, 2016, 318 p. (In Russ.)

11. **Tuzova Ye.V.** [Some issues of criminal procedural legal relations between the prosecutor and the head of the investigative body and the investigator at the stage of initiating a criminal case], *Vestnik Akademii ekonomicheskoy bezopasnosti MVD Rossii* [Bulletin of the Academy of Economic Security of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2015, no. 5, pp. 133-137. (In Russ.)

12. **Khaliulin A.G.** [Legal regulation of pre-trial proceedings in criminal cases needs to correct systemic errors], *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika* [Laws of Russia: experience, analysis, practice], 2008, no.11, pp. 3-8. (In Russ.)

13. **Shadrin V.S.** [The fate of the stage of initiation of a criminal case], *Zakonnost'* [Legality], 2015, no. 1, pp. 47-51. (In Russ.)

14. **Shadrin V.S., Chubykin A.V.** [Problems of prosecutor's supervision over the legality of refusal to initiate a criminal case], *Kriminalist"* [Criminalist], 2014, no. 1 (14), pp. 30-33. (In Russ.)

On Implementation of Prosecutors' Supervisory Authority at the Stage of Resolving Crime Reports

E. Yu. Baklykova,

*Administrative Legislation Execution Inspector,
Separate Functional Battalion of Traffic Police of the Ministry
of Internal Affairs of Russia in the Tambov Region, Tambov, Russia;
epotorykina@mvd.ru*

The article examines the procedural status of the Prosecutor at the stage of resolving crime reports, and also analyzes the trends in the development of the procedural status of the Prosecutor. The author conducts a study that puts forward proposals aimed at improving the effectiveness of the implementation of Prosecutor's supervision over the resolution of crime reports. The article focuses on the issue of expanding the criminal procedure status of the Prosecutor in the framework of granting him certain decision-making powers. The author's vision of measures aimed at improving the effectiveness of Prosecutor's supervision is proposed.

Keywords: Prosecutor; initiation of criminal proceedings; decision on refusal to initiate criminal proceedings; criminal procedure status of the Prosecutor; powers; Prosecutor's supervision.

© E. Ю. Баклыкова, 2020

Статья поступила в редакцию 21.09.2020

При цитировании использовать:

Баклыкова Е. Ю. К вопросу о проблематике реализации прокурорами надзорных полномочий на этапе разрешения сообщений о преступлениях // *Право: история и современность.* 2020. № 4(13). С. 80 – 87. doi: 10.17277/pravo.2020.04.pp.080-087