

На правах рукописи

Борозенец Николай Николаевич

**ПРАВООБЕСПЕЧИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРОРА
В СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА**

Специальность: 12.00.09 – Уголовный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Краснодар – 2016

Диссертация выполнена на кафедре уголовного процесса федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Кубанский государственный университет»

- Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор
Гладышева Ольга Владимировна
- Официальные оппоненты:** **Гриненко Александр Викторович,**
доктор юридических наук, профессор,
ФГАОУ ВО «Московский государственный
институт международных отношений
(Университет) Министерства иностранных
дел Российской Федерации», профессор
кафедры уголовного права, уголовного
процесса и криминалистики,
- Рябинина Татьяна Кимовна,**
Заслуженный юрист Российской Федерации,
кандидат юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Юго-Западный государствен-
ный университет», заведующий кафедрой
процессуального права
- Ведущая организация:** ФГКОУ ВО «Академия Генеральной проку-
ратуры Российской Федерации»

Защита состоится «26» ноября 2016 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.101.18, созданного на базе ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет» по адресу: 350000, г. Краснодар, ул. Рашпилевская, д. 43, зал заседаний совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»: www.kubsu.ru.

Автореферат разослан «__» сентября 2016 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 212.101.18
кандидат юридических наук, доцент

Максим Викторович Феоктистов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

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: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-1106960/>.

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. Воскобитова («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 международного права, нормы конституционного, уголовного, уголовно-процессуального законодательства, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, разъяснения Верховного Суда Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты министерств и ведомств, результаты научных исследований других авторов, статистические данные, материалы следственной, прокурорской и судебной практики, относящиеся к сфере нашего анализа.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и частнонаучные 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 правообеспечительной 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 правообеспечительной 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 существенные 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 правосстановительного 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) особым порядком осуществления.

2. Правообеспечение прокурора – властная публичная деятельность, осуществляемая 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 судопроизводства.

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 власти 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 нуждается в совершенствовании. В частности, необходимо установить: 1) надзор в отношении учетных и регистрационных документов; 2) обязательность оформления постановления при отказе в принятии сообщения, копия которого вручается заявителю; 3) незамедлительность регистрации принятого сообщения; 4) поэтапное обжалование процессуальных действий и решений, принятых с нарушением федерального законодательства.

8. Правообеспечительная деятельность прокурора обуславливает необходимость 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 требование должно иметь обязательный характер для следователя, дознавателя и подлежать незамедлительному исполнению. При этом не позднее чем через 24 часа прокурор должен будет направить полученные материалы обратно со своим заключением.

9. Для повышения активности и инициативности прокурора на этапе проверки сообщения о преступлении его требуется законодательно наделить следующими полномочиями: 1) проводить опрос заинтересованных лиц, а также их представителей, адвокатов, заявляющих о нарушении их прав или прав представляемых ими участников уголовного судопроизводства; 2) давать оценку разумности сроков производства процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении; 3) направлять указания о выяснении конкретных обстоятельств в ходе проведения дополнительных проверочных действий; 4) осуществлять контроль 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 заинтересованных лиц (заявитель, иные лица, в том числе гражданин, в отношении действий которого проводилась проверка) получать копии процессуальных решений, 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 подследственности.

11. Обосновывается, что наделение прокурора полномочием возбуждать уголовные дела не решит проблем правообеспечения в стадии возбуждения уголовного дела. Оптимальным представляется наделение прокурора полномочием возбуждать уголовные дела лишь в отношении специальных субъектов, указанных в гл. 52 УПК РФ. Это обеспечит объективность возбуждения уголовных дел в отношении должностных лиц и необходимые гарантии законности их привлечения 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.

СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, определяются его цель и задачи, объект и предмет, показана степень научной разработанности темы, раскрываются методологическая, правовая, теоретическая и эмпирическая основы исследования, его научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, определяется теоретическая и практическая значимость работы, обосновывается достоверность результатов исследования, приводятся сведения о его апробации и внедрении результатов, структуре работы.

Первая глава **«Теоретические основы правообеспечительной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве»** включает три параграфа.

В первом параграфе *«Сущность, средства, направления и механизм правообеспечения в уголовном судопроизводстве»* исследуются основные признаки правообеспечения в уголовном судопроизводстве.

Показано, что сущность и основная цель правообеспечения в уголовном судопроизводстве обусловлены его назначением и призваны сделать процессуальные права доступными для их носителей. При этом правообеспечение реализуется по следующим направлениям: 1) осуществление субъективных прав; 2) их охрана; 3) защита; 4) восстановление, в том числе путем компенсации.

Каждое из направлений имеет свои этапы, в рамках которых могут действовать только определенные субъекты, используя специфические процессуальные средства. При этом в число субъектов, осуществляющих правообеспечение, включаются не только должностные лица, но и носители прав.

Компенсационные механизмы в системе правообеспечения должны предусматриваться уголовно-процессуальным законом в случаях, когда права участников уголовного судопроизводства не могут быть реализованы по объективным причинам либо их реализация невозможна вследствие неправомерных действий должностных лиц и государственных органов. Эти механизмы составляют основу обеспечения субъективных прав в форме их *восстановления*.

В науке уголовного процесса при определении содержания категории «обеспечивать» справедливо используется деятельностный подход. Это позволяет разграничить правообеспечение и уголовно-процессуальные гарантии. Гарантии в уголовном судопроизводстве выполняют роль средств правообеспечения, применение которых на практике и позволяет обеспечивать охрану и защиту субъективных прав.

Изучение обширного теоретического материала, законодательных и иных нормативных источников показало, что в них при определении правообеспечения в деятельности прокурора имеются существенные расхождения, что обусловило необходимость выявить наличие и форму этого направления в его деятельности.

Этим вопросам посвящен второй параграф *«Правообеспечительная деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве и ее форма»*. В ходе анализа научного материала выделена совокупность полномочий прокурора, чьи содержание, характер и механизмы реализации убеждают в том, что прокурор осуществляет правообеспечение на большинстве выделенных ранее направлений.

Сопоставление двух функций прокурора, закрепленных в ч. 1 ст. 37 УПК РФ и реализуемых в досудебном производстве – уголовного преследования и прокурорского надзора, – позволило выявить сложный, комплексный характер прокурорского надзора, сделать вывод о правообеспечительном характере тех его полномочий, которые он реализует в рамках надзорной деятельности. Кроме того, это позволяет утверждать, что правообеспечительная деятельность должна рассматриваться не как реализация отдельной, самостоятельной функции прокурора, а как составляющая функции прокурорского надзора.

В третьем параграфе *«Механизм правообеспечительной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела»* определены процессуальные средства, в совокупности позволяющие прокурору осуществлять правообеспечение в стадии возбуждения уголовного дела. Изучение нормативно-правовой основы процессуального статуса прокурора в стадии возбуждения уголовного дела показало ее пробельность, недостаточность законодательного регулирования его полномочий. В числе пробелов можно указать: дефицит полномочий, необходи-

мых прокурору для надлежащего правообеспечения в отношении участников стадии возбуждения уголовного дела; незакрепленность средств реализации для некоторых законодательно предусмотренных полномочий, пониженный уровень властности отдельных полномочий.

Проведенное реформирование процессуальных полномочий прокурора и их сокращение применительно к уголовному преследованию позволило ему сконцентрироваться на осуществлении надзорной функции, включая правообеспечение, уделять ей больше внимания. И в этой сфере сокращение числа процессуальных полномочий прокурора представляется недопустимым. Более того, при сохранении цели и основных задач прокурора в уголовном судопроизводстве ограничение количества надзорных полномочий, изменение их содержания, дифференцированная властность (больше относительно действий и решений дознавателя и меньше – следователя) явно нежелательны.

Глава вторая **«Проблемы законодательного регулирования правообеспечительной деятельности прокурора на отдельных этапах возбуждения уголовного дела и пути их решения»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе *«Обеспечение прокурором прав участников уголовного судопроизводства при приеме и регистрации сообщений о преступлениях»* исследуются правообеспечительная деятельность прокурора на этом этапе, определяются объект и предмет правообеспечения. Анализ соответствующих законодательных положений, ведомственных актов позволил выявить следующие проблемы в законодательном регулировании правообеспечительной деятельности прокурора и предложить пути их решения.

Во-первых, налицо неопределенность круга участников стадии возбуждения уголовного дела.

Во-вторых, при формальном включении этапа приема и регистрации сообщения о преступлении в сферу прокурорского надзора (п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) в законе отсутствуют правила этой деятельности, что приводит к противоречиям при ее осуществлении.

В-третьих, законодательно не определены и не регламентируются необходимые прокурору полномочия, способствующие выявлению правонарушений на данном этапе досудебного производства.

В-четвертых, федеральное законодательство не определяет в должной степени субъективные права заинтересованных лиц (например, не предусмотрено право на незамедлительную регистрацию сообщения о преступлении, право на обжалование отказа в принятии сообщения о преступлении), что сужает объект правообеспечения и снижает потенциал прокурора по их обеспечению.

Выявлены и иные пробелы в федеральном законодательстве.

Представляется, что совершенствованию процессуального статуса прокурора будут содействовать следующие изменения и дополнения:

1) изложение п. 1 ч. 1 ст. 6 УПК РФ в следующей редакции: «1) защиту прав и законных интересов лиц и организаций, участвующих в уголовном судопроизводстве». Это должно существенно повысить ответственность должностных лиц за соблюдение, надлежащий уровень защиты, охраны и восстановления прав фактических участников уголовного судопроизводства на стадии возбуждения уголовного дела;

2) дополнение п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ после слов «разрешении сообщений о преступлении» предложением «проводить опросы заявителей, сверки учетной и регистрационной документации, осуществлять иные полномочия с целью выявления нарушений порядка принятия и регистрации сообщений о преступлениях»;

3) дополнение ч. 2 ст. 37 УПК РФ новым пунктом 1.1: «1.1) проверять учетные и регистрационные документы, оформляющие принятие сообщения о преступлении»;

4) изложение п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в следующей редакции: «3) требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе приема, регистрации сообщения о преступлении, дознания или предварительного следствия».

Сформулированы и иные предложения, направленные на совершенствование норм уголовно-процессуального законодательства, регламентирующего принятие и регистрацию сообщений о преступлении.

Во втором параграфе *«Деятельность прокурора по обеспечению прав участников уголовного судопроизводства при проверке сообщений о преступлениях»* выявляются и рассматриваются проблемы законодательного регулирования правообеспечительной деятельности при производстве следственных и иных процессуальных действий, направленных на проверку сообщения о преступлении. Проанализированы объект, предмет и границы правообеспечительной деятельности прокурора при такой проверке.

Обосновывается необходимость выявления следственных действий, производство которых разрешено законодателем в стадии возбуждения уголовного дела. В качестве одного из характерных признаков этих действий предлагается рассматривать их исключительность, которая обусловлена целью уголовного судопроизводства на этом этапе: *установление фактических оснований для принятия законного и обоснованного решения о возбуждении уголовного дела или отказе в нем.*

Прокурору надлежит оценивать не только законность хода и результатов следственных действий, но и процессуальную необходимость их производства. Если следственное действие не вызывалось необходимостью, т. е. производилось для достижения иной, чем сформулированная, цели, прокурор должен рассматривать такое действие как незаконное и применять соответствующие средства реагирования для защиты или восстановления прав лиц, вовлеченных в его производство.

На практике проблемы в правообеспечении возникают также из-за неустановления в законе совокупности прав участников проверки сообщения о преступлении (при сохраняющейся проблеме неконкретности круга ее участников), т. е. объекта правообеспечения. Законодательное определение процессуальных прав участников проверки сообщений о преступлении содержится в ч. 1.1 ст. 144 УПК РФ, причем его нельзя признать исчерпывающим, поскольку здесь же уточняется,

что осуществление этих прав обеспечивается только в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают интересы участников. При отсутствии законодательной дефиниции категории «интерес» реализация этих правил представляется проблематичной.

Кроме того, отдельные полномочия прокурора на этапе проверки сообщения о преступлении в уголовно-процессуальном законе урегулированы недостаточно четко. Так, в ч. 2 ст. 144 УПК РФ содержится предписание о проведении проверки по сообщениям о преступлении, распространенным в средствах массовой информации, которую по поручению прокурора проводит орган дознания. Однако прокурор вправе самостоятельно произвести процессуальные действия путем истребования материалов из редакции средства массовой информации, хотя при этом у него отсутствует возможность завершить проверку и принять процессуальное решение.

Проблематично положение закона о порядке доступа прокурора к материалам проверки – только в случае принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела. Очевидно, что здесь явно отсутствует логика: для проведения проверки законности и обоснованности отказа в возбуждении уголовного дела прокурор вправе получить материалы проверки, а для проверки законности и обоснованности решения о возбуждении уголовного дела – нет. Считаем, что необоснованное возбуждение уголовного дела может нанести такой же существенный вред правам и законным интересам гражданина, как и необоснованный отказ в его возбуждении.

Одним из важнейших полномочий прокурора является обеспечение права участников на разумный срок проверки сообщений о преступлении. Правообеспечение в этой части составляет важнейшее направление прокурорской деятельности, поэтому будет целесообразным редакцию ч. 3 ст. 6.1 УПК РФ изменить следующим образом: «3. При определении разумного срока уголовного судопроизводства, который включает в себя период с момента принятия и регистрации сообщения о преступлении до момента прекращения уголовного преследования

или вынесения обвинительного приговора либо иного судебного решения...» и далее по тексту.

Наряду с этим в работе предлагается наделить прокурора следующими полномочиями: 1) требовать представления материалов проверки сообщений о преступлении при незамедлительном исполнении данного требования следователем и дознавателем; 2) опрашивать заинтересованных лиц, а также их представителей, адвокатов, заявляющих о нарушении их прав или прав представляемых ими участников уголовного судопроизводства; 3) оценивать разумность сроков производства процессуальных действий в рамках проверки сообщения о преступлении; 4) указывать в своих решениях на конкретные обстоятельства, подлежащие выяснению в ходе проведения дополнительных проверочных мероприятий; 5) осуществлять контроль за ходом и законностью результатов дополнительной проверки.

Третий параграф *«Обеспечение прокурором прав участников уголовного судопроизводства при разрешении сообщений о преступлениях»* посвящен анализу уголовно-процессуального законодательства и подзаконных актов, регулирующих правообеспечительную деятельность прокурора на завершающем этапе стадии возбуждения уголовного дела – при разрешении сообщения о преступлении.

В числе вызывающих трудности на практике законодательных пробелов выделены: 1) установление субъективных прав исключительно для заявителя; 2) ограниченность данных прав (фактически это право на получение копий процессуальных решений и право на обжалование этих решений); 3) возложение обязанности обеспечивать эти права на различных должностных лиц – следователя, дознавателя, руководителя следственного органа. Прокурор в их перечне не значится.

Как представляется, названные пробелы закона не позволяют использовать весь его всего потенциал, который мог бы быть реализован на этапе разрешения сообщения о преступлении. Если сообщение о преступлении касается действий определенного лица, то это лицо прямо заинтересовано в получении результатов его проверки. Тем более что при вынесении постановления об отказе в возбужде-

нии уголовного дела по результатам проверки сообщения о преступлении, связанного с подозрением в его совершении конкретным лицом или лицами, руководитель следственного органа, следователь, орган дознания обязаны рассмотреть вопрос о возбуждении уголовного дела за заведомо ложный донос в отношении лица, заявившего или распространившего ложное сообщение о преступлении. Это обстоятельство небезынтересно и для лица, против которого проверка (по надуманным основаниям) проводилась. В таких случаях гражданин должен иметь право не только на уведомление о результатах проверки, которая проводилась в его отношении, но и о процессуальном решении в отношении заявителя.

Необходимо законодательно установить обязанность органов предварительного расследования направлять налоговым органам копию процессуального решения о результатах проверки и разрешения поступившего от них сообщения.

Крайне фрагментарно в ст. 145 УПК РФ определен порядок направления сообщения о преступлении по подследственности, в силу чего случаи необоснованного направления материалов по подследственности в другие органы предварительного расследования приобрели массовый характер. Полагаем, что УПК РФ необходимо дополнить новой статьей 148.1 «Передача сообщения о преступлении по подследственности» следующего содержания:

«1. Если в ходе проверки сообщения о преступлении будут установлены обстоятельства, свидетельствующие о том, что проверяемое событие относится к компетенции иного органа предварительного расследования, следователь, дознаватель принимают решение о передаче сообщения о преступлении по подследственности и направляют сообщение о преступлении и все полученные в ходе проверки материалы прокурору.

2. Прокурор проверяет законность и обоснованность постановления о передаче сообщения о преступлении по подследственности. При отсутствии нарушений федерального законодательства он утверждает постановление и направляет материалы в надлежащий орган предварительного расследования. Установив, что решение о передаче сообщения о преступлении по подследственности является

незаконным или необоснованным, прокурор своим постановлением отменяет решение следователя или дознавателя и возвращает материалы проверки.

3. О принятых решениях прокурор уведомляет заинтересованных лиц».

Полагаем, что в качестве правосстановительных средств в подобных ситуациях можно применять компенсационные механизмы, предусмотренные Федеральным законом от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»², адаптированные для стадии возбуждения уголовного дела.

Предлагаемые правообеспечительные средства должны применяться и в том случае, если информация до заинтересованного лица доведена не в полном объеме, например, ему не было разъяснено право на обжалование процессуального решения или порядок его реализации.

В заключении подводятся итоги рассмотрения проблемных вопросов правообеспечительной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, формулируются основные выводы, предложения и рекомендации.

В приложениях представлен проект Федерального закона, содержащий авторские предложения по совершенствованию правообеспечительной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела, а также основные результаты анкетирования и эмпирических исследований.

² Собр. законодательства РФ. 2010. № 18. Ст. 2144.

**Работы, опубликованные
по теме диссертационного исследования**

*Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах
и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии
при Министерстве образования и науки Российской Федерации*

1. Борозенец, Н. Н. Сущность, средства и пределы правообеспечительной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве / Н. Н. Борозенец // Право и политика. – 2015. – № 12. – С. 1682–1687. – 0,8 п. л.

2. Борозенец, Н. Н. Надзор и правообеспечительная деятельность прокурора в уголовном судопроизводстве: проблема соотношения / Н. Н. Борозенец // Общество и право. – 2015. – № 4 (54). – С. 222–227. – 0,6 п. л.

3. Борозенец, Н. Н. О некоторых проблемах процессуального положения прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства / Н. Н. Борозенец // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016. – № 2. (109). – С. 220–229. – 0,9 п. л.

Статьи, опубликованные в иных изданиях

4. Борозенец, Н. Н. Проблемы обеспечения прокурором прав участников уголовного судопроизводства на этапе приема и регистрации сообщений о преступлении / Н. Н. Борозенец // Эффективность права: проблемы теории и практики: материалы Междунар. науч.-практ. конф. – Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2014. – С. 681–693. – 0,3 п. л.

5. Борозенец, Н. Н. Полномочия прокурора как средство правообеспечения в уголовном судопроизводстве / Н. Н. Борозенец // Актуальные проблемы судебной власти, прокурорского надзора, правоохранительной и правозащитной деятельности, уголовного судопроизводства: сб. науч. ст. / под общ. и науч. ред. В. А. Семенцова. – Краснодар: Просвещение – Юг, 2014. – С. 34–41. – 0,4 п. л.

6. Борозенец, Н. Н. Полномочия прокурора при разрешении сообщений о преступлении / Н. Н. Борозенец // *Austrian Journal of Humanities and Social Sciences* (Австрийский журнал гуманитарных и общественных наук). – 2014. – № 9–10. – С. 349–353. – 0,5 п. л.

7. Борозенец, Н. Н. Направления правообеспечительной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве / Н. Н. Борозенец // *Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности: сб. науч. ст. / под общ. и науч. ред. О. В. Гладышевой, В. А. Семенцова.* – Краснодар: Просвещение – Юг, 2015. – С. 130–138. – 0,4 п. л.

8. Борозенец, Н. Н. Проблемы законодательного регулирования правообеспечения при разрешении сообщений о преступлении / Н. Н. Борозенец // *Актуальные проблемы судебной, правоохранительной, уголовно-процессуальной деятельности и национальной безопасности: материалы Всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием / под общ. и науч. ред. О. В. Гладышевой, В. А. Семенцова.* – Краснодар: Просвещение – Юг, 2016. – С. 131–139. – 0,7 п. л.

Борозенец Николай Николаевич

**ПРАВООБЕСПЕЧИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРОРА
В СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА**

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать 17 сентября 2016 г. Формат 60×84/16.

Печать трафаретная.

Гарнитура Times New Roman. Усл. печ. 1,1. Уч.-печ. л. 1.3.

Тираж 100 экз. Заказ № __

Тираж изготовлен с оригинал-макета заказчика

в типографии ООО «Просвещение – Юг»

350080, г. Краснодар, ул. Бородинская, 160/5. Тел. 239-68-31.