



Полномочия прокурора на стадиях досудебного производства как способ защиты прав потерпевших от преступлений

Комарова Лилия Рифовна,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры основ правоохранительной деятельности
Института права и национальной безопасности
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации
E-mail: kliliar@mail.ru

Колесов Михаил Владимирович,

кандидат юридических наук,
профессор кафедры организационно-аналитического обеспечения
и управления в органах прокуратуры
Университета прокуратуры Российской Федерации
E-mail: kolesov.mv@yandex.ru

Аннотация. В статье обосновывается необходимость изменения уголовно-процессуального законодательства, регламентирующего полномочия прокурора и органов предварительного расследования, статус потерпевшего, а также наделяния прокурора правом возбуждения уголовного дела. Предлагаемые изменения в процессуальных полномочиях прокурора рассматриваются также сквозь призму организации деятельности правоохранительных органов, влияния показателей статистической отчетности на их деятельность. Анализируется опыт прокурорско-следственной практики и мнение заслуженных отечественных ученых-юристов. Предлагаемые авторами изменения окажут существенное положительное влияние на работу органов предварительного расследования, снижение числа нарушений, допускаемых на рассматриваемых в статье этапах предварительного расследования. Кроме того, обосновывается, что приведение статуса прокурора и органов предварительного следствия в логичное им процессуальное положение устраним лишнюю и по сути своей вредную корпоративную конкуренцию.

Ключевые слова: организация деятельности, оптимизация, улучшение, функционирование, правоохранительные органы, государство, потерпевший, пострадавший, причинение вреда, изменение законодательства, государственные органы, прокуратура, процессуальные полномочия, документооборот, Конституционный Суд РФ, задачи уголовного судопроизводства, криминологическая обстановка.

Институт потерпевшего в уголовно-процессуальном законодательстве является одним из важнейших элементов уголовного судопроизводства, поскольку одной из наиболее значимых функций правосудия является охрана закрепленных в законе интересов потерпевшего, уважение его чести и достоинства, повышение авторитета правоохранительной системы в глазах потерпевшего.

В соответствии с позицией Конституционного Суда РФ, правовой статус потерпевшего следует фактически из его объективного положения. Процессуальное оформление в материалах следствия соответствующим постановлением следователя или дознавателя является

по сути лишь констатацией свершившегося факта. Таким образом, дальнейшее совершенствование процессуальных норм о защите прав потерпевших на протяжении всего досудебного и судебного производства по уголовному делу означает, в сущности говоря, исполнение задач уголовного судопроизводства, закрепленных в законодательстве.

Следует вместе с тем подчеркнуть, что права потерпевшего в законодательстве имеют определенные ограничения. В частности, согласно определению Конституционного Суда, принятие решений о возбуждении уголовного дела публичного обвинения, о прекращении уголовного дела или уголовного преследования

не определяется исключительно пожеланиями потерпевшего. Указанные процессуальные решения базируются на комплексе оснований, в числе которых следует указать интересы общества, отраженные в требованиях законов, и конкретные обстоятельства криминального посягательства¹.

Актуальность защиты прав потерпевших обусловлена неблагоприятной криминологической обстановкой в нашей стране — количество зарегистрированных преступлений измеряется миллионами, даже несмотря на некоторые тенденции к снижению их числа.

Сложившаяся система оценки деятельности правоохранительных органов в число наиболее важных показателей включает состояние преступности на определенной территории, распространенность тех или иных видов преступлений, уровень раскрываемости, а также ряд других. Защита прав потерпевших от преступлений в настоящее время не отражена в числе показателей результативности их деятельности и не определяет степень ответственности уполномоченных органов и должностных лиц. Следует предположить, что отсутствие этого статистического показателя в отчетности правоохранительных органов несколько снижает их внимание к данному вопросу.

Прокурорско-следственная практика свидетельствует о сбоях в реализации государственных механизмов обеспечения прав граждан в уголовном судопроизводстве. Так, в 2019 г. число нарушений, выявленных в действиях органов следствия и дознания, превысило 4 млн, из них в части учетно-регистрационной дисциплины (т.е. при приеме, регистрации и рассмотрении заявлений о преступлении) — более 3 млн, непосредственно при производстве следствия и дознания — более 1 млн.

В системе нормативно-правового регулирования охрана прав и интересов потерпевших от преступлений определена назначением и руководящими принципами уголовного судопроизводства, а также нормами, закрепляющими процессуальный статус его участников, включая этапы реализации прав и свобод потерпевших на различных стадиях процесса. По справедливому утверждению М.Т. Аршибековой, процессуальные права и гарантии обеспечения законных интересов и прав лиц, признанных потерпевшими, закреплены на общем и особенном (иначе — специальном или ситуационном) уровнях [1].

Очевидно определенное расширение прав потерпевших, отраженное в правоприменительной практике, в частности, по проблематике

признания за лицом статуса потерпевшего в случае совершения в отношении последнего неоконченного преступления (покушения), а также причинения вреда общественно опасным деянием. Данное нововведение закреплено в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 29 июня 2010 г. № 17 «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве»².

В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве»³ в ст. 42 УПК РФ закреплена процедура признания лица потерпевшим одновременно с постановлением о возбуждении уголовного дела, изменена редакция ч. 1 ст. 45 УПК РФ, предусматривающая возможность участия, наряду с профессиональным защитником (адвокатом), одного из близких родственников потерпевшего по всем уголовным делам.

В то же время значительное число жалоб со стороны жертв преступных посягательств свидетельствует о необходимости дальнейшего совершенствования уголовно-процессуального закона, в первую очередь — конкретизации положений, реализация которых зависит от волеизъявления должностных лиц правоохранительных органов.

Согласно ст. 52 Конституции РФ государство должно обеспечивать потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного криминальным посягательством ущерба. Первое реализуется деятельностью не только суда, но и органов предварительного расследования и прокуратуры, в адрес которых потерпевший обращается для защиты своих прав, поправленных криминальным посягательством. Тем самым, официальный процессуальный статус приобретает потерпевшим только на основании постановления следователя, дознавателя, судьи, определения суда.

Такое положение лица, ставшего жертвой преступного деяния, в литературе разграничено в «процессуальном и материальном смысле», когда, с одной стороны, лицо, которому преступным деянием причинен вред, является не кем иным, как потерпевшим, но

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 июня 2010 г. № 17 «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве» // Российская газета. 2010. 7 июля.

³ Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве» // Российская газета. 2013. 30 декабря.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2012 г. № 2048-О // СПС «КонсультантПлюс».

с другой — официальное признание этого факта оформляется должностным лицом, осуществляющим производство по уголовному делу [2].

Исходя из изложенного, наиболее значимым для реализации прав потерпевшего является вопрос своевременности вынесения постановления о признании потерпевшим, поскольку в противном случае, например в случае прекращения уголовного дела или совершения запрещенного уголовным законом деяния невменяемым, пострадавший официального процессуального статуса лишен.

По всему комплексу уголовных дел закон не предъявляет к личности и социальному статусу пострадавшего каких-либо конкретных требований, поскольку в число задач государства входит не только осуществление защиты интересов конкретного лица, но и охрана важных общественных отношения от криминальных посягательств в целом. Таким образом, обращения граждан по поводу любых преступных посягательств подлежат обязательной регистрации и проверке в установленном законодательством порядке. Однако следует признать тот факт, что число нарушений, выявленных в деятельности органов предварительного расследования, весьма многочисленно.

Парадоксально, но в отдельных случаях препятствием реализации права граждан на доступ к правосудию на стадии возбуждения уголовного дела являются ведомственные нормативные акты, регламентирующие требования к содержанию сообщений и заявлений граждан⁴. Малоэффективным средством защиты прав граждан служит право обжалования в суд в порядке ст. 125 УПК РФ отказа в принятии заявления о преступлении со ссылкой на п. 21 названной Инструкции в связи с исключительной компетенцией органов предварительного расследования оценивать на стадии досудебного производства содержание обращений о привлечении к уголовной ответственности указанных в них лиц.

Согласно позиции Конституционного Суда РФ, решение вопросов о возбуждении уголовного дела публичного обвинения и его дальнейшем движении, а также прекращении уголовного дела или уголовного преследования не зависит от волеизъявления потерпевшего.

⁴ Так, в соответствии с п. 21 Инструкции о порядке приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях в следственных органах (следственных подразделениях) в ред. Приказа СК РФ от 5 марта 2012 г. № 13, «сообщения, заявления и обращения, которые не содержат сведений об обстоятельствах, указывающих на признаки преступления, не подлежат регистрации в книге регистрации сообщений о преступлении и не требуют процессуальной проверки в порядке, предусмотренном статьями 144-145 УПК РФ».

Оно предопределяется исключительно общественными интересами, конкретизируемыми на основе требований закона и фактических обстоятельств дела⁵. Стадия возбуждения уголовного дела, как и уголовное судопроизводство в целом, призвана создавать наиболее благоприятные условия для эффективного обеспечения защиты прав потерпевших (пострадавших) от криминальных посягательств. Однако же, как уже указывалось, признание за пострадавшим лицом процессуального статуса «потерпевшего» зависит полностью от волеизъявления органов предварительного расследования.

В большинстве случаев на начальной стадии процесса потерпевший вынужден прилагать немалые усилия для обоснования необходимости возбуждения уголовного дела, самостоятельно противопоставляя свои доводы о наличии факта противоправного деяния. Ряд законодательных нововведений последних лет, с одной стороны, направлен на сокращение сроков принятия решений по поступившим заявлениям, сообщениям о преступлениях. В первую очередь, эффективными мерами борьбы с нарушениями сроков досудебного производства на законодательном уровне можно назвать положения ст. 6.1 УПК РФ, устанавливающие правила определения разумного срока досудебного производства.

С другой стороны, увеличение сроков доследственной проверки по сообщениям о преступлениях до 10 и 30 суток далеко не всегда вызвано наличием объективных обстоятельств. Заслуживают внимания следующие статистические данные: только в 2019 г. по инициативе органов прокуратуры на учет поставлено около 120 тыс. ранее известных преступлений, которые по различным причинам не регистрировались. Следовательно, потерпевшие по данным преступлениям фактически были лишены доступа к правосудию, что является недопустимым в государстве, которое декларирует себя как правовое.

Кроме того, невозможно обеспечить соблюдение прав граждан на доступ к правосудию, в том числе в разумный срок, ввиду неоднократного, необоснованного направления сообщений о преступлениях по подследственности. В практике имеются и многие другие способы сокрытия преступлений и сообщений о преступлениях от учета сотрудниками правоохранительных органов [3].

В континентальной и смешанной форме уголовного судопроизводства руководящая роль прокурора, осуществляющего уголовное преследование, включает руководство дознанием,

⁵ Определение Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2012 г. № 2048-О // СПС «Консультант Плюс».

возбуждение уголовного дела, поддержание государственного обвинения, обеспечение исполнения обвинительного приговора. Кроме того, в ряде европейских государств прокурор имеет исключительные полномочия в случаях, не терпящих отлагательств, санкционировать производство обыска, инициирование применения при необходимости мер процессуального принуждения, принимать решение о прекращении производства по уголовному делу в форме предварительного следствия, что усиливает функциональную роль прокурора в уголовном процессе и повышает эффективность указанной функции.

Более того, сложившаяся в уголовном процессе советского периода (некоторые процессуалисты считают УПК РСФСР наиболее совершенным)⁶ функциональная модель государственного обвинения, которая включала полномочие по возбуждению уголовного дела и дознание, ставшее самостоятельной формой расследования, не позволяла затягивать процедуру принятия решения о возбуждении уголовного дела и обеспечивала реализацию прав лиц, пострадавших от преступлений.

С учетом изложенного считаем обоснованными предложения правоведов о возвращении прокурору права возбуждать уголовные дела как при незаконном отказе в возбуждении уголовного дела [4], так и при выявлении признаков преступления в процессе надзорной деятельности [5].

Осложняет задачу уполномоченных должностных лиц по принятию своевременного и обоснованного решения о признании потерпевшим пострадавшего лица также отсутствие законодательной формулировки понятия «вред». Перечисление в ст. 46 УПК видов вреда, причиненного преступлением, ограничивает возможность пострадавших на защиту охраняемых уголовным законом благ, прав и свобод, которые могут быть подвергнуты криминальным посягательствам.

В литературе неоднократно предлагалось заменить законодательное определение вреда

с перечислением его видов на более широкое «нарушение прав и законных интересов»⁷, что, по нашему мнению, представляется справедливым. Аналогично следует поддержать и предложения признавать потерпевшим также лицо, которому запрещенным уголовным законом деянием невменяемого причинен определенный вред [6].

Изложенное дает возможность сделать вывод, что действующий механизм обеспечения конституционного права на доступ граждан к правосудию, с ограниченной функциональной ролью прокурора в досудебном производстве, не гарантирует пострадавшим от преступления права на судебную защиту, на справедливое судебное разбирательство и снижает уровень доверия граждан к правосудию.

Список литературы

1. Аршибекова М.Т. Права и законные интересы потерпевшего: общее и особенное в нормативном обеспечении. Актуальные проблемы обеспечения прав участников уголовного судопроизводства: монография / М.Т. Аршибекова, В.М. Быков, И.С. Дикарев [и др.]: под ред. Н.С. Мановой. М.: Проспект, 2018. С. 17.
2. Яни П.С. Обеспечение прав потерпевшего в уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 7.
3. Колесов М.В. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании должностных преступлений, связанных с укрытием преступлений от учета: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Акад. Генер. прокуратуры РФ. М., 2015.
4. Абдул-Кадыров Ш.М. Функции и полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2012. № 9. С. 12–15.
5. Корнуков В.М., Лазарев В.А., Холоденко В.Д. Возбуждение уголовного дела в системе уголовно-процессуальной деятельности. Саратов, 2002. С. 38–39.
6. Тетерина Т.В. Проблемы обеспечения имущественных, иных прав и законных интересов потерпевшего в уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004. С. 8, 12.

⁶ Томин В.Т. Насущные проблемы современной отечественной уголовной юстиции. Лекция-монография // Уголовный процесс. Проблемные лекции / под ред. В.Т. Томина, И.А. Зинченко. М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 62.

⁷ Курс уголовного процесса / под ред. Л.В. Головки. М.: Статут, 2016. С. 334.

Powers of the Prosecutor During Pretrial Proceedings to Protect the Rights of Victims of Crimes

Komarova Liliya,

Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Department
of Foundations of Law Enforcement Activity
at the Institute of Law and National Security
of the Russian Academy of National Economy
and Public Administration
under the President of the Russian Federation
E-mail: kliliar@mail.ru

Kolesov Mikhail,

Candidate of Legal Sciences,
Professor of the Department of Organizational
and Analytical Support and Management
in the Prosecutor's Office
of the University of the Prosecutor's Office
of the Russian Federation
E-mail: kolesov.mv@yandex.ru

Abstract. *The article substantiates the need to change the criminal procedural legislation that regulates the powers of the prosecutor and the status of the victim and gives the prosecutor the right to initiate a criminal case. The proposed changes in the procedural powers of the prosecutor are also considered through the prism of organizing the activities of law enforcement agencies and the impact of statistical reporting indicators on their activities. The experience of prosecutorial and investigative practices and the opinion of distinguished domestic legal scholars are analyzed. The changes proposed by the authors could have a significant positive impact on the work of preliminary investigation bodies and reduce the number of violations committed during preliminary investigation stages. In addition, bringing the status of the prosecutor and the preliminary investigation bodies into a logical procedural position could eliminate unnecessary and inherently harmful corporate competition.*

Keywords: *organization of activities, optimization, improvement, functioning, law enforcement agencies, state, victim, injured person, causing harm, changing legislation, state bodies, prosecutor's office, procedural powers, document flow, Constitutional Court of the Russian Federation, tasks of criminal proceedings, and criminological situation.*

References

1. Arshibekova M.T. and al. The rights and legitimate interests of the victim: general and specific in regulatory support. Actual problems of ensuring the rights of participants in criminal proceedings: monograph. Moscow: Prospect, 2018. P. 17. (In Russ.).
2. Yani P.S. Ensuring the rights of the victim in criminal proceedings: author. dis. ... cand. jurid. sciences. Moscow, 1995. P. 7. (In Russ.).
3. Kolesov M.V. Prosecutor's supervision over the execution of laws in the investigation of malfeasance related to the concealment of crimes from the register. Abstract dis. ... cand. of legal sciences / Acad. Gener. the prosecutor's office of the Russian Federation. Moscow, 2015. (In Russ.).
4. Abdul-Kadyrov Sh.M. Functions and powers of the prosecutor at the stage of initiating a criminal case. *Legality*. 2012;(9):12-15. (In Russ.).
5. Kornukov V.M., Lazarev V.A., Holodenko V.D. Initiation of a criminal case in the system of criminal procedure. Saratov, 2002. P. 38-39. (In Russ.).
6. Teterina T.V. Problems of ensuring property, other rights and legitimate interests of the victim in the criminal process: author. dis. ... cand. jurid. sciences. N. Novgorod, 2004. P. 8, 12. (In Russ.).