



УДК 347.9

В.А. Тюнин

*канд. юрид. наук, советник юстиции,
зав. каф. прокурорского надзора и участия прокурора
в гражданском, арбитражном и административном процессе
Крымского юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации
e-mail: prokuror-zakon@mail.ru*

НАДЗОРНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПРОКУРОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ ДОЗНАНИЯ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ

Исследованы последствия уголовно-процессуальной реформы, в результате которой были сокращены полномочия органов прокуратуры России в сфере надзора за органами, осуществляющими предварительное следствие. Проанализированы точки зрения авторов по данному вопросу, оценен зарубежный опыт в данной сфере. Результаты исследования показали, что ограничение прокурора в его полномочиях негативно сказалось на эффективности осуществляемого им надзора.

Прокуратура Российской Федерации представляет собой важнейший орган, осуществляющий надзор за законностью всех сфер жизнедеятельности государства. Следует отметить, что именно прокуратура играет ключевую роль в обеспечении правопорядка и законности в России.

Исходя из содержания ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 [1] в настоящее время можно выделить пять видов надзорной деятельности органов прокуратуры.

1. Надзор за исполнением законов федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

2. Надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций.

3. Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

4. Надзор за исполнением законов судебными приставами.

5. Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.



Полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами.

Данное положение, безусловно, является верным, так как с точки зрения юридической техники, нагромождение норм недопустимо.

Следует отметить, что прокурор является единственным должностным лицом, который реализует свои процессуальные полномочия во всех стадиях уголовного судопроизводства. Деятельность прокуратуры в различных стадиях уголовного процесса осуществляется в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления, а также для защиты охраняемых законом интересов общества и государства, на охрану прав и свобод всех участников уголовного судопроизводства.

После внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (УПК РФ) Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ реформа процессуального положения прокурора в уголовном судопроизводстве негативно сказалось на расследовании уголовных дел в виду низкой эффективности [2].

Так, Генеральный прокурор Российской Федерации в своем докладе на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 2017 г. выразил общее мнение прокуроров, что повсеместно следствие «проседает». Количество выявленных прокурорами нарушений в деятельности всех органов предварительного расследования за год вновь возросло, превысив пять 5 миллионов. Практически в каждом подразделении допускалась волокита, каждое шестое преступление расследовалось более года, по многим из них не принималось достаточных мер к установлению вины подозреваемых [3].

Реформа уголовно-процессуального законодательства, на наш взгляд, отрицательным образом была отражена на осуществлении прокурором надзорных полномочий. Так, органы прокуратуры Российской Федерации были лишены возможности возбуждать уголовные дела, а в соответствии со статьей 37 УПК РФ прокурор имеет право давать письменные указания лишь дознавателю, в связи с тем что прокурор не является «процессуальным руководителем» следователя.

Согласно статистической отчетности прокуратуры Республики Крым за 2016 г., прокурорами были даны 3 727 указания в рамках дознания, что положительно сказалось на качестве расследования преступлений. Отметим, что за данный период органами прокуратуры Республики Крыма были выявлены 65 026 нарушений законодательства при расследовании преступлений [4].

По нашему убеждению, причины отмеченных недостатков кроются в ненадлежащей организации работы и слабом ведомственном контроле со стороны руководителей следственных органов.

Для более детального изучения данной проблемы обратимся к опыту зарубежных стран, а именно Франции, США, а также Республики Беларусь и Украины.

Рассматривая законодательство Франции, следует отметить, что Ордонанс № 59-1 от 2 января 1953 г. в статьях 31 и 32 УПК Франции закрепил возможность давать указания и направлять ход расследования в виде «применения закона». Полномочие «требовать применения закона» и является тем самым процессуальным руководством.

Отметим, что в США расследование осуществляют ряд федеральных служб, в том числе и ФБР. В соответствии с национальным законодательством следователи проводили обыски, задержания, допросы и иные следственные действия. Однако, в со-



ответствии с законодательством, органы прокуратуры США напрямую влияют на ход расследования, предоставляя санкции на проведение следственных действий, а также направляют ход расследования путем дачи обязательных для исполнения указаний.

Полномочия прокурора при осуществлении надзора за исполнением закона в ходе досудебного производства, при производстве предварительного следствия и дознания определяются Уголовно-процессуальным кодексом Республики Беларусь [5]. В соответствии со ст. 34 УПК Республики Беларусь, в ходе досудебного производства по материалам и уголовному делу прокурор возбуждает уголовное дело, принимает уголовное дело к своему производству и расследует его в полном объеме, пользуясь при этом полномочиями следователя, или поручает его расследование нижестоящему прокурору либо соответствующему органу предварительного следствия; отказывает в возбуждении уголовного дела; осуществляет надзор за расследованием уголовных дел органом дознания, следователем; осуществляет процессуальное руководство и надзор за деятельностью нижестоящего прокурора, производящего предварительное следствие [6].

В соответствии со ст. 36 УПК Украины от 13.04.2012 № 4651-VI, прокурор имеет право поручать следователю проведение в ус-тановленный срок определенные следственные действия или давать указания об их проведении.

Одним из важнейших, на наш взгляд, является мнение О.С. Капинус, которая указывает, что при возложении законодателем на прокурора полномочий по осуществлению надзора за следствием и дознанием, он фактически выделил два самостоятельных направления его деятельности, разделив объект и предмет. Еще больше ситуация осложняется тем, что прокурору предоставлен различный объем полномочий по осуществлению надзора за предварительным следствием и дознанием, внося при этом элемент неопределенности прокурора в уголовном процессе [7, с. 50–58].

Вопрос о процессуальном положении прокурора в различных стадиях уголовного процесса в правовой доктрине до сих пор является достаточно дискуссионным. Одна группа ученых сходится на том, что прокурор хоть и остается стороной обвинения, однако продолжает осуществлять функцию уголовного преследования, одновременно являясь представителем государства, который защищает публичные интересы, т.е. осуществляет правоохранительную функцию.

Другие ученые, например А.А. Тушев, полагают, что прокурор, на которого возложена обязанность осуществления уголовного преследования, не может ни осуществлять ее, ни способствовать ее осуществлению [8].

Таким образом, на наш взгляд, проблема совершенствования надзорных полномочий прокурора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия является актуальной и нуждается в более детальном изучении.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. О прокуратуре Российской Федерации : Федер. закон, 17 янв. 1992 г., № 2202-1 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2016.
2. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» [Электронный ресурс] : Федер. закон, 5 июня 2007 г., № 87-ФЗ // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2007.
3. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации [Электрон-



ный ресурс]. – Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/smi/news/news-1186517/>. – Дата доступа: 06.10.2017.

4. Статистический отчет по прокуратуре Республики Крым за 2016 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rkproc.ru/ru/content/statisticheskie-otchety-pro-prokurature-respubliki-krum-za-2016-god>. – Дата доступа: 16.03.2017.

5. О прокуратуре Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 мая 2007 г., № 220-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2008. – Режим доступа: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0H10700220>. – Дата доступа: 17.07.2017.

6. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 16 июля 1999 г., № 295-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015. – Режим доступа: <http://kodeksy.by/ugolovno-processu-alnyy-kodeks/statya-34>. – Дата доступа: 06.10.2017.

7. Капинус, О. С. К вопросу о процессуальном положении прокурора в стадии возбуждения уголовного дела / О. С. Капинус // Прокурор. – 2013. – № 2. – С. 50–58.

8. Тушев, А. А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации / А. А. Тушев. – СПб., 2006. – 350 с.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 18.10.2017

Tyunin V.A. Supervisory Powers of Prosecutor for the Execution of the Laws by the Bodies of Inquiry and Preliminary Investigation

The consequences of the criminal procedural reform, the consequences of which was the reduction of the powers of the bodies of the Prosecutor's Office of Russia in the sphere of supervision of the bodies conducting the preliminary investigation, are investigated. The authors' views on this issue are analyzed; foreign experience in this field is assessed. The results of the research showed that the restriction of the prosecutor in his authority in this sphere had a negative impact on the effectiveness of his supervision.