

Н. В. Григорьева, Н. В. Угольников

ВОПРОСЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ

В статье анализируется деятельность прокуратуры по осуществлению прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия. Раскрыты отдельные вопросы реализации прокурором полномочий при осуществлении надзора. В статье также содержится анализ официальной статистической информации об основных результатах работы органов прокуратуры в данной сфере в 2012 г. Затронуты вопросы необходимости совершенствования полномочий прокурора.

Ключевые слова: прокурорский надзор, прокурор, полномочия прокурора.

N.V. Grigorieva, N.V. Ugolnikova

THE ISSUES OF THE PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER THE EXECUTION OF LAWS BY PRELIMINARY INQUIRY BODIES

The article focuses on the public prosecution office's activities on the Prosecutor's supervision over the execution of laws by preliminary inquiry bodies. The authors clarify certain issues of exercising the Prosecutor's powers when carrying out the supervision. The article also contains the analysis of official statistical information about the main results of the public prosecution bodies' activities in this sphere in 2012. The authors raise the questions of necessity to improve the Prosecutor's powers.

Keywords: prosecutor's supervision, Prosecutor, Prosecutor's powers.

Прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного следствия является составной частью одного из основных направлений надзорной деятельности прокуратуры — надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Рассмотрение вопросов именно прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия обусловлено тем, что сфера уголовного судопроизводства связана с ограничением прав и свобод граждан, вовлеченных (привлеченных) в процесс расследования преступлений, остающимся невысоким качеством предварительного следствия [1]. Кроме того, современное законодательство в последние годы активно совершенствуется, не остались без внимания и полномочия прокурора в сфере уголовного судопроизводства (досудебное производство). Вступление в законную силу изменений и дополнений, внесенных в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием организации работы

органов предварительного следствия, требует корректировки организации и прокурорского надзора за их процессуальной деятельностью.

Нельзя не отметить, что Генеральный прокурор Российской Федерации предписал считать приоритетным направлением деятельности прокуратуры защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а равно защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения; взвешенно подходить к рассмотрению жалоб и заявлений участников уголовного судопроизводства [2], принимать в пределах имеющихся полномочий меры к восстановлению нарушенных прав, возмещению материального ущерба и компенсации морального вреда [3].

Роль прокурора как субъекта рассмотрения жалоб остается высокой. В 2012 г. прокурорами рассмотрено 333 тыс. жалоб на действия (бездействие) и решения органов расследования при принятии, регистрации и рассмотрении сообщения о преступлении и 258 тыс. жалоб по вопросам следствия и дознания [4].

Вместе с тем, как отметил Генеральный прокурор Российской Федерации в своем докладе

на заседании Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации 27 апреля 2013 г., «организация работы правоохранительных органов по-прежнему нуждается в качественном улучшении» [5], что в свою очередь включает вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного следствия.

Прежде чем остановиться на отдельных полномочиях прокурора по осуществлению прокурорского надзора в досудебном производстве, необходимо обратить внимание на различное законодательное определение рассматриваемой отрасли прокурорского надзора. Согласно закону о прокуратуре [6] (ст. 29) надзор осуществляется за исполнением законов органами предварительного следствия, а УПК Российской Федерации (ст. 37) определяет надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия. На наш взгляд, уголовно-процессуальное законодательство несколько сужает предмет прокурорского надзора в данной сфере, поскольку согласно приказам Генерального прокурора Российской Федерации прокурорский надзор за деятельностью органов предварительного следствия происходит и вне уголовно-процессуальной сферы [7]. В частности, осуществляется прокурорский надзор за исполнением: бюджетного законодательства о материально-техническом и финансовом обеспечении деятельности следственных органов; законодательства о противодействии коррупции; трудового законодательства и законодательства о государственной службе; законодательства о материальном и социальном, в т. ч. жилищном, обеспечении сотрудников; законодательства об образовании при осуществлении деятельности образовательных учреждений; законодательства об осуществлении государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства; законодательства о государственной дактилоскопической регистрации; законодательства об информации, официальном статистическом учете и системе государственной статистики, персональных данных; законодательства о государственной и иной охраняемой законом тайне; законодательства об оружии и др.

С другой стороны, УПК Российской Федерации более конкретно отражает сущность и содержание надзорной деятельности прокуратуры в части прокурорского надзора в досудебном

производстве.

Полномочия прокурора по прокурорскому надзору закреплены в УПК РФ, а также в приказах Генерального прокурора Российской Федерации [8]. Рассмотрим некоторые из них при прокурорском надзоре за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие, в ходе досудебного производства по уголовному делу.

Количество выявленных в 2012 г. нарушений, допускаемых на этапе приема, регистрации и рассмотрения сообщений о преступлениях, которое составляет свыше 3,4 млн, что на 17,3 % больше, чем в 2011 г., рост (+59 %) неправомερных отказов следственных органов в приеме сообщений о преступлениях и случаев их нерегистрации, при этом в подразделениях Следственного комитета России их количество за истекший год увеличилось в 2,5 раза [5], определяется полномочием прокурора — *систематически, не реже одного раза в месяц проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях.*

Постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в органы предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства в настоящее время является не только полномочием прокурора, но и самостоятельным поводом для возбуждения уголовного дела в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ.

В 2012 г. прокуратурой направлено более 31 тыс. материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, по результатам рассмотрения которых было возбуждено более 25 тыс. уголовных дел. Проверая законность и обоснованность процессуальных решений, принятых по результатам рассмотрения постановлений прокурора, вынесенных в указанном порядке, необходимо обращать внимание на соблюдение положений ч. 1.1 ст. 148 УПК РФ, предусматривающих вынесение следователем решения об отказе в возбуждении уголовного дела только с согласия руководителя следственного органа [3]. В прокуратуре ведется строгий учет всех направленных в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ постановлений с отражением результатов их рассмотрения следственными органами.

В 2012 г. прокурорами направлено более

115 тыс. (+38 %) *требований об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства*; внесено более 102 тыс. представлений и информации об устранении нарушений (+5,1 %); 118 тыс. лиц привлечено к дисциплинарной ответственности (+ 26,9 %) [4].

Прокурор истребует и проверяет законность и обоснованность решений следователя или руководителя следственного органа об отказе в возбуждении, приостановлении или прекращении уголовного дела и уголовного преследования и принимает по ним решение в соответствии с УПК РФ, например об отмене указанных решений. Как показывает практика, в 2012 г. прокурором и по его инициативе отменено 258 тыс. постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, 26 тыс. постановлений о прекращении уголовного дела (уголовного преследования), 415 тыс. постановлений о приостановлении предварительного расследования [4].

Обращают на себя внимание рост (+11 %) отмененных прокурорами постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела и распространение случаев неоднократного вынесения данных постановлений при наличии признаков преступления либо по неполно проверенным данным. В 2012 г. только в 30 охваченных проверкой Генеральной прокуратуры РФ регионах два и более раза прокурорами отменялось 170 тыс. таких решений, почти 2,3 тыс. из них — свыше 10 раз.

Например, в Ставропольском крае прокурор вынужден был 5 раз отменять незаконные постановления следователя по факту безвестного исчезновения человека, пока добился возбуждения уголовного дела об убийстве (в настоящее время виновный осужден) [5].

Соотношение прокурорского надзора и процессуальной самостоятельности следователя предполагает, что в случае несогласия руководителя следственного органа либо следователя с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор вправе обратиться с требованием об устранении указанных нарушений вначале к соответствующим руководителям вышестоящего следственного органа. В случае несогласия руководителя вышестоящего следственного органа с указанными требованиями прокурора прокурор

вправе обратиться к Генеральному прокурору РФ, решение которого является окончательным.

В части совершенствования прокурорского надзора считаем возможным дополнить УПК РФ полномочием прокурора получать копию постановления об избрании не только меры пресечения, избранной по судебному решению (ч. 8 ст. 108 УПК РФ), но и остальных мер пресечения. В связи с этим в УПК РФ необходимо предусмотреть обязанность следователя направлять прокурору копию постановления об избрании меры пресечения, которая не требует судебного решения.

Генеральный прокурор РФ предписал наладить действенный надзор за исполнением законов в части соблюдения сроков предварительного следствия и своевременного принятия процессуальных решений по уголовным делам. Обеспечивая надзор за соблюдением положений, предусмотренных ст. 6.1 УПК РФ, о разумном сроке уголовного судопроизводства [9], прокурор должен ориентировать руководителей следственных органов на незамедлительное представление копий постановлений о продлении срока предварительного расследования и принятых по делу процессуальных решений. В необходимых случаях прокурору следует запрашивать соответствующие сведения.

В ходе осуществления надзора за соблюдением установленного законом порядка продления процессуальных сроков в случае возобновления предварительного следствия по приостановленному или прекращенному производством уголовному делу прокурор руководствуется положениями определения Конституционного суда РФ от 11 июля 2006 г. № 352-О [10] и другими его решениями по данному вопросу. Безотлагательно принимает меры реагирования по фактам неоднократного установления срока предварительного следствия одними и теми же руководителями следственного органа, если общая его продолжительность будет более чем на один месяц превышать срок, установление которого относится к их компетенции (п. 1.13 приказа) [3].

Несмотря на указанные предписания, как отмечено Генеральным прокурором РФ, «еще одна острая проблема — соблюдение разумных сроков досудебного производства. Доля уголовных дел, оконченных с превышением срока, установленного законом, растет угрожающими темпами. В 2012 г. это практически каждое третье дело в органах внутренних дел, а в Следственном комитете и ФСКН

— почти каждое второе» [5].

Предложение Генерального прокурора РФ, направленное на соблюдение разумных сроков предварительного следствия, которое нами полностью поддерживается, касается совершенствования УПК РФ в части внесения изменений, обязывающих следователя уведомлять о продлении срока предварительного следствия по уголовному делу прокурора, которому должно быть предоставлено право проверять законность и обоснованность такого решения и оперативно пресекать нарушения [5].

Таким образом, надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия состоит в организации непрерывной надзорной деятельности за законностью производства предварительного следствия, осуществляемой на основе предоставленных прокурору законом полномочий, в т. ч. властно-распорядительного характера, чтобы действия и решения органов предварительного следствия и их должностных лиц соответствовали требованиям уголовно-процессуального законодательства, что, в свою очередь, обеспечивает успешную реализацию назначения уголовного судопроизводства.

Примечания

1. В 2012 г. количество уголовных дел, возвращенных прокурором для дополнительного расследования, превысило 37 тыс., выявлено более 5 млн нарушений в ходе досудебного производства (см.: Доклад Генерального прокурора РФ на заседании Совета Федерации Федерального собрания РФ 27 апреля 2013 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. URL: <http://genproc.gov.ru> (дата обращения: 23.05.2013).

2. О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора: приказ Генпрокуратуры РФ от 1 ноября 2011 г. № 373 // Законность. 2012. № 1.

3. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генерального прокурора РФ от июня 2011 г. № 162. П. 1.2 // Законность. 2011. № 11.

4. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2011—2012 гг. [Электронный ресурс]. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru> (дата обращения: 23.05.2013).

5. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации 27 апреля 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru> (дата обращения: 23.05.2013).

6. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 7 мая 2013 г.) // ВСНД Российской Федерации и ВС Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366; СЗ РФ. 1995. № 47.

7. Об организации надзора за деятельностью Следственного комитета Российской Федерации вне уголовно-процессуальной сферы: приказ Генерального прокурора РФ от 9 февраля 2012 г. № 39 // Законность. 2012. № 4.

8. УПК Российской Федерации (ст. 37 и др.); Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генерального прокурора РФ от 2 июня 2011 г. № 162; и др.

9. Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: приказ Генерального прокурора РФ от 12 июля 2010 г. № 276 (в ред. от 22 апреля 2011 г. № 104) // Законность. 2010. № 10.

10. По запросу Промышленного районного суда города Оренбурга о проверке конституционности части шестой статьи 162 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: определение Конституционного суда РФ от 11 июля 2006 г. № 352-О // Вестн. Конституц. суда РФ. 2007. № 1.