

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ

Смирнов В.С.

*Смирнов Валерий Сталиславович - военнослужащий, магистрант,
кафедра правоохранительной и правозащитной деятельности,
Тульский филиал
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
Всероссийский государственный университет юстиции
Российской правовой Академии Минюста России,
г. Заполярный, Мурманская область*

Аннотация: в статье рассматриваются насущные вопросы, касающиеся прокурорского надзора в досудебной стадии уголовного процесса. Сегодня в данной сфере имеет место множество правовых проблем, большинство из которых вызваны уголовно-процессуальной реформой 2007 года, и до сих пор не урегулированы, что никоим образом не способствует укреплению законности и правопорядка в стране и построению в России правового государства. Поэтому крайне важно осуществить выявление этих проблем и предложить рекомендации по их устранению, что и сделано в отношении некоторых из них в данной статье.

Ключевые слова: прокуратура, уголовный процесс, прокурорский надзор, предварительное расследование, досудебная стадия уголовного судопроизводства, дознание, следствие, правовые проблемы, УПК РФ.

Основной целью и смыслом деятельности российской прокуратуры является защита законности во всех сферах общественных отношений. Основным инструментом, позволяющим обеспечить защиту законности, является прокурорский надзор, который, по утверждению Ю.Е. Винокурова, представляет собой специфическую деятельность государственных федеральных органов прокуратуры, осуществляемую от имени Российской Федерации и заключающуюся в проверке точности соблюдения Конституции РФ и исполнения законов, действующих на её территории [8, с. 9].

Должен отметить, что в настоящее время законодательное определение понятия «прокурорский надзор» отсутствует, хотя в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» целый раздел, состоящий из 4 глав (14 статей) посвящён описанию особенностей прокурорского надзора.

Одной из наиболее важных особенностей прокурорского надзора является то, что осуществлять его помимо прокуратуры не имеет права ни один другой орган государственной власти. При этом, прокурор абсолютно самостоятелен и в правовом отношении не зависит ни от одной из трёх ветвей власти.

Объектом прокурорского надзора может выступать деятельность любых органов, организаций, должностных лиц в практически любой сфере общественных отношений, включая и процессуальную деятельность органов, осуществляющих предварительное расследование.

Данная деятельность в общем плане регулируется процессуально-правовыми принципами, использование которых, по справедливому утверждению Н.А. Жуковой и О.В. Диденко [5, с. 55], призвано обеспечить охрану прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства и других лиц, в него вовлечённых.

Само предварительное расследование, осуществляемое каким-либо из указанных выше органов, представляет собой весьма специфическую деятельность, включающую в себя множество различных действий и операций, и прежде всего, сбор, проверку и оценку доказательств, целью которых является установление истины по конкретному уголовному делу.

Отмечу, что сегодня в нашей стране предусмотрены две основных формы расследования: предварительное следствие и дознание.

Под дознанием понимается форма предварительного расследования, проводимого по делам, по которым производство предварительного следствия необязательно. Дознание осуществляется далеко не по всем составам, указанным в УК РФ, а только по некоторым из них, перечисленным в ч. 3 ст. 150 УПК РФ. Но даже и по таким составам по решению прокурора может проводиться не дознание, а предварительное следствие [6, с. 51].

В настоящее время в Российской Федерации имеет место довольно сложная система органов предварительного следствия, которая включает в себя органы предварительного следствия МВД РФ, Следственный комитет РФ и следователей ФСБ России. И между этими тремя подсистемами существует чёткое разделение полномочий в соответствии с подследственностью.

Ещё более сложной является система органов дознания, осуществлять которое уполномочены, помимо МВД, ещё и Федеральная служба судебных приставов, военная полиция, командиры воинских

частей, соединений, начальники военных учреждений и гарнизонов, а также органы государственного пожарного надзора (ч. 1 ст. 40 УПК РФ).

При этом дознание ещё и само дифференцируется на два вида: дознание, производимое в общем порядке, и дознание, осуществляемое в сокращённой форме.

Очевидно, что дифференциация форм предварительного расследования направлена, прежде всего, на оптимизацию сроков уголовного судопроизводства и вообще на его упрощение. При этом основной формой предварительного расследования остается, всё-таки, предварительное следствие, которое осуществляется по большинству уголовных дел.

Прокурорский надзор в досудебном судопроизводстве представляет собой эксклюзивный институт современного уголовного процесса России [7, с. 107].

По своей сути прокурорский надзор на досудебных стадиях уголовного процесса представляет собой специфическую деятельность прокурора, основной задачей которой является обеспечение органами предварительного следствия надлежащего исполнения законов при проведении предварительного расследования, а итогом должно стать достижение целей уголовного судопроизводства.

Следует подчеркнуть, что необходимо дифференцировать прокурорский надзор за органами предварительного следствия и дознания от надзора за органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность. В рамках данной статьи интерес представляет именно первая разновидность прокурорского надзора, носящая процессуальный характер.

Когда-то предметом прокурорского надзора являлась любая процессуальная деятельность органов, ведущих предварительное расследование. Однако, после внесения в 2007 году в ФЗ «О прокуратуре РФ» и УПК РФ изменений, направленных на значительное сокращение полномочий прокуроров по надзору за органами предварительного следствия, прокуроры утратили существенную часть своих возможностей по защите законности на досудебной стадии судопроизводства.

Изменения 2007 года мотивировались мало кому понятной необходимостью по дифференциации полномочий прокурора в отношении отдельно органов следствия и отдельно органов дознания.

Итогом осуществлённых законодателем нововведений прокуроры попали в ситуацию, когда их деятельность по надзору попала в зависимость не от необходимости защиты законности на стадии предварительного расследования и устранения процессуальных нарушений, а от формы предварительного расследования.

По сути, прокуратура потеряла возможность гарантировать законность и правомерность осуществления расследования органами предварительного следствия. При этом полномочия по осуществлению контроля были переложены на руководителей органов следствия, т.е. фактически эти органы стали контролировать сами себя.

Совершенно очевидно, что подобное положение вещей никоим образом не способствует укреплению законности и правопорядка в стране, а также защите прав и свобод граждан России. В этом связи возникла масса нерешённых правовых проблем, большинство из которых не решено до сих пор. Рассмотрим некоторые из них.

Одна из них возникла именно по причине исключения в 2007 году из перечня полномочий прокурора тех, которые позволяют отменять незаконные, либо необоснованные, постановления следователя, а также давать следователю указания о производстве процессуальных действий и направлении расследования. Такие непродуманные нововведения привели к потере прокурором реальной возможности осуществлять хоть сколько-нибудь эффективный надзор за органами предварительного следствия. А ведь специфика и основная цель прокурорского надзора как раз и состоит в том, чтобы осуществлять защиту законности находясь как бы над процессом, но по причине отсутствия у прокурора необходимых полномочий, достижение этой цели в полном объёме в настоящее время становится невозможным.

Представляется, что необходимо скорейшее решение данной проблемы, для чего требуется наделение прокуроров надзорными полномочиями достаточными для своевременного и эффективного реагирования на нарушения, допускаемые в досудебном производстве органами следствия. Очевидно, что в этой сфере требуется постоянное наблюдение за законностью производства по уголовному делу, а не проводимые время от времени проверки только при наличии определённого и весьма существенного повода, ведь когда такой повод возникает, уже далеко не всегда положение может быть исправлено. И понятно, что профилактика в рассматриваемой сфере часто гораздо эффективнее, чем «хирургические» методы «лечения» нарушений. К тому же, зная, что находятся под пристальным вниманием прокурора, органы следствия будут намного эффективнее осуществлять свою деятельность с соблюдением всех норм и правил. Очевидно, что такое укрепление законности должно устраивать всех, за исключением разве что преступников, и очень странно, что оно не приветствуется отечественным законодателем.

При этом совсем уж странным выглядит дифференциация полномочий прокурора в зависимости от формы предварительного расследования. Так, если при расследовании в форме дознания прокурор обладает всеми указанными полномочиями, то в рамках предварительного следствия он лишён

практически их всех, обладая лишь правом требовать от следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, которые были допущены в процессе предварительного следствия (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). При этом, в отличие от органа дознания, для которого эти требования являются обязательными, руководитель следственного органа может их фактически проигнорировать путём вынесения мотивированного постановления о несогласии с ними (ч. 4 ст. 39 УПК).

Подобная дифференциация не поддерживается подавляющим большинством специалистов в области уголовного процесса, включая и работников правоохранительной системы.

Поэтому, представляется жизненно важным исключение из УПК РФ нормы о возможности обжалования руководителем следственного органа требований прокурора по устранению нарушений федерального законодательства, которые допущены в процессе предварительного следствия.

Следует подчеркнуть, что эффективной мерой прокурорского реагирования на нарушения закона, допущенные органами дознания, является отстранение дознавателя от дальнейшего ведения расследования (п. 10 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Такое положение вещей однозначно способствует повышению уровня дисциплины и правосознания в органах дознания, в то время как бесконтрольность и наличие лишь ведомственного контроля, который обычно малоэффективен в силу нежелания тех, кто его осуществляет, вскрывать проблемы в собственном ведомстве, ведёт к прямо противоположным результатам.

В этой связи крайне важным представляется наделение прокурора аналогичными полномочиями и в отношении следователей при наличии в их действиях нарушений требований УПК РФ. Точнее, речь идёт о возвращении прокурору полномочий, которыми он обладал до пресловутой реформы 2007 года. Естественно, что, вернув себе такие полномочия, прокурор получит возможность осуществлять гораздо более действенный и эффективный надзор за соблюдением законности на досудебных стадиях судопроизводства.

Отмечу, что специфика предварительного расследования по уголовным делам заключается в том, что в его рамках возможно ограничение прав и свобод личности. Особенно наглядно это проявляется при избрании меры пресечения подозреваемому. В этой связи возникает ещё одна проблема, снова напрямую связанная с дифференциацией прокурорского надзора в зависимости от формы предварительного расследования.

Состоит данная проблема в том, что, если при проведении расследования в форме дознания прокурор имеет право давать дознавателю согласие на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене либо изменении меры пресечения или о производстве иного процессуального действия, допускаемого на основании судебного решения, то, когда расследование проводится в форме следствия, у него такое право отсутствует. А обладает таким правом только руководитель следственного органа (п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК РФ), т.е. один уровень ведомственной структуры контролирует другой. Очевидно, что объективность такого контроля вызывает серьёзные сомнения. Поэтому представляется закономерным, да и просто логичным, наделить прокурора такими полномочиями и в отношении органов предварительного следствия.

В завершении, отмечу ещё одну проблему в рассматриваемой сфере, которой является отсутствие у прокурора законодательно гарантированной возможности истребования материалов уголовного дела для ознакомления с ними. Важность их изучения диктуется необходимостью гарантировать соблюдение органами предварительного следствия всех процессуальных норм и законности в целом. Однако, нередко такой возможности прокурор оказывается лишён, поскольку в УПК РФ (ч. 2.1 ст. 37), прокурору такие материалы могут быть предоставлены только по его «письменному мотивированному запросу». И если необходимость направлять запрос в письменной форме возражений не вызывает, то этого нельзя сказать в отношении такой требующейся характеристики запроса, как мотивированность.

Подобная формулировка вызывает недоумение, поскольку любому специалисту в данной области очевидно, что невозможно как-то мотивировать запрос об ознакомлении с материалами дела, не будучи с ними ознакомленным, ведь прокурор просто не знает, какая информация в этих материалах содержится. Получается замкнутый круг, выход из которого в чисто правовом поле невозможен, так как всё, по сути, отдается на откуп следователю или руководителю следственного органа, от воли, желания, добросовестности, а иногда и просто настроения которого будет зависеть, предоставит ли он прокурору возможность ознакомиться с материалами уголовного дела.

Вряд ли такое положение вещей можно признать нормальным и, тем более, способствующим укреплению законности в стране. И особенно негативно такое положение вещей сказывается на соблюдении конституционных прав и свобод человека и гражданина при расследовании уголовных дел.

Поэтому, представляется насущно необходимым предоставить прокурору права безоговорочного истребования материалов уголовных дел и материалов проверок с законодательным установлением конкретного срока, в который данные материалы должны быть прокурору предоставлены.

Таким образом, в настоящее время в сфере прокурорского надзора существует довольно серьёзное количество проблем, большинство из которых возникло по причине непродуманности уголовно-

процессуальной реформы 2007 года, не только приведшей к разделению прокуратуры на два ведомства, но и существенно ограничившей полномочия прокурора по надзору за соблюдением законности органами предварительного расследования. И сегодня многие функции, ранее позволявшие гарантировать контроль за соблюдением прав и законных интересов граждан на досудебных стадиях уголовного процесса, прокуратурой утрачены. Всё это породило массу правовых проблем, часть которых была рассмотрена в данной статье, а ещё большее их число требует дальнейшего изучения и выработки рекомендаций по их устранению.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // РГ, 1993. № 237.
2. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 09.11.2020) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992. № 8. Ст. 366.
3. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 27.10.2020) // СЗ, 1996. № 25. Ст. 2954.
4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 27.10.2020) // РГ, 2001. № 249.
5. Жукова Н.А. Формы предварительного расследования в уголовном судопроизводстве России / Н.А. Жукова, О.В. Диденко // Проблемы правоохранительной деятельности, 2015. № 1. С. 54–58.
6. Козодаев А.В. Дознание как форма предварительного расследования / А.В. Козодаев // Достижения науки и образования, 2018. № 5 (27). С. 51–52.
7. Махов В.Н. Соотношение функций прокурора по уголовному преследованию и надзору за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие / В.Н. Махов // Вестник Московского университета МВД России, 2012. № 8. С. 103–107.
8. Прокурорский надзор: Учебник / Под общ. ред. Ю.Е. Виокурова. М.: Высшее образование, 2005. 460 с.