Борозенец Николай Николаевич. Правообеспечительная деятельность прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.09 / Борозенец Николай Николаевич;[Место защиты: ФГБОУ ВО Кубанский государственный университет], 2016.- 238 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1 Теоретические основы правообеспечительной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве 18**

1.1 Сущность, средства, направления и механизм правообеспечения в уголовном судопроизводстве 18

1.2 Правообеспечительная деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве и ее форма 41

1.3 Механизм правообеспечительной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела 69

**ГЛАВА 2 Проблемы законодательного регулирования правообеспечительной деятельности прокурора на отдельных этапах возбуждения уголовного дела и пути их решения 85**

2.1. Обеспечение прокурором прав участников уголовного судопроизводства при приеме и регистрации сообщений о преступлениях 85

2.2 Деятельность прокурора по обеспечению прав участников уголовного судопроизводства при проверке сообщений о преступлениях 126

2.3 Обеспечение прокурором прав участников уголовного судопроизводства при разрешении сообщений о преступлениях 155

Заключение 189

Список литературы

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. В соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются высшей ценностью. В ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее –УПК РФ) это конституционное предписание конкретизируется и определяется, что своим назначением уголовное судопроизводство имеет охрану и защиту прав и свобод потерпевших от преступлений, ограждение личности от незаконного осуждения, ограничения ее прав и свобод. Установленный на конституционном и отраслевом законодательном уровне приоритет охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве выдвигает на первый план правообеспечительную деятельность властных участников уголовного судопроизводства, ставит задачу детальной разработки и законодательного регулирования правил ее осуществления.

Действующее федеральное законодательство называет прокурора в числе основных участников правообеспечительной деятельности в уголовном судопроизводстве. Значимость этой его деятельности подтверждается наделением его исключительными полномочиями по надзору за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Общие законодательные установки по правообеспечению дают начало формированию процессуального статуса прокурора во всех стадиях уголовного судопроизводства.

Особое значение правообеспечительное направление приобретает в досудебном производстве, в том числе на начальном его этапе – стадии возбуждения уголовного дела, которая отличается от других стадий существенным своеобразием процедуры и срока осуществления, круга участвующих лиц, содержанием деятельности и др. В стадии возбуждения уголовного дела реализуется широкий спектр конституционных и процессуальных прав ее участников, что требует своевременного их обеспечения, эффективной охраны, защиты и восстановления при

нарушении. Прокурор, наделенный в стадии возбуждения уголовного дела процессуальными полномочиями, выступает практически единственным властным участником досудебного производства, уполномоченным оперативно реагировать на допускаемые здесь нарушения закона.

Статистика свидетельствует об активной процессуальной деятельности прокуроров в стадии возбуждения уголовного дела. Так, в 2014 г. прокурорами выявлено 3 605 162 нарушений, допущенных органами досудебного производства на этапе возбуждения уголовного дела, в 2015 г. – уже 3 732 360 нарушений. Кроме того, прокурорами в 2015 г. отменено 19 256 постановлений следователей и дознавателей о возбуждении уголовного дела и 2 516 501 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела1. За каждым из этих показателей – нарушения конституционных и уголовно-процессуальных прав граждан, что свидетельствует о необходимости усиления процессуального присутствия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела.

Однако законодатель перманентно изменяет процессуальный статус прокурора, которым он обладает в стадии возбуждения уголовного дела, а подчас подвергает его концептуальным пересмотрам. Результатами такой модернизации в последние годы стали приобретение прокурором не вполне привычных полномочий и утрата тех полномочий, которые традиционно входили в его процессуальный потенциал.

Постоянно изменяющиеся условия процессуальной деятельности прокурора, обновление и совершенствование законодательного регулирования процессуальных полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, практическая значимость и особенности правообеспечительного аспекта его деятельности и предопределили выбор темы исследования и свидетельствуют о ее актуальности.

Степень разработанности темы исследования. Проблемы процессуальной деятельности прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства

1 Основные результаты прокурорской деятельности за январь–декабрь 2015 года // URL: .

изучались на всем протяжении существования российской уголовно-процессуальной науки.

Так, в советское время вопросы деятельности прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства рассматривали С. Н. Алексеев, В. П. Божьев, Т. Н. Добровольская, Н. В. Жогин, А. М. Ларин, Р. Д. Рахунов, М. С. Строгович и другие известные ученые.

На современном этапе процессуальные полномочия прокурора исследовали В. А. Азаров, А. В. Агутин, А. С. Александров, В. С. Балакшин, В. М. Быков, Б. Я. Гаврилов, О. В. Гладышева, А. В. Гриненко, Е. Р. Ергашев, О. А. Зайцев, О. А. Кожевников, А. П. Кругликов, В. А. Лазарева, Ю. А. Ляхов, Х. М. Лукожев, О. А. Малышева, Н. С. Манова, В. Ю. Мельников, Н. Г. Муратова, В. В. Николюк, Т. К. Рябинина, В. А. Семенцов, А. А. Тушев, В. Г. Ульянов, Ю. В. Францифоров, В. С. Шадрин, А. Г. Халиулин и многие другие.

По вопросам, относящимся к деятельности прокурора, в последние несколько лет подготовили и защитили диссертации на соискание ученых степеней доктора и кандидата юридических наук А. Г. Тетерюк («Прокурорский надзор за производством дознания: уголовно-процессуальный и организационный аспекты». Н. Новгород, 2011); К. В. Андреев («Процессуальные полномочия следователя и прокурора в рамках судебно-контрольных производств, реализуемых на досудебном этапе уголовного судопроизводства России». Волгоград, 2012); Д. К. Боков («Гражданский иск прокурора в уголовном процессе в защиту интересов государства». М., 2012); В. Г. Камышов («Прокурорский надзор как средство защиты личных прав и свобод человека и гражданина». М., 2012); В. Ф. Крюков («Правовой статус прокурора в уголовном преследовании (досудебное и судебное производство». М., 2012); Д. Б. Май («Полномочия прокурора в досудебном производстве по уголовно-процессуальному законодательству России и Вьетнама». Краснодар, 2012); Д. Г. Пичугин («Процессуальные полномочия прокурора и особенности их реализации при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности пограничными органами федеральной службы

безопасности: по материалам Дальневосточного федерального округа». Томск,

2012); А. Б. Абрамов («Проблемы соотношения прокурорского надзора, ведомственного и судебного контроля обеспечения безопасности личности в современном российском уголовном судопроизводстве». М., 2013); А. А. Терёхин («Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве». Омск, 2013); И. Н. Кондрат («Охрана прав участников уголовного процесса в досудебном производстве: международные стандарты и механизм реализации в Российской Федерации». М., 2013); Н. В. Османова («Институт подследственности в досудебном уголовном производстве». М., 2013); А. В. Чубыкин «Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела». М., 2014).

Проблемы обеспечения прав участников уголовного судопроизводства в разные годы анализировали в диссертационных и иных монографических работах В. А. Азаров («Проблемы теории и практики охраны имущественных интересов личности в уголовном судопроизводстве». Омск, 1995); Л. Б. Алексеева («Право на справедливое судебное разбирательство: реализация в УПК РФ общепризнанных принципов и норм международного права». М., 2003); Ф. Н. Багаутдинов («Публичные и личные интересы в российском уголовном судопроизводстве и гарантии их обеспечения на предварительном расследовании». М., 2004); Л. А. Вос-кобитова («Механизм реализации судебной власти посредством уголовного судопроизводства». М., 2004); О. В. Гладышева («Теоретическая модель механизмов обеспечения прав и законных интересов человека и гражданина в уголовном судопроизводстве». М., 2013) и другие ученые.

Вместе с тем системного исследования проблем формирования теоретической модели правообеспечительной деятельности прокурора на стадии возбуждения уголовного дела, ее значимости в деле достижения назначения уголовного судопроизводства в доктрине уголовного процесса до сих пор не проводилось.

Цель исследования – комплексная разработка теоретически значимых положений и научно обоснованных рекомендаций по оптимизации правовой модели правообеспечительной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела.

Для достижения указанной цели были поставлены и решались следующие задачи:

– определить сущность правообеспечения и его приоритетные направления в уголовном судопроизводстве, в том числе в стадии возбуждения уголовного дела;

– уточнить сущность, характер и виды гарантий в уголовном судопроизводстве;

– выявить закономерности формирования механизмов правообеспечения в уголовном судопроизводстве;

– определить содержание и структуру механизма правообеспечения, реализуемого прокурором в стадии возбуждения уголовного дела;

– изучить нормативную основу процессуального положения прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, его компетенцию, функции, их виды и содержание, а также формы реализации;

– изучить содержание уголовно-процессуальной деятельности прокурора по обеспечению прав участников уголовного судопроизводства;

– проанализировать законодательные особенности регулирования деятельности участников стадии возбуждения уголовного дела, включая определение их круга, сущности, средств, способов, методов и форм ее правообеспечения;

– определить совокупность процессуальных полномочий прокурора, необходимых для обеспечения прав участников уголовного судопроизводства на каждом из этапов стадии возбуждения уголовного дела;

– сформулировать предложения по совершенствованию норм уголовно-процессуального закона, регулирующих полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела;

– разработать практические рекомендации по оптимальному применению прокурором имеющихся у него средств правообеспечения на отдельных этапах стадии возбуждения уголовного дела.

Объектом исследования выступают уголовно-процессуальные правоотношения, складывающиеся между прокурором и должностными лицами органов

предварительного расследования, а также физическими и юридическими лицами, привлекаемыми к участию в стадии возбуждения уголовного дела.

Предметом исследования стали общепризнанные принципы и нормы меж  
дународного права, нормы конституционного, уголовного, уголовно-  
процессуального законодательства, правовые позиции Конституционного Суда  
Российской Федерации, разъяснения Верховного Суда Российской Федерации, за  
коны субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты министерств  
и ведомств, результаты научных исследований других авторов, статистические  
данные, материалы следственной, прокурорской и судебной практики, относящи  
еся к сфере нашего анализа.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и частно-научные методы.

Метод диалектического познания позволил определить нормативные и сущностные характеристики уголовно-процессуальной деятельности прокурора, рассмотреть процесс обеспечения прав участников стадии возбуждения уголовного дела на различных ее этапах; выделить закономерности реализации прокурором правообеспечительной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела и особенности их проявления в отдельных ее частях, решить иные задачи.

Посредством аналитического метода было подробно исследовано нормативное регулирование правообеспечительной деятельности прокурора, выявлены проблемные нормативные положения и отдельные элементы уголовно-процессуальной деятельности прокурора, не поддающиеся систематизации, изучены правовое положение и уголовно-процессуальный статус прокурора и участников стадии возбуждения уголовного дела, включая властных субъектов, выделены особенности правообеспечительной деятельности прокурора как одной из составляющих функции прокурорского надзора и т. д.

Методом синтеза была сформулирована авторская концепция правообеспе-чительной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, сформированы обновленные совокупности полномочий прокурора, следователя, до-

знавателя, руководителя следственного органа по обеспечению прав участников стадии возбуждения уголовного дела.

С помощью метода системно-структурного анализа получены новые знания о способах и средствах правообеспечительной деятельности прокурора на различных этапах стадии возбуждения уголовного дела, о совокупности субъективных прав ее участников и системно с ними связанных полномочиях прокурора, направленных на их обеспечение.

Метод моделирования позволил сформировать целостные, основанные на принципах системности и логики авторские модели правообеспечительной деятельности прокурора, в том числе локальные модели правообеспечения, подлежащие применению на отдельных этапах стадии возбуждения уголовного дела и в отношении различных ее участников.

Системно-функциональным методом определена совокупность взаимосвязанных элементов, входящих или подлежащих включению в содержание право-обеспечительной деятельности прокурора, установлена функциональная нагрузка каждого из этих элементов в структуре стадии возбуждения уголовного дела в рамках отдельных ее этапов.

Применение формально-логического метода позволило выявить смысл и действительное содержание нормативных правовых положений, регламентирующих правообеспечительную деятельность прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, определить пробелы в ее нормативном регулировании с новыми вариантами их истолкования.

Методом статистического анализа получены сведения, необходимые для проверки и обоснования теоретических выводов.

Социологический метод исследования (анкетирование) применялся при выявлении отношения практических работников к отдельным нормативным правовым положениям, позволил определить допускаемые ими ошибки при реализации охраны, защиты и восстановления прав участников стадии возбуждения уголовного дела.

Теоретическая и нормативно-правовая база исследования –

фундаментальные разработки специалистов в области общей теории права, отечественной и зарубежной науки уголовного процесса, уголовного права, криминалистики, философии и социологии права, логики и других отраслей права, в которых отражены те или иные стороны объекта исследования. Выводы основаны на изучении и сравнительном анализе значительного числа нормативных правовых источников, включая Конституцию Российской Федерации, федеральные, в том числе конституционные, законы.

Отдельные вопросы темы исследования потребовали обращения к решениям Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, ведомственным актам Генеральной прокуратуры, Министерства внутренних дел Российской Федерации, иных правоохранительных органов.

Эмпирической основой исследования послужили изученные автором по специально разработанной анкете в течение 2010–2015 гг. 1106 материалов проверки сообщений о преступлениях и уголовных дел, находящихся в производстве органов предварительного расследования республик Адыгея, Калмыкия, Удмуртия, Краснодарского края и рассмотренных Верховным Судом Российской Федерации, Верховным судом Республики Саха – Якутия, судами республик Адыгея, Калмыкия, Удмуртия, Карачаево-Черкесской Республики, судами гг. Краснодара, Краснодарского и Пермского краев, Белгородской, Липецкой, Московской, Новгородской, Новосибирской, Оренбургской, Орловской, Ростовской, Свердловской, Смоленской и Читинской областей, г. Владивостока.

По ряду актуальных вопросов проведено анкетирование 268 респондентов (31 судьи, 52 прокуроров, 75 следователей, 54 дознавателей и 56 адвокатов). Изучены материалы следственной, прокурорской и судебной практики, статистические данные и другие показатели практической деятельности. Использовался также личный многолетний опыт работы автора в прокуратуре.

Научная новизна исследования заключается в следующих выводах и положениях:

– сформулированы цель и задачи правообеспечительной деятельности прокурора, установлены ее объект и пределы применения в стадии возбуждения уголовного дела, а также на всех ее этапах;

– уточнена формулировка назначения уголовного судопроизводства;

– определена форма правообеспечительной деятельности прокурора в досудебном производстве;

– выявлены пробелы уголовно-процессуального законодательства, регулирующего полномочия прокурора по обеспечению отдельных процессуальных прав участников на различных этапах стадии возбуждения уголовного дела, представлены авторские рекомендации по их восполнению;

– сформулирован и обоснован вывод о целесообразности законодательного закрепления круга участников стадии возбуждения уголовного дела на различных ее этапах;

– на основе применения деятельностного подхода выявлены сущностные различия между теоретическими категориями «уголовно-процессуальная гарантия» и «правообеспечение»;

– выдвинуты и обоснованы предложения по законодательной оптимизации прав участников стадии возбуждения уголовного дела и средств их обеспечения прокурором;

– проведена классификация процессуальных прав участников стадии возбуждения уголовного дела в зависимости от средств их обеспечения на: 1) права, непосредственно обеспечиваемые процессуальными полномочиями органов досудебного производства; 2) права, обеспечиваемые процессуальными полномочиями прокурора; подтверждена ее практическая значимость;

– определена совокупность процессуальных средств, предназначенных для обеспечения прокурором отдельных процессуальных прав участников стадии возбуждения уголовного дела;

– предложена авторская модель компенсационного правовосстановительно-го механизма;

– уточнена цель и определен характер производства следственных действий в стадии возбуждения уголовного дела, разработано авторское определение следственных и иных процессуальных действий с учетом особенностей их производства;

– выявлены и обоснованы направления правообеспечительной деятельности прокурора на каждом этапе стадии возбуждения уголовного дела: охрана, защита, восстановление и компенсация процессуальных прав;

– разработаны и предложены компенсационные механизмы, которые будут способствовать обеспечению прокурором права участников уголовного судопроизводства на своевременность принятия процессуальных решений в стадии возбуждения уголовного дела.

Получены иные значимые для науки уголовного процесса результаты.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Правообеспечение есть законодательно урегулированная комплексная,  
структурированная деятельность субъектов уголовно-процессуальных отношений  
по применению уголовно-процессуальных гарантий, реализуемая на таких  
направлениях, как реализация прав, их охрана, защита и восстановление, в том  
числе в форме компенсации. Выделенные направления имеют собственную  
структуру (внутренние этапы).

Каждое из направлений правообеспечения характеризуется: 1) индивидуальным объектом; 2) законодательно урегулированным специфическим кругом участников, включая должностных лиц, государственные органы, заинтересованных лиц, иных лиц, а также лиц, действующих в интересах других участников уголовного судопроизводства; 3) исключительными процессуальными средствами; 4) особенным порядком осуществления.

2. Правообеспечение прокурора – властная публичная деятельность, осу  
ществляемая в соответствии с федеральным законодательством процессуальными  
средствами в форме прокурорского надзора, направленная на охрану и защиту, а  
также восстановление, в том числе компенсацию, прав участников уголовного су  
допроизводства.

Объектами правообеспечения для прокурора в стадии возбуждения уголовного дела выступают интересы государства, общества, законные интересы и субъективные права отдельных граждан. При этом частные интересы обеспечиваются прокурором только в той части, в которой они не противоречат публичным интересам.

3. Правообеспечительная деятельность прокурора в стадии возбуждения  
уголовного дела не может рассматриваться как выполнение им отдельной  
уголовно-процессуальной функции в силу отсутствия у этой деятельности  
самостоятельной цели, объекта и специфических средств осуществления.

4. Решению проблем правообеспечения в стадии возбуждения уголовного  
дела будет способствовать уточнение содержания таких принципов уголовного  
судопроизводства, как его назначение и разумный срок:

– уголовное судопроизводство имеет своим назначением защиту прав и законных интересов лиц и организаций, в нем участвующих;

– разумный срок уголовного судопроизводства – период с момента принятия и регистрации сообщения о преступлении до момента прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора либо иного судебного решения.

5. Законодательное реформирование процессуального положения прокурора  
привело к сокращению границ защиты объектов правообеспечения, понижению  
уровня властности средств его воздействия в рамках надзорной деятельности, что  
отрицательно отражается на правообеспечении, снижая инициативность  
прокурорской деятельности, уровень доступности необходимых ему материалов,  
степень категоричности предписаний об устранении выявленных нарушений  
федерального законодательства.

Как негативную следует рассматривать законодательно установленную дифференциацию процессуальных полномочий прокурора в зависимости от субъекта, принимающего сообщение о преступлении, проводящего по нему проверку и разрешающего его.

6. Компенсационные механизмы в системе правообеспечения должны  
предусматриваться уголовно-процессуальным законом для случаев, когда права  
участников уголовного судопроизводства не могли быть реализованы по  
объективным причинам либо их реализация была невозможна вследствие  
неправомерных действий должностных лиц и государственных органов.  
Сущность компенсационного механизма заключается: 1) в установлении права  
субъекта на повторное обращение по одному и тому же вопросу; 2) в наделении  
субъекта правом, способным восполнить безвозвратно утраченную возможность в  
силу предыдущего неправомерного ограничения субъективного права.

На стадии возбуждения уголовного дела наличие компенсационных механизмов в системе правообеспечения особенно актуально, так как здесь заинтересованные лица не всегда располагают достаточными процессуальными возможностями.

7. Законодательное регулирование правообеспечительной деятельности  
прокурора на этапе принятия и регистрации сообщений о преступлении нуждает  
ся в совершенствовании. В частности, необходимо установить: 1) надзор в отно  
шении учетных и регистрационных документов; 2) обязательность оформления  
постановления при отказе в принятии сообщения, копия которого вручается за  
явителю; 3) незамедлительность регистрации принятого сообщения; 4) поэтапное  
обжалование процессуальных действий и решений, принятых с нарушением фе  
дерального законодательства.

8. Правообеспечительная деятельность прокурора обусловливает необходи  
мость законодательно закрепить проверку сообщений о преступлениях как одну  
из составляющих предмета прокурорского надзора с делегированием прокурору  
права истребовать материалы проверки сообщения о преступлении при наличии  
сведений о допущенных нарушениях федерального законодательства. Это требо  
вание должно иметь обязательный характер для следователя, дознавателя и под  
лежать незамедлительному исполнению. При этом не позднее чем через 24 часа  
прокурор должен будет направить полученные материалы обратно со своим за  
ключением.

9. Для повышения активности и инициативности прокурора на этапе про  
верки сообщения о преступлении его требуется законодательно наделить следу  
ющими полномочиями: 1) проводить опрос заинтересованных лиц, а также их  
представителей, адвокатов, заявляющих о нарушении их прав или прав представ  
ляемых ими участников уголовного судопроизводства; 2) давать оценку разумно  
сти сроков производства процессуальных действий при проверке сообщения о  
преступлении; 3) направлять указания о выяснении конкретных обстоятельств в  
ходе проведения дополнительных проверочных действий; 4) осуществлять кон  
троль за проведением дополнительной проверки и законностью ее результатов.

Кроме того, из числа его полномочий следует законодательно исключить полномочие предпринимать самостоятельные процессуальные действия по проверке сообщения о преступлении, распространенного в средствах массовой информации.

10. Требуется законодательно установить порядок направления сообщения о  
преступлении по подследственности, основу которого составляют: 1) право заин  
тересованных лиц (заявитель, иные лица, в том числе гражданин, в отношении  
действий которого проводилась проверка) получать копии процессуальных реше  
ний, предусмотренных ст. 145 УПК РФ, и решений об их отмене; 2) полномочие  
прокурора утверждать постановления следователя и дознавателя, руководителя  
следственного органа о направлении сообщения о преступлении по подслед  
ственности.

11. Обосновывается, что наделение прокурора полномочием возбуждать  
уголовные дела не решит проблем правообеспечения в стадии возбуждения уго  
ловного дела. Оптимальным представляется наделение прокурора полномочием  
возбуждать уголовные дела лишь в отношении специальных субъектов, указан  
ных в гл. 52 УПК РФ. Это обеспечит объективность возбуждения уголовных дел в  
отношении должностных лиц и необходимые гарантии законности их привлече  
ния к уголовной ответственности.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что в нем

проведено комплексное изучение нормативных, теоретических и практических

аспектов проблем правообеспечения в уголовном судопроизводстве вообще и в  
стадии возбуждения уголовного дела в частности. Правообеспечительная  
деятельность прокурора в стадии возбуждения уголовного дела впервые  
рассматривается с позиций включения ее в структуру прокурорского надзора.  
Выделены специфические объекты правообеспечения, его цели и задачи, средства  
на различных этапах стадии возбуждения уголовного дела. Проанализирована  
эффективность отдельных прокурорских средств правообеспечения в стадии  
возбуждения уголовного дела. Впервые формулируется вывод о дифференциации  
средств прокурорского реагирования в рамках правообеспечительной

деятельности применительно к стадии возбуждения уголовного дела.

Практическая значимость исследования обусловлена тем, что его результаты могут найти применение в деятельности органов досудебного производства и прокуроров на стадии возбуждения уголовного дела.

Сформулированная автором модель правообеспечительной деятельности прокурора на различных этапах стадии возбуждения уголовного дела может быть использована в ходе совершенствования уголовно-процессуального законодательства, законодательства о прокуратуре, в научно-исследовательской деятельности, в учебном процессе высших учебных заведений юридического профиля, а также в системе профессиональной переподготовки и повышения квалификации.

Достоверность результатов исследования обеспечивается реализацией при его проведении научно обоснованной методики (комплекса общенаучных и частнонаучных методов, включая анализ и обобщение объемного и содержательного теоретического и эмпирического материала), широтой географии (охвачено 17 регионов страны) и временного периода (около 5 лет) исследования.

Репрезентативность исследования и достоверность его результатов подтверждаются их апробацией.

Апробация результатов исследования проводилась по нескольким направлениям. Основные положения и выводы диссертационного исследования:

– обсуждались на заседаниях кафедры уголовного процесса Кубанского

государственного университета;

– докладывались автором на региональных, всероссийских и международных научно-практических конференциях (Краснодар, 2014, 2015, 2016 гг.);

– опубликованы в 8 научных публикациях общим объемом 3,78 п. л., в том числе три – в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований, и одна – в зарубежном издании;

– внедрены в учебный процесс юридического факультета Кубанского государственного университета (акт внедрения от 29 июня 2016 г.);

– внедрены в практическую деятельность прокуратуры г. Армавира, Краснодарский край (акт внедрения от 4 августа 2016 г.);

– внедрены и используются в системе служебной подготовки и на курсах повышения квалификации прокуратуры Саратовского района Саратовской области (акт внедрения от 3 августа 2016 г.);

– внедрены и используются в системе служебной подготовки и на курсах повышения квалификации следователей следственного отдела по Волжскому району г. Саратова Следственного управления Следственного комитета по Саратовской области (акт внедрения от 4 августа 2016 г.).

Структура диссертации обусловлена авторским замыслом раскрытия темы исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих 6 параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

## Правообеспечительная деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве и ее форма

В. Ю. Мельников дает определение процессуальным гарантиям, указывая в качестве основного признака на их системные свойства: «Система процессуальных гарантий – это органическая целостность процессуальных средств и способов, взаимодействующих между собой при обеспечении прав и законных интересов участников уголовного процесса в целях установления истины по уголовному делу»1.

Л. Ю. Таова считает общими гарантиями для лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства, их неотъемлемые права и свободы2. Участие защитника традиционно рассматривается как гарантия защиты прав и законных интересов подсудимого3.

А. В. Гриненко дает следующее определение гарантий и их системы: «Уголовно-процессуальные гарантии – это закрепленные в действующем законодательстве средства и способы обеспечения надлежащей реализации прав и свобод участников уголовного судопроизводства, что позволяет осуществить назначение данного вида государственной деятельности. Систему уголовно-процессуальных гарантий составляют: установленный законом порядок уголовного судопроизводства; принципы уголовного судопроизводства; закрепленные в законе права и свободы участников уголовного судопроизводства; уголовно-процессуальная форма»1. Предприняты шаги по выделению наиболее важных уголовно процессуальных гарантий, в том числе в зависимости от категории прав. Например, «судебная защита – это главная (курсив наш. – Н. Б.) правовая гарантия реализации установленных Конституцией прав и свобод»2, а «участие в деле защитника является дополнительной (курсив наш. – Н. Б.) гарантией защиты прав и свобод подозреваемого»3. В. Ю. Мельников пишет о некоторых правилах как о непосредственной гарантии права неприкосновенности лица 4 . Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела рассматривается как гарантия конституционных прав и свобод личности в уголовном судопроизводстве5.

Оригинальным представляется суждение о принудительных мерах воспитательного характера как о средстве обеспечения прав и свобод несовершеннолетних6.

О. В. Гладышева считает, что: «уголовно-процессуальные гарантии … – есть процессуальные средства, определенные в уголовно-процессуальном законе, находящиеся в системной взаимосвязи, позволяющие эффективно защищать законные интересы, осуществлять, защищать и охранять субъективные права человека и гражданина»7. Полагаем, что основа данного определения в виде направлений правообес печения более всего способствует раскрытию сущности уголовно процессуальных гарантий и надлежащему пониманию сферы их применения.

Проведенное анкетирование показало, что в большинстве случаев представления практических работников о направлениях правообеспечения связаны с соблюдением и защитой прав1. Для нас это означает, что на практике иные возможности применения гарантий либо не учитываются, либо не реализуются, в том числе и в деятельности защитников.

В то же время считаем, что направления применения уголовно-процессуальных гарантий следует уточнить. Отметим, что около 30 % опрошенных респондентов отметили как обязательный элемент правообеспечения компенсацию. Научные позиции связывают компенсацию либо с реабилитацией подозреваемого, обвиняемого, подсудимого, либо с возмещением потерпевшему причиненного преступлением вреда (ущерба)2.

Думается, компенсация прав участников уголовного судопроизводства имеет гораздо более глубокий смысл и может рассматриваться как перспективная форма правовосстановления в уголовном судопроизводстве3.

Есть весьма интересная точка зрения о возможности создания компенсационных механизмов применительно к субъективным правам участников уголовного судопроизводства.

В. К. Ашуров указывает на своеобразный компенсационный механизм в виде права подозреваемого, потерпевшего ходатайствовать о повторении судебной экспертизы в стадии предварительного расследования, если данное право не мог 28 ло быть ими реализовано в стадии возбуждения уголовного дела1. Компенсационный правообеспечительный характер имеет процедура прекращения по ходатайству заинтересованного лица сокращенной формы дознания (ч. 3 ст. 226.3 УПК РФ) и продолжение дознания в общем порядке.

Подобного рода механизмы представляются перспективными и значимыми для обеспечения прав участников уголовного судопроизводства на стадии возбуждения уголовного дела. Особую актуальность им придает расширение в первоначальной стадии числа процессуальных и, особенно, следственных действий. Получение доказательств путем производства следственных, а также иных процессуальных действий, применение средств правоограничений обусловливают необходимость в усилении гарантий соблюдения требований, предъявляемых уголовно-процессуальным законом к порядку получения доказательств. Отсутствие же в стадии возбуждения уголовного дела не только достаточной совокупности процессуальных прав у ее участников, но и законодательная неурегулированность их круга, соответственно и невозможность надлежащим образом защитить свои права, требует их процессуальной компенсации в последующих стадиях уголовного судопроизводства.

## Механизм правообеспечительной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела

Стадия возбуждения уголовного дела традиционно привлекает к себе внимание ученых в силу самых разнообразных причин, основная из которых, на наш взгляд, заключается в проблемах законодательного регулирования порядка возбуждения уголовного дела, который за годы, прошедшие после вступления в действие УПК РФ, изменялся более 20 раз1. При этом некоторые изменения были диаметрально противоположными.

Непоследовательность законодателя и противоречивость его шагов в реформировании стадии возбуждения уголовного дела в какой-то степени продиктованы ситуацией, складывающейся в науке уголовного процесса, вокруг стадии возбуждения уголовного дела.

Существуют точки зрения об исключении ее из системы уголовного судопроизводства. Например, А. С. Александров и С. А. Грачев считают, что «следует отказаться от стадии возбуждения уголовного дела (как и вообще от досудебных стадий, таковых в уголовном судопроизводстве не должно быть)»1.

В то же время, есть и другое мнения, о необходимости совершенствования стадии возбуждения уголовного дела, с выделением двух основных направлений реформирования: 1) путем расширения числа процессуальных действий допускаемых для проверки сообщений о преступлениях. Так, высказывается предложение о том, что «оптимальным вариантом реформы… было бы разрешение в законе произ водства любых следственных действий для проверки повода к возбуждению уго ловного дела, если при этом не ограничиваются конституционные права лично сти»2; 2) сохранение существующего количества процессуальных действий, но ка чественного улучшения порядка возбуждения уголовного дела (изменение и диф ференциация процессуальной формы, совершенствование статуса участников и др.)3. Несмотря на значительное число изменений в порядке производства стадии возбуждения уголовного дела «остались неразрешенными, – как верно отмечает B. Н. Жадан, – вопросы о процессуальной форме использования правовых средств (получение объяснения, истребование документов и предметов и т. д.), а также обоснованности до возбуждения уголовного дела производить новые следствен ные действия, которые требуют самостоятельного исследования»4. Мы солидарны с позицией тех ученых которые считают стадию возбуждения уголовного дела необходимой для системы уголовного судопроизводства. Например, Л. А. Воскобитова пишет, что стадия возбуждения уголовного дела необходима для решения «двух задач: 1) отделения сообщений о преступлении от сообщения об иных, не преступных правонарушениях; 2) обеспечения потерпевшему от преступления права на доступ к правосудию»1. Т. К. Рябинина, основываясь на анализе статистических данных, правильно отмечает, что при отсутствии стадии возбуждения уголовного дела «возрастет риск уголовного преследования невиновных лиц, а также возможность принудительного вмешательства в сферу конституционных прав и свобод граждан»2.

Процесс совершенствования стадии возбуждения уголовного дела, в каком бы направлении он не осуществлялся, непосредственно затрагивает правообеспе-чительную деятельность прокурора. Расширение процессуальных действий в стадии возбуждения уголовного дела неизбежно ведет к увеличению числа участников, необходимости наделения их новыми процессуальными правами, разработки и внедрения механизмов их обеспечения, в том числе посредством прокурорской деятельности.

Качественные изменения действующего порядка, в том числе развитие дифференцированных (вариативных) форм стадии возбуждения уголовного дела в целом или отдельных ее элементов, также непосредственно отражается на механизмах правообеспечения. Поэтому перспективы развития и совершенствования процедуры стадии возбуждения уголовного дела находятся в логической взаимосвязи с правообеспечительной деятельности прокурора.

Другим важным направлением совершенствования стадии возбуждения уголовного дела является разработка средств охраны, защиты, реализации и восстановления нарушенных или неправомерно ограниченных прав участников стадии возбуждения уголовного дела, т.е. непосредственно направленное на улучше 88 ние системы правообеспечительных средств в стадии возбуждения уголовного дела. Ученые отмечают большое значение прокурорского надзора для обеспечения прав участников уголовного судопроизводства в стадии возбуждения уголовного дела.

Например, И. А. Попов пишет: «Прокурорский надзор, являясь важной гарантией защиты прав и законных интересов потерпевших от преступлений, особую значимость имеет в стадии возбуждения уголовного дела, от которой во многом зависит оперативность реагирования на совершенное преступление и своевременность обеспечения доступа граждан к правосудию. Будучи независимым от ведомственных влияний и не ограниченный в поводах проверки законности деятельности поднадзорных органов, он вносит большой вклад в обеспечение требований закона и прав граждан при приеме, регистрации, учете и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях»1.

Мнение И. А. Попов нам представляется совершенно правильным. Одновременно хотелось бы заметить, что прокурорская деятельность в стадии возбуждения уголовного дела имеет значимость не только для обеспечения прав пострадавшего, но и для прав иных вовлекаемых в уголовное судопроизводство на данном этапе лиц, в том числе и тех, которые впоследствии будут привлекаться в качестве подозреваемых или/и обвиняемых.

## Деятельность прокурора по обеспечению прав участников уголовного судопроизводства при проверке сообщений о преступлениях

По нашему мнению, разумность сроков выступает достаточным условием как для определения прокурором надлежащего срока проведения проверочных мероприятий, так и для предъявления претензий, в случае нарушения прав участников уголовного судопроизводства. Прокурор при этом получает необходимую ему процессуальную возможность обеспечивать права участников посредством оценки разумности сроков деятельности процессуальных субъектов (следователя и дознавателя).

В связи с этим следует обратить внимание на формулировку ч. 3 ст. 6.1 УПК РФ, которая предусматривает определение разумного срока уголовного судопроизводства с момента начала осуществления уголовного преследования до прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора. Как представляется, указанный период слишком узок и не охватывает стадию возбуждения уголовного дела (равно как исключает и судебные стадии пересмотра приговоров и иных судебных решений).

Данный недостаток уголовно-процессуального закона необходимо устранить для создания надлежащей правовой основы правообеспечительной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, для чего следует дополнить ч. 3 ст. 6.1 УПК РФ после слов «период с момента» словами «принятия и регистрации сообщения о преступлении до момента прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора либо иного судебного решения», одновременно исключив из текста слова «начала осуществления уголовного преследования до момента прекращения уголовного преследования или вынесения обвинительного приговора», и далее по тексту1.

Проверка исполнения требований федерального закона и продление сроков исчерпывают законодательное определение содержания процессуального статуса прокурора при осуществлении проверки сообщений о преступлениях.

В то же время, в соответствии с Приказом № 162 прокурор уполномочен при отмене постановления о возбуждении уголовного дела, в связи с неполнотой проверки, указывать конкретные обстоятельства, подлежащие выяснению в ходе проведения дополнительных проверочных мероприятий. Также прокурор обязан обеспечить контроль за их выполнением в полном объеме.. Отметим, что прокурор в данном случае имеет дело с результатами проверки (результатами производства процессуальных действий). Получается, что на этапе производства соответствующих действий прокурор скорректировать их направление не уполномочен. Наличие такого надзора со стороны прокурора, конечно, важный фактор в сфере обеспечения прав граждан, но, как представляется, недостаточный. Полагаем, что указания прокурора могли бы быть даны на более раннем этапе, чем окончание проверки сообщения о преступлении. Для этого прокурора необходимо наделить полномочием получать доступ к материалам проверки в любой момент ее проведения.

Важным представляется и то, что прокурор определяет необходимые обстоятельства, подлежащие установлению, но не выдвигает требований о проведении конкретных процессуальных действий в рамках проверки, если их осуществляет следователь. В то же время, при проведении проверки дознавателем прокурор имеет возможность дать свои указания относительно направления дальнейшей проверки при отсутствии достаточных данных для принятия решения по существу проверяемого события. И это обстоятельство, на наш взгляд, выступает существенным позитивным фактором в вопросе правообеспечения.

Например, дознавателем возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 159 УК РФ. Изучение прокурором материалов уголовного дела показало, что постановление о возбуждении дела составлено с нарушением требований уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Анализ представленных для изучения материалов, послуживших поводом и основанием для возбуждения уголовного дела, свидетельствует о том, что при сборе первоначального материала не было получено достаточных данных, указывающих на признаки состава преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 159 УК РФ. В качестве основания для возбуждения уголовного дела приведена стенограмма разговора, полученная в ходе оперативного эксперимента, из содержания которой

не следует, что Г. пытался получить денежные средства путем обмана, обещая при этом беспрепятственное прохождение технического осмотра транспортного средства. Также в ходе проведения проверки установлено, что Г. получил от С. денежные средства в сумме 1500 рублей за оказание услуги в виде проведения комплексной проверки и диагностики технического состояния автомобиля, что подтверждается заказ-нарядом. Наличие возможности прохождения технического осмотра транспортного средства либо ее отсутствие в ходе проверки не установлены. Прокурор отменил решение дознавателя и назначил дополнительную проверку1. Своевременность прокурорского вмешательства помогло восполнить существенную неполноту проверочных действий и своевременно принять законное и обоснованное решение.

Предписание осуществлять контроль за проведением и результатами дополнительной проверки практически может быть реализовано только после представления прокурору процессуального решения, принятого в итоге дополнительной проверки. Поэтому контроль прокурора носит характер последующего, а не упреждающего и может предусматривать неоднократные решения об отмене процессуальных решений и проведении дополнительных проверок. В данной ситуации полагаем, что необходимо иметь в системе уголовного судопроизводства контроль за законностью действий прокурора, исключая необоснованные возвращения материалов для дополнительной проверки.

Так, согласно материалам проверки К. в служебном кабинете предложила старшему оперуполномоченному взятку за уничтожение материала об административном правонарушении по факту реализации алкогольной продукции без лицензионно-разрешительных документов. К. передала деньги в сумме 5 тыс. рублей и была задержана сотрудниками полиции, а по данному факту возбуждено уголовное дело. Прокурором постановление о возбуждении уголовного дела отменено в связи с отсутствием достаточных данных, указывающих на признаки преступления. Заместителем прокурора области решение нижестоящего прокурора отменил, посчитав достаточными основания для возбуждения уголовного дела

## Обеспечение прокурором прав участников уголовного судопроизводства при разрешении сообщений о преступлениях

В интервью Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Чайки газете «Коммерсант» глава ведомства сказал: «Можно только сожалеть, что этот законопроект не нашел поддержки в правительстве. Для нас необходимость внесения соответствующих изменений в уголовно-процессуальное законодательство очевидна. Принятые в 2007 году поправки в УПК и закон о прокуратуре существенно сократили полномочия прокуроров по надзору за следствием. В результате прокурор оказался лишен ряда надзорных полномочий. Отсутствие у прокурора таких полномочий (по возбуждению уголовного дела. – Н.Б.) не способствует укреплению законности и не отвечает принципам международного права. Достаточно сказать, что в рекомендации комитета министров Совета Европы 2000 года «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» указывается, что прокуроры не только поддерживают обвинение в суде, но и во всех системах уголовного правосудия решают вопрос о возбуждении или продолжении уголовного пре-следования»2.

Еще один законопроект с аналогичными законодательными предложениями внесен Председателем Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам А. Лысковым, где, в частности, предлагается наделить прокуроров правом возбуждать и расследовать уголовные дела в отношении следователей и руководителей следственных органов Следственного комитета Российской Федерации1.

В пояснительной записке к законопроекту отмечается, что проведенный в Совете Федерации мониторинг подтвердил необходимость возврата прокурору «полномочий возбуждать уголовное дело в случаях отмены незаконных и необоснованных постановлений следователя (дознавателя) об отказе в возбуждении уголовного дела, а также по результатам проверки исполнения законов, когда прокурором выявляются нарушения, имеющие признаки состава преступления». Кроме того, автор документа «для обеспечения системы сдержек и противовесов» предлагает предоставить прокурору право проводить проверку сообщений о преступлениях, совершенных следователями и руководителями следственных органов Следственного комитета России, а также возбуждать и расследовать уголовные дела в отношении указанных должностных лиц2.

Мы разделяем позицию О. В. Гладышевой по этому вопросу: «важно, чтобы процесс создания и совершенствования правил производства по уголовным делам основывался на наиболее значимых и объективных факторах, в качестве которых можно увидеть общественные потребности и обязательства государства»3.

С данной точки зрения восстановление полномочия возбуждать уголовные дела видится нецелесообразным. Возбуждая уголовное дело, прокурор выполняет функцию уголовного преследования и попадает в число поднадзорных субъектов. Кроме того, наделение прокурора указанным полномочием сильно усложнит процесс правообеспечения участников уголовного судопроизводства, интересы которых затронет процессуальное решение прокурора.

Считаем, что прокурор, как должностное лицо, призванное обеспечивать законность, права и свободы участников уголовного судопроизводства обязан контролировать ход и результаты процессуальной деятельности органов предвари-1 О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: проект тельного расследования, не дублируя эту деятельность. Наделение прокурора полномочием возбуждать уголовные дела снизит процессуальную самостоятельность следователя, навяжет органам предварительного расследования мнение прокурора относительно оценки событий и обстоятельств.

Следует учитывать и следующие аспекты. Наделение прокурора указанным полномочием должно повлечь восстановление в органах прокуратуры следственных функций и соответствующих структурных подразделений, хотя бы и для проведения проверочных процессуальных действий, в числе которых сегодня законодатель допускает производство и следственных действий1. Потребуется введение сопутствующих процессуальных механизмов: полномочие прокурора проводить проверку сообщений о преступлении, участвовать и производить следственные действия вызывать и опрашивать граждан и др. Это отвлечет прокурора от выполнения основной функции – надзорна в уголовном судопроизводстве.

Возникает необходимость контроля за законностью решений прокурора, поскольку нельзя исключать возможность ошибочного принятия им процессуального решения. Понадобится создание дополнительных процессуальных инструментов и их систематизация с имеющимися уголовно-процессуальными институтами.

На наш взгляд, оптимальным было бы решение о предоставлении прокурору права возбуждать уголовные дела в отношении специальных субъектов, перечень которых дан в гл. 52 УПК РФ, в том числе следователей следственных подразделений Следственного Комитета Российской Федерации и иных ведомств, что способствовало бы: 1) обеспечению объективности возбуждения уголовного дела в отношении должностных лиц; 2) создавало необходимые гарантии законности их привлечения к уголовной ответственности.

Достаточно простым видится и механизм реализации этого полномочия: сообщения о преступлениях специальных субъектов должны поступать на рассмот-1 См. об этом: Борозенец Н.Н. Полномочия прокурора при разрешении сообщений о преступлении // Austrian Journal of Humanities and Social Sciences. 2014. Вып. № 9–10.С. 349–354. рение прокурора, который поручает их проверку органу предварительного расследования, а затем на основе полученных материалов проверки принимает процессуальное решение в порядке, предусмотренном УПК РФ. Подводя итог, сформулируем основные выводы.

1. Проблемы законодательного регулирования правообеспечительной дея тельности прокурора на этапе разрешения сообщения о преступлении можно в целом определить как отсутствие необходимых процессуальных полномочий у прокурора.

2. Объектом правообеспечительной деятельности прокурора на данном эта пе уголовного судопроизводства выступают следующие субъективные права: –право на вынесение процессуального решения по существу сообщения о преступлении в разумный срок; – право знать о сущности принятых процессуальных решений; – право получить необходимую информацию для защиты своих законных интересов, в том числе о результатах рассмотрения и разрешения сообщения о преступлении и порядке обжалования процессуальных решений в разумный срок; – право на обжалование процессуальных решений; – право на принятие законного и обоснованного процессуального решения.

3. Произошедшие изменения в процессуальных полномочиях прокурора при разрешении сообщений о преступлении имеют положительный конструктивный характер и направлены к усилению его правообеспечительной деятельности в уголовном судопроизводстве.

4. Прокурор имеет возможность активного и непосредственного влияния на законность и обоснованность решений, принимаемых руководителем следственного органа, следователем, органом дознания, дознавателем в результате проверки сообщений о преступлении;