ПРОКУРОР НА НАЧАЛЬНОМ ЭТАПЕ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА: ПОИСК ПУТЕЙ ОПТИМИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СВЕТЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ¹

Аннотация. Статья посвящена проблемам участия прокурора на начальном этапе уголовного судопроизводства и поиску путей оптимизации его деятельности в свете цифровой трансформации прокуратуры Российской Федерации, осуществляемой по трем основным направлениям: высокотехнологичный надзор, цифровая инфраструктура, среда доверия. Переход к высокотехнологичному надзору и развитие цифровой инфраструктуры должны привести к работе с единым электронным делом на основе единой межведомственной цифровой онлайн-платформы. При этом единая межведомственная цифровая онлайн-платформа обеспечит взаимодействие как внутри органов прокуратуры, так и прокуратуры с органами следствия, дознания, населением, судом. Формулируется вывод, что цифровая трансформация органов прокуратуры России оптимизирует деятельность прокуроров на начальном этапе уголовного судопроизводства, однако этому должны предшествовать законодательные изменения, направленные на усиление роли прокурора в досудебном производстве. Также утверждается необходимость повышения доступности гражданам сведений о деятельности прокуроров и состоянии законности в досудебном производстве уголовного процесса и расширения перечня статистических данных, размещаемых на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, прокурор, надзор прокурора, уголовное преследование, пандемия, цифровые технологии, единое электронное дело, цифровая онлайн-платформа.

**Ксения Андреевна
ТАБОЛИНА,**

старший преподаватель
кафедры уголовно-
процессуального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
kysi-kyss@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.74.10.089-096

¹ Статья подготовлена при поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16018 «Концепция построения уголовного судопроизводства, обеспечивающего доступ к правосудию в условиях развития цифровых технологий».

K. A. TABOLINA,*Senior Lecturer of the Criminal Procedure Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law)***kysi-kyss@yandex.ru***125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9***PROSECUTOR AT THE INITIAL STAGE OF CRIMINAL
PROCEEDINGS: FINDING WAYS TO OPTIMIZE ACTIVITIES
IN THE LIGHT OF DIGITAL TECHNOLOGIES**

Abstract. This article is devoted to the problems of participation of the Prosecutor at the initial stage of criminal proceedings and the search for ways to optimize its activities in the light of the digital transformation of the Prosecutor's office of the Russian Federation, carried out in three main areas, namely high-tech supervision, digital infrastructure, and the environment of trust. The transition to high-tech supervision and the development of digital infrastructure should lead to work with a single electronic case on the basis of a single interdepartmental digital online platform. At the same time, a single interdepartmental digital online platform will ensure interaction both within the prosecutor's office and the interaction of the prosecutor's office with the investigation, inquiry, public, and court bodies. The conclusion is drawn that the digital transformation of the Russian prosecutor's office optimizes the activities of prosecutors at the initial stage of criminal proceedings, but this should be preceded by legislative changes aimed at strengthening the role of the prosecutor in pre-trial proceedings. It also states the need to increase the availability of information to citizens about the activities of prosecutors and the state of legality in pre-trial criminal proceedings and expand the list of statistical data posted on the official website of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation.

Keywords: criminal proceedings, Prosecutor, Prosecutor's supervision, criminal prosecution, pandemic, digital technologies, a single electronic case, digital online platform.

На начальном этапе уголовного судопроизводства прокурор осуществляет от имени государства уголовное преследование и надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования (ч. 1 ст. 37 УПК РФ). Это призвано обеспечить возможность реализации назначения уголовного судопроизводства, ведь именно от прокурора во многом зависят доступ к правосудию потерпевшим от преступления, а также защита личности от незаконного и необоснованного уголовного преследования.

Особое значение отводится роли прокурора на начальном этапе уголовного судопроизводства при самоизоляции граждан, обусловленной пандемией. Так, весной 2020 г. органы расследования, прокурор, суд действовали в условиях правовой неопределенности, руководствуясь локальными нормативными актами, которые не могут подменять закон или, например, указ Президента РФ. Поэтому

му практика в этом вопросе по России была весьма разнообразна², и ее сложно оценивать с позиций законности, исходя из чрезвычайности ситуации, вызванной пандемией, и необходимости обеспечить сохранение здоровья и жизни населения России и других стран.

В целях противодействия распространению на территории России новой коронавирусной инфекции суды были вынуждены приостановить личный прием граждан и рекомендовать подавать документы посредством электронной связи или почтой. Судьям было рекомендовано рассматривать дела и материалы безотлагательного характера, в суды был ограничен доступ лиц, не являющихся участниками судебных процессов по делам безотлагательного характера. Таким образом, вынужденно суды фактически приостановили доступ к правосудию по делам, не подпадающим под категорию безотлагательных.

В отличие от судов, прокуроры при исполнении своих полномочий не связаны необходимостью присутствия участников уголовного судопроизводства, для обеспечения доступа к правосудию прокурорам не требуется контактной работы с населением (за исключением участия прокуроров в судебных заседаниях по рассмотрению ходатайств и жалоб). Прокурор осуществляет постоянный надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования как по каждому конкретному уголовному делу, так и посредством систематических проверок.

Эта обязанность прокурора позволяет выявлять и устранять нарушения органов расследования вне зависимости от инициативы лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства, обеспечивая им доступ к правосудию. В досудебном производстве прокурор также осуществляет деятельность по исполнению уголовного закона путем участия в уголовном преследовании.

Однако оптимальное соотношение полномочий прокурора и органов предварительного расследования было разбалансировано различными поправками в УПК РФ³, что значительно снизило роль прокурора при осуществлении надзорной деятельности и уголовного преследования. В частности, в настоящее время прокурор лишен возможности осуществлять действенный надзор за законностью производства следственных органов.

При этом объем полномочий прокурора при производстве следствия значительно меньше, чем при производстве дознания, осуществляемого по менее сложной категории дел, что представляется нелогичным. Прокурор не уполномочен отменять все незаконные и необоснованные постановления следователя,

² См.: постановления Президиума Верховного Суда РФ, Президиума Совета судей РФ от 18.03.2020 № 808 «О приостановлении личного приема граждан в судах» ; от 08.04.2020 № 821 «О приостановлении личного приема граждан в судах».

³ См., в частности: Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Российская газета. 08.06.2007. № 122 ; Федеральный закон от 14.12.2015 № 380-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части наделения дознавателя правом обжалования некоторых решений прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом или обвинительным постановлением» // Российская газета. 16.12.2015. № 284.

давать следователю письменные указания о направлении расследования и т.д., обладая такими полномочиями в отношении дознавателя.

Также прокурор не уполномочен возбудить уголовное дело, даже при наличии на то основания в случае отмены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, либо прекратить дело (исключение — п. 3 ч. 5 ст. 439 УПК РФ), хотя в соответствии с ч. 4 ст. 37 УПК РФ вправе отказаться от осуществления уголовного преследования.

В силу конституционного статуса прокуратуры Российской Федерации именно прокурор должен быть руководителем уголовного преследования. Это подтверждают поправки к Конституции РФ 2020 г.⁴, которые повысили роль прокурора в уголовном судопроизводстве, конституционно возложив на прокуратуру обязанность осуществления уголовного преследования. Дальнейшее совершенствование деятельности прокурора на начальном этапе уголовного судопроизводства возможно только путем внесения законодательных изменений, которые должны исключить дифференциацию полномочий прокурора в зависимости от формы расследования и закрепить руководящую роль прокурора в уголовном преследовании.

Это приобретает особое значение в условиях развития цифровых технологий, поскольку цифровой трансформации деятельности участников уголовного процесса должна предшествовать научно обоснованная модель⁵ построения уголовного судопроизводства, обеспечивающего доступ к правосудию⁶.

Вместе с тем цифровизация⁷ стремительными темпами захватывает все сферы жизнедеятельности общества, при этом в уголовном судопроизводстве предоставляет новые средства для осуществления полномочий прокуроров. В 2017 г. приказом Генерального прокурора РФ была утверждена Концепция цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры России до 2025 года⁸. Предусмотренная Концепцией цифровая трансформация направлена на

⁴ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Российская газета. 16.03.2020. № 55.

⁵ Масленникова Л. Н. К вопросу о первых результатах реализации научного проекта № 18-29-16018 «Концепция построения уголовного судопроизводства, обеспечивающего доступ к правосудию в условиях развития цифровых технологий» // Lex russica. 2020. № 1 (158). С. 70—87.

⁶ Вилкова Т. Ю. Реализация конституционной обязанности государства обеспечить доступ к правосудию в условиях развития цифровых технологий // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 8. С. 155—163.

⁷ Воскобитова Л. А. Основы уголовного судопроизводства и цифровизация // Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции : материалы XVI Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения) : в 3 ч. М. : РГ-Пресс, 2019. Ч. 3. С. 75—86.

⁸ Приказ Генерального прокурора РФ от 14.09.2017 № 627 «Об утверждении Концепции цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры до 2025 года» (вместе с Концепцией цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры Российской Федерации до 2025 года) // Законность. 2017. № 12.

совершенствование цифровой экономики государства и осуществляется в целях расширения использования цифровых данных, а также развития цифровой инфраструктуры прокуратуры и совершенствования среды взаимодействия прокуроров с иными субъектами.

Цифровую трансформацию органов и организаций прокуратуры запланировано направить по трем основным направлениям: высокотехнологичный надзор, цифровая инфраструктура, среда доверия. Это должно положительно повлиять на эффективность деятельности прокуроров, усовершенствовать собственную цифровую среду органов прокуратуры, а также развить свободное и безопасное вертикальное и горизонтальное взаимодействие.

Ожидаемый переход к высокотехнологичному надзору призван комплексно оптимизировать деятельность прокуроров посредством формирования единой цифровой платформы взаимодействия с другими органами и населением. Кроме того, к задачам высокотехнологичного надзора относятся автоматизированная оценка деятельности органов предварительного расследования, совершенствование процесса обработки первичной информации, повышение оперативности работы прокуроров в целом.

Осуществление высокотехнологичного надзора неразрывно связано с развитием цифровой среды, т.е. с совершенствованием цифровой инфраструктуры. Переход к высокотехнологичному надзору и развитие цифровой инфраструктуры должны привести к работе с единым электронным делом⁹ на основе единой межведомственной цифровой онлайн-платформы взаимодействия прокуроров и руководителей иных государственных органов. Достоинства работы с единой межведомственной онлайн-платформой сложно переоценить. Ведь она нацелена на то, чтобы обеспечить оперативное взаимодействие различных ведомств, что в конечном счете должно оптимизировать уголовно-процессуальную деятельность.

Для уголовного судопроизводства важнейшую роль должна сыграть функция отслеживания процессуальных решений с момента регистрации сообщения о преступлении до разрешения дела по существу в суде, при этом исчезнет необходимость повторных межведомственных учетов. Применительно к деятельности прокурора на начальном этапе уголовного судопроизводства создание единой межведомственной цифровой онлайн-платформы необходимо для оперативного осуществления надзорных и иных полномочий.

Предполагается, что при разработке онлайн-платформы будет предусмотрена возможность проверки прокурорами законности и обоснованности принимаемых органами расследования решений в режиме реального времени. Иными словами, для осуществления установленной законом обязанности по проверке законности и обоснованности решений, выносимых поднадзорными органами, прокурорам больше не потребуется направлять мотивированные письменные запросы о предоставлении возможности ознакомиться с материалами уголовного дела.

⁹ Вилкова Т. Ю., Масленникова Л. Н. Законность и унификация в уголовном судопроизводстве: от бланков процессуальных документов — к электронному уголовному делу // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. Вып. 46. С. 728—751 ; Шереметьев И. И. Электронное уголовное дело: что это такое и пути его создания // Lex russica. 2020. Т. 73. № 10 (167). С. 81—90.

В свою очередь, поднадзорным органам не нужно будет оценивать то, насколько мотивирован запрос прокурора о предоставлении материалов дела, а также подготавливать ответ, что повлечет за собой экономию человеческих и временных ресурсов. Станет возможной передача материалов уголовного дела или проверки сообщения о преступлении от одного органа другому в онлайн-режиме, что позволит автоматизировать установленные п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ полномочия прокуроров. Отпадет необходимость в институте восстановления утраченного уголовного дела либо его материалов (ст. 158.1 УПК РФ).

Претерпит изменения этап направления уголовного дела с обвинительным заключением (обвинительным актом, обвинительным постановлением) прокурору с технической стороны, поскольку уголовное дело с итоговым процессуальным решением будет поступать онлайн, что решит проблему доставления объемных материалов. Соответственно, в случае возвращения уголовного дела следователю (дознавателю) не потребуется везти многотомные дела обратно.

При пересоставлении обвинительного заключения, акта, постановления следователю или дознавателю не потребуется перепечатывать бумажные носители, все изменения можно будет внести в электронном виде. В случае утверждения прокурором обвинительного заключения (акта, постановления) его копия с приложениями будет вручаться заинтересованным лицам тоже в электронной форме.

Посредством единой межведомственной цифровой онлайн-платформы граждане смогут направлять жалобы на процессуальные действия (бездействие) и решения должностных лиц в уголовном судопроизводстве, а также обращаться с заявлением о преступлении в органы предварительного расследования¹⁰. Такое технологическое решение должно справиться с существующими на практике неправомерными отказами в приеме и регистрации сообщений о преступлении, увеличить скорость обработки обращений и обеспечить автоматическое уведомление заявителей о принятом по их вопросу решении.

Следует отметить, что в данный момент на официальных сайтах прокуратур уже действуют онлайн-приемные, а через портал «Госуслуги»¹¹ возможна подача обращений физических лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в органы прокуратуры России. Единая межведомственная цифровая онлайн-платформа должна обеспечить взаимодействие как внутри органов прокуратуры, так и прокуратуры с органами следствия, дознания и населением, а также с судом¹². В будущем данная межведомственная онлайн-платформа могла бы стать частью платформы ГАС «Доступ к правосудию».

¹⁰ Масленникова Л. Н., Собенин А. А. Регистрация сообщения о преступлении и начало расследования в новой цифровой реальности // Российский следователь. 2019. № 6. С. 12—17 ; Собенин А. А. Актуальные вопросы регистрации заявлений и сообщений о преступлениях в условиях развития цифровых технологий // Вестник Воронежского государственного университета. 2019. № 4 (39). С. 266—273.

¹¹ URL: <https://www.gosuslugi.ru/352356/1>.

¹² Масленникова Л. Н., Сушина Т. Е. Оптимизация судебного контроля на начальном этапе уголовного судопроизводства в условиях развития цифровых технологий // Российская юстиция. 2019. № 3. С. 40—44.

На заключительном этапе цифровой трансформации органов и организаций прокуратуры (в соответствии с Концепцией — это 2021—2025 гг.) предполагается комплексная автоматизация надзорной деятельности прокуроров, в том числе перевод в цифровую форму всех сервисов прокуратуры на публичном портале правовой статистики.

Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 1 ст. 51) Генеральная прокуратура РФ обязана осуществлять государственный единый статистический учет данных о состоянии преступности, а также о сообщениях о преступлениях, следственной работе, дознании, прокурорском надзоре. Приказом Генерального прокурора РФ от 18.01.2016 № 18¹³ в пилотной зоне было введено в опытную эксплуатацию модернизированное специальное программное обеспечение ГАС правовой статистики, публичный сегмент которой призван информировать граждан о состоянии преступности в России.

Кроме того, основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры размещены на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ¹⁴. Это направлено на обеспечение прозрачности для населения информации о деятельности государственных органов.

Вместе с тем общедоступные статистические данные Генеральной прокуратуры РФ в настоящее время не отражают результатов надзорной деятельности прокурора отдельно в отношении органов предварительного следствия и органов дознания, что не позволяет проанализировать соблюдение законности при производстве указанными органами и определить наиболее эффективную форму предварительного расследования.

Статистические сведения также не содержат результатов возвращения уголовных дел судами прокурорам в порядке ст. 237 УПК РФ — ни об общем их количестве, ни отдельно по формам расследования, что не дает возможность определить качество процессуальной деятельности органов дознания и предварительного следствия и надзора прокурора.

Названные проблемы свидетельствуют о необходимости повышения доступности гражданам сведений о деятельности прокуроров и состоянии законности в досудебном производстве уголовного процесса. В связи с этим требуется размещение статистических данных о работе прокуроров в досудебном производстве с разделением по формам расследования (предварительное следствие и дознание), включая сведения о количестве возвращенных судами уголовных дел прокурорам в порядке ст. 237 УПК РФ, в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ.

Цифровая трансформация органов прокуратуры Российской Федерации оптимизирует деятельность прокуроров на начальном этапе уголовного судопроизводства. Цифровизация качественно изменит работу не только прокуроров, но и следователей, дознавателей, судей, при этом обеспечив доступность населению информации о деятельности правоохранительных органов и сформировав среду доверия в ходе взаимодействия граждан и организаций с государственными органами.

¹³ Приказ Генерального прокурора РФ от 18.01.2016 № 18 «О проведении опытной эксплуатации государственной автоматизированной системы правовой статистики».

¹⁴ URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/>.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Вилкова Т. Ю.* Реализация конституционной обязанности государства обеспечить доступ к правосудию в условиях развития цифровых технологий // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 8. — С. 155—163.
2. *Вилкова Т. Ю., Масленникова Л. Н.* Законность и унификация в уголовном судопроизводстве: от бланков процессуальных документов — к электронному уголовному делу // Вестник Пермского университета. — Юридические науки. — 2019. — Вып. 46. — С. 728—751.
3. *Воскобитова Л. А.* Основы уголовного судопроизводства и цифровизация // Российская правовая система в условиях четвертой промышленной революции : материалы XVI Международной научно-практической конференции (Кутафинские чтения) : в 3 ч. — М. : РГ-Пресс, 2019. — Ч. 3. — С. 75—86.
4. *Масленникова Л. Н.* К вопросу о первых результатах реализации научного проекта № 18-29-16018 «Концепция построения уголовного судопроизводства, обеспечивающего доступ к правосудию в условиях развития цифровых технологий» // Lex russica. — 2020. — № 1 (158). — С. 70—87.
5. *Масленникова Л. Н., Собенин А. А.* Регистрация сообщения о преступлении и начало расследования в новой цифровой реальности // Российский следователь. — 2019. — № 6. — С. 12—17.
6. *Масленникова Л. Н., Сушина Т. Е.* Оптимизация судебного контроля на начальном этапе уголовного судопроизводства в условиях развития цифровых технологий // Российская юстиция. — 2019. — № 3. — С. 40—44.
7. *Собенин А. А.* Актуальные вопросы регистрации заявлений и сообщений о преступлениях в условиях развития цифровых технологий // Вестник Воронежского государственного университета. — 2019. — № 4 (39). — С. 266—273.
8. *Шереметьев И. И.* Электронное уголовное дело: что это такое и пути его создания // Lex russica. — 2020. — Т. 73. — № 10 (167). — С. 81—90.