Научная статья
Original article
УДК 34.09

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ СЛЕДСТВИЯ

MODERN PROBLEMS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION OVER THE EXECUTION OF LAWS BY INVESTIGATIVE BODIES

Бисинбаева П.М., студент 4 курс, Юридический факультет Санкт-Петербургский Государственный Университет, Россия, Санкт-Петербург

Bisinbayeva P.M., 4th year student, Faculty of Law, St. Petersburg State University, Russia, Saint Petersburg

Аннотация: Прокурорский надзор за исполнением законов органами следствия является одним из основных направлений надзорной деятельности прокуратуры наравне с другими. Специфика уголовно-процессуальной деятельности следователей в досудебном производстве требует контроля за ее законностью и соблюдением принципов уголовного судопроизводства. Данная статья посвящена наиболее актуальным проблемам в сфере прокурорского надзора за исполнением законов органами следствия, затрагиваются изменения законодательства, которые расширили полномочия органов следствия, а прокуратуры сузили. В связи с этим рассматриваются наиболее национальные пути решения выявленных недостатков действующего закона.

Annotation: Prosecutorial supervision over the execution of laws by bodies of investigation is one of the main directions of supervisory activity of the

prosecutor's office on a par with others. The specificity of criminal and procedural activity of investigators in pre-trial proceedings requires control over its legality and compliance with the principles of criminal justice. This article is devoted to the most relevant problems in the field of prosecutorial supervision over the execution of laws by investigative bodies, touches on changes in legislation, which have expanded the powers of investigative bodies, and prosecutors narrowed them. In this regard, the most national ways to address the identified shortcomings of the current law are considered.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, контроль, закон, следствие, преступление.

Key words: prosecutor's office, prosecutorial supervision, control, law, investigation, crime.

В юридической литературе равно как среди ученых, так и практиков большое внимание уделяется проблемам прокурорского надзора за исполнением законов органами следствия. В большинстве своем это связано с принятием новых законов, которые изменили взаимоотношения прокурора со следственными органами.

После принятия закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" от прокурора перешли к руководителям следственных органов полномочия дачи согласия следователю на возбуждение ходатайств перед судом в случаях, предусмотренных УПК РФ, отмены незаконных и необоснованных постановлений следователя, разрешение вопросов об отводе следователя, об устранении следователя от ведения расследования.

С 5 июля 2007 г. прокурор теперь не только не дает следователю согласия на возбуждение уголовного дела, но и сам лишен такого права (в целях отделения надзорной деятельности от самого расследования). В то же время прокурор в срок не позднее 24 часов с момента получения от

следователя материалов, послуживших основание для возбуждения уголовного дела, вправе отменить (как и руководитель следственного органа) постановление следователя о возбуждении уголовного дела, если признает его незаконным и необоснованным (ч. 4 ст. 146 УПК РФ). Из этих положений закона В.А. Семенцов и М.А. Нагоева делают обоснованный и логический вывод о том, что «полномочия прокурора и руководителя следственного органа в части отмены постановления следователя о возбуждении уголовного дела не разграничены. Более того, представляется не логичным решение законодателя о лишении прокурора, с одной стороны, права возбуждения уголовного дела, а с другой — сохранение возможности отменить постановление следователя о возбуждении уголовного дела»[1].

По мнению И.А. Попова, данные изменения существенно ограничивают полномочия прокурора по устранению допущенных следственными органами нарушений законности и не позволяют ему эффективно осуществлять свою надзорную деятельность. До принятия Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ по отношению к начальнику следственного отдела прокурор обладал большими властными полномочиями, позволяющими ему более эффективно реагировать на допущенные органами предварительного следствия нарушения уголовно-процессуального законодательства[2].

Татьянина Л.Г. Высказала мысль о том, что ФЗ от 05.06.2007 № 87-ФЗ резко изменил положение прокурора в уголовном судопроизводстве, не только ограничив его права по выполнению стоящих перед ним задач, но и лишив его действенного механизма по устранению нарушений законности в ходе предварительного следствия. Его полномочия по осуществлению надзора за деятельностью органов предварительного следствия фактически уравнены с правами руководителя следственного органа. При этом принимаемые прокурором меры реагирования на выявленные им нарушения не могут быть

1. Семенцов В.А., Нагоева М.А. Процессуальные полномочия следователя в досудебном производстве: монография / В.А. Семенцов, М.А. Нагоева. Краснодар, 2010, с. 94.
2. Попов И.А. Актуальные проблемы прокурорского надзора за предварительным следствием и меры по их разрешению, http://justicemaker.ru/view-article.php?art=3405&id=17

результативными, поскольку в УПК РФ отсутствует обязанность руководителя следственного органа их устранить. Он может согласиться либо не согласиться с содержащимся в представлении прокурора требованием. В конечном счете несовершенство отмеченных выше норм УПК РФ приводит к таким негативным последствиям, как грубое нарушение предусмотренных ст. 52 Конституции Российской Федерации прав потерпевших от преступлений, на своевременную судебную защиту и возмещение причиненного ущерба, а также принципа неотвратимости наказания за совершенное преступление. Получается, что представление прокурора ничем не отличается от жалобы гражданина на допущенные следователем нарушения.

Лишение прокурора полномочий по возбуждению уголовного дела закономерно влечет вывод об ограничении его полномочий при выполнении им своих функций. Думается, что прокурор должен иметь право начать уголовное преследование путем возбуждения уголовного дела, а затем направить его для производства предварительного расследования в соответствующий орган. В связи с этим предлагается изложить п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в следующей редакции: «возбуждать уголовное дело по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства, поручая производство предварительного расследования соответственно органам дознания или следственным органам».

Кроме этого, необходимость наделения прокурора правом возбуждения уголовного дела видится эффективной еще в случае возбуждения прокурором уголовного дела при отмене постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, принятых следователем. Предлагается внести соответствующие изменения в ст. 148 УПК РФ «Отказ в возбуждении уголовного дела», изложив ее в новой редакции (относительно органов следствия): «Признав отказ следователя в возбуждении уголовного дела незаконным и необоснованным, прокурор отменяет его и возбуждает уголовное дело». В связи с этим предлагается внести изменения также в ст. 37 УПК РФ, носящую общий характер, и добавить в часть 2 пункт 17 следующего

содержания: «В ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор в предусмотренных настоящим Кодексом случаях вправе возбуждать уголовное дело».

Прокурор вправе «требовать от следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия»[3] (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). В случае несогласия с этими требованиями прокурора следователь обязан представить свои письменные возражения руководителю следственного органа, который информирует об этом прокурора. Прокурор имеет право рассматривать указанную информацию и принимать по ней решение, в том числе о направлении требования об устранении федерального законодательства вышестоящему руководителю следственного органа вплоть до Председателя Следственного комитета. Окончательное разрешение спора о выполнении требований прокурора в случае выявления им нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, возлагается на Генерального прокурора РФ.

Представляется, что «столь усложненная и конфликтная процедура устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, не способствует решению общей задачи обеспечения качества предварительного следствия, соблюдения прав и законных интересов личности»[4]. Кроме того, в литературе отмечается, что «логичнее, если бы прокурор, в случае несогласия с его требованиями руководителя следственного органа или следователя, имел право обратиться к вышестоящему прокурору, решение которого было бы окончательным»[5].

Прокурору по его мотивированному письменному запросу предоставлена возможность ознакомиться с материалами находящегося в

3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 09.03.2022), СПС «КонсультантПлюс».
4. Семенцов В.А., Нагоева М.А. Процессуальные полномочия следователя в досудебном производстве: монография / В.А. Семенцов, М.А. Нагоева. Краснодар, 2010, с. 96
5. Никифоров С. Исполнение требований прокурора // Законность, № 4, 2009, с. 26.

производстве уголовного дела (ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ)[6]. При этом в тексте закона, пишет В.П. Божьев, «не указано, кому должен быть адресован запрос, кто и в какой срок его должен рассмотреть, оценить его мотивированность и принять решение. Кроме того, не учтено, что прокурор может получить жалобу (или иной сигнал) в такой форме и по такому поводу, что преждевременное уведомление о нем в «мотивированном запросе» сделает бессмысленным в дальнейшем не только ознакомление с делом, но и вообще проведение каких-либо процессуальных и иных действий. Более того, допуск прокурора к ознакомлению с материалами уголовного дела по запросу — это равносильно осуществлению надзора с согласия поднадзорного. Возникает вопрос: нужен ли вообще такой надзор? И надзор ли это или что-то другое?»[7].

С.А. Шейфер по этому поводу отмечает: «Разумность наделения прокурора, как органа уголовного преследования, этими полномочиями не вызывает сомнения, однако озадачивает чрезмерная забота о процессуальной самостоятельности следователя, который может признать запрос “немотивированным”»[8].

В этом смысле полагается необоснованным возложение на прокурора обязанности мотивировать свой запрос и предлагаем исключить из ч. 2.1 ст. 3 УПК РФ слова «мотивированному», изложив ч. 2.1. ст. 37 УПК РФ в новой редакции: «По письменному запросу прокурора ему предоставляется возможность ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела».

Принимая во внимание вышесказанное, современные проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами следствия в общем виде можно обозначить так: ограниченный набор властных полномочий

6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 09.03.2022), СПС «КонсультантПлюс».
7. Божьев В.П. О властных субъектах уголовного процесса в досудебном производстве // Российский следователь, № 5, 2009, с. 39.
8. Шейфер С.А. Предварительное следствие: прокурорский надзор и ведомственный контроль // Актуальные вопросы применения уголовно-процессуального и уголовного законодательства в процессе расследования преступлений (к 90-летию со дня рождения прод. И.М. Гуткина) Ч.1 М.: Академия управления МВД РФ, 2009, с. 136.

прокурора по отношению к органам следствия (по сравнению с полномочиями по отношению к органам дознания) препятствует эффективному осуществлению надзорной деятельности, а также реагированию прокурора на допущенные органами предварительного следствия нарушения уголовно-процессуального законодательства, ФЗ от 05.06.2007 № 87-ФЗ фактически уравнял полномочия прокурора с правами руководителя следственного органа, однако пятнадцатилетний опыт преимущественного ведомственного контроля показал его неэффективность и нерезультативность для расследования уголовного дела; является неоправданным изъятие у прокурора права возбуждения уголовного дела, а также возложенная обязанности мотивировать свой запрос о предоставлении возможности ознакомиться с материалами находящегося в производстве следователя уголовного дела; кроме того, большое число недостатков в практике прокурорского надзора связано с неправильной оценкой информации о наличии оснований для прокурорского реагирования и непринятием своевременных мер по устранению нарушений закона.

Думается, что предложенные изменения УПК РФ и ФЗ «О прокуратуре РФ» объективны и целесообразны и повысят эффективность прокурорского надзора за исполнением законов органами следствия.

Библиографический список

1. Семенцов В.А., Нагоева М.А. Процессуальные полномочия следователя в досудебном производстве: монография / В.А. Семенцов, М.А. Нагоева. Краснодар, 2010, с. 94.
2. Попов И.А. Актуальные проблемы прокурорского надзора за предварительным следствием и меры по их разрешению, http://justicemaker.ru/view-article.php?art=3405&id=17
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 09.03.2022), СПС «КонсультантПлюс».
4. Семенцов В.А., Нагоева М.А. Процессуальные полномочия следователя в досудебном производстве: монография / В.А. Семенцов, М.А. Нагоева.

Краснодар, 2010, с. 96

5. Никифоров С. Исполнение требований прокурора // Законность, № 4, 2009, с. 26.
6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 09.03.2022), СПС «КонсультантПлюс».
7. Божьев В.П. О властных субъектах уголовного процесса в досудебном производстве // Российский следователь, № 5, 2009, с. 39.
8. Шейфер С.А. Предварительное следствие: прокурорский надзор и ведомственный контроль // Актуальные вопросы применения уголовно-процессуального и уголовного законодательства в процессе расследования преступлений (к 90-летию со дня рождения прод. И.М. Гуткина) Ч.1 М.: Академия управления МВД РФ, 2009, с. 136.

Bibliographic list

1. Sementsov V.A., Nagoeva M.A. Procedural powers of an investigator in pre-trial proceedings: monograph / V.A. Sementsov, M.A. Nagoeva. Krasnodar, 2010, p. 94.
2. Popov I.A. Actual problems of prosecutorial supervision of the preliminary investigation and measures to resolve them, http://justicemaker.ru/view-article.php?art=3405&id=17
3. Criminal Procedure Code of the Russian Federation No. 174-FZ dated 18.12.2001 (as amended on 09.03.2022), SPS "ConsultantPlus".
4. Sementsov V.A., Nagoeva M.A. Procedural powers of an investigator in pre-trial proceedings: monograph / V.A. Sementsov, M.A. Nagoeva. Krasnodar, 2010, p. 96
5. Nikiforov S. Fulfillment of the prosecutor's requirements // Legality, No. 4, 2009, p. 26.
6. Criminal Procedure Code of the Russian Federation of 18.12.2001 No. 174-FZ (ed. of 09.03.2022), SPS "ConsultantPlus".
7. Bozhev V.P. On the power subjects of criminal proceedings in pre-trial proceedings // Russian investigator, No. 5, 2009, p. 39.

8. Shafer S.A. Preliminary investigation: prosecutor's supervision and departmental control // Topical issues of the application of criminal procedure and criminal legislation in the process of investigating crimes (to the 90th anniversary of the birth of prod. I.M. Gutkin) Part 1 M.: Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, 2009, p. 136.

© Бисинбаева П.М., 2022 Научно-образовательный журнал для студентов и преподавателей «StudNet» №7/2022

Для цитирования: Бисинбаева П.М., СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ СЛЕДСТВИЯ// Научно-образовательный журнал для студентов и преподавателей «StudNet» №7/2022