DOI 10.52068/2304-9839_2021_51_2_72

Шаталов Д.В.

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ВЧЕРА И СЕГОДНЯ: О НЕОБХОДИМОСТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ И ПОСЛЕДСТВИЯХ

Цель: Ретроспективный анализ динамики объема надзорных полномочий прокурора в российском судопроизводстве.

Методология: Использовались историко-правовой, сравнительный методы.

Результаты: В статье сделана попытка проследить эволюцию функций и, как следствие, полномочий прокурора в российском судопроизводстве. Для анализа был привлечен отечественный и зарубежный опыт. Результаты сравнительного анализа позволяют сделать вывод о том, что сокращение полномочий прокурора в связи с исполнением законов привело к многочисленным нарушениям со стороны следственных органов.

Новизна/оригинальность/ценность: В статье автором был проведен сравнительный анализ прокурорских полномочий в современной России и за рубежом. Результаты анализа позволяют сделать однозначный вывод об ошибочности сокращения полномочий прокурора в Российской Федерации.

Ключевые слова: прокурор, уголовное судопроизводство, следственные органы, прокурорский надзор, преступление, обвиняемый.

Shatalov D.V.

PROSECUTOR'S SUPERVISION YESTERDAY AND TODAY: ON THE NEED FOR REFORM AND THE CONSEQUENCES

Purpose: Retrospective analysis of the dynamics of the scope of the prosecutor's supervisory powers in Russian legal proceedings.

Methodology: Historical-legal, comparative methods was used.

Results: The article attempts to trace the evolution of the functions and, as a consequence, the powers of the prosecutor in Russian legal proceedings. For the analysis, the domestic experience and the experience of foreign countries were involved. The results of the comparative analysis allow us to conclude that the reduction in the powers of the prosecutor in connection with the implementation of laws has led to numerous violations by the investigating authorities.

Novelty/originality/value: In the article, the author carried out a comparative analysis of prosecutorial powers in foreign countries and modern Russia, as well as domestic experience. The results of the analysis allow us to make an unambiguous conclusion that it is wrong to reduce the powers of the prosecutor in the Russian Federation.

Keywords: Prosecutor, criminal proceedings, investigative bodies, prosecutor's supervision, crime, accused.

На протяжении вот уже почти трехсотлетней истории органов прокуратуры (а мы помним, что они появились в 1722 г. по указу Петра I) вплоть до 2007 г. объем их полномочий на всех этапах судопроизводства постоянно и неуклонно расширялся. Полномочия, согласно многочисленным словарям, – это власть или право, официально предоставленное кому-нибудь на ведение какой-либо деятельности [1]. В нашем случае такое право прокурору как государственному служащему дает государство. Для прокурора полномочия – это его фактические права во всех стадиях уголовного судопроизводства.

Расширение полномочий прокурора на протяжении всей истории существования института прокуратуры было обусловлено, на наш взгляд, всем ходом эволюционного развития права. И это было закономерным результатом, так как в основе развития права лежат гуманистические ценности. Это положение верно для всех исторических этапов развития права в России: и на первоначальном, досоветском этапе (до 1917 г.), и на советском этапе (с 1917 по 1991 г.), и на первоначальном этапе постсоветского развития (с 1991 по 2007 г.).

Основанием для такого умозаключения являются источники права тех лет.

Для тех, кто изучает тему прокурорских полномочий в осуществлении надзора, источниками изучения прокурорских прав в ретроспективе являются все известные уставы и кодексы уголовного судопроизводства: Устав уголовного судопроизводства 1864 г., УПК РСФСР 1922, 1923 и 1960 гг., УПК РФ 2001 г., законы о прокуратуре 1977, 1992, 2007 гг.

Изучив все вышеперечисленные документы, можно констатировать, что и дореволюционный Устав уголовного судопроизводства, и Уставы РСФСР 1922–23 гг. и 1960 г. наделяли прокурора всем комплексом полномочий по надзору за дознанием и предварительным следствием, а также комплексом полномочий в сфере уголовного преследования.

Более того, считаем, что вплоть до 1990-х гг. роль прокурора по надзору за предварительным расследованием динамично увеличивалась. Так, в соответствии с Федеральным законом № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (1992 г.) прокурор должен был осуществлять надзор за исполнением законов органами оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия.

Что же случилось в короткий промежуток времени с 1990-х гг. по 2007 г.?

Все началось с концепции судебной реформы в РСФСР, принятой уже после распада СССР, которая подвергла критике полноту функций прокуратуры. Как известно, основные права и, соответственно, полномочия прокурора реализуются в двух сферах: в осуществлении надзора и обвинения.

Разработчики концепции сочли, что соединение в лице прокурора функций расследования преступлений и надзора за расследованием противоречит системному подходу.

Но это было только началом. Завершили дело по лишению прокурора большинства его полномочий Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», а также Федеральный закон от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», «благодаря» которым органы прокуратуры были лишены функции процессуального руководства расследованием преступлений. Этим стал заниматься вновь созданный орган – Следственный комитет при Прокуратуре РФ. Уже в 2010 г. благодаря Федеральному закону № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» Следственный комитет стал самостоятельным государственным органом. Стремясь ограничить и уменьшить роль прокурора, законодатель создал новый орган, который стал практически бесконтролен в своих действиях. А это чревато совершением противоправных действий.

Согласно законам 2007 г. из общего объема полномочий прокурора были изъяты целых двадцать пять – как раз те, которые обеспечивали процессуальное руководство следствием. Одним росчерком пера прокурор был лишен полномочий возбуждения уголовных дел, отмены незаконных или необоснованных постановлений следователя, а также многих иных полномочий. Прокурор утратил ряд полномочий по возбуждению уголовных дел, избранию меры пресечения, по осуществлению надзорных функций, в том числе за осуществлением предварительного расследования. Что осталось у прокурора? Он вправе отменять незаконные и необоснованные постановления следователя, дознавателя. Но есть один маленький нюанс, который низводит роль прокурора до минимума, – требования прокурора для начальника следственного органа СКР необязательны.

Естественный итог – ослабление прокуратуры как государственного федерального органа. За триста лет своего существования прокуратура еще не видела такого разгрома.

И к чему же привели волюнтаристские решения по разрушению целостной системы уголовного судопроизводства, создаваемой веками в России?

Результаты налицо, и их фиксирует неумолимая статистика, которую анализируют и предоставляют обществу некоторые исследователи, например А.А. Толкаченко, чья работа основана на анализе поступивших из судов материалов и свидетельствует о наличии ошибок, а иногда и прямых умышленных нарушений в работе следственных органов [2].

Огромное количество ошибок и нарушений касаются следующих моментов:

1. Предварительное следствие находится на недопустимо низком уровне, независимо от ведомственной принадлежности следственного аппарата (прокуратура или МВД).

2. При расследовании допускаются не только грубые нарушения прав обвиняемых и потерпевших, но и процессуального порядка производства следственных действий.

3. Нарушаются права на защиту лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

4. Необоснованно избирается мера пресечения в виде содержания под стражей в отношении лиц, не помышляющих скрываться от следствия; в суд представляют недостоверные сведения.

5. Осмотр места происшествия производится недостаточно квалифицированно, процессуальные документы оформляются неполно. Например, при изъятии предметов должным образом не составляются соответствующие протоколы, в которых часто изъятые предметы не указываются.

6. В случаях, требующих участия понятых, последние привлекаются к проведению следственно-оперативных мероприятий формально.

Итак, в отсутствие действенного надзора за органами следствия со стороны прокурора отмечаются нарушения УПК при производстве следственных действий, что затрудняет или делает

невозможным вынесение судом законного, обоснованного, справедливого приговора.

В 2017 г. прокурорами выявлено 5,2 млн нарушений, допускаемых органами предварительного расследования [3]. В настоящее время отсутствие действенного надзора со стороны прокурора за процессуальной деятельностью Следственного комитета лишает органы прокуратуры возможности обеспечить соблюдение законных прав и свобод человека на стадии расследования преступлений, возбуждения уголовных дел и избрания меры пресечения в виде заключения под стражу.

Полагаем, что объем нарушений и ошибок, совершенных органами следствия без должного прокурорского надзора, должен подвигнуть законодателя пересмотреть объем полномочий прокурора в сторону их увеличения.

Считаем, что необходимо восстановить полномочия прокуратуры в плане контроля работы следователей: вернуть прокурорам право возбуждать и продлевать уголовные дела, расследовать должностные преступления, совершаемые сотрудниками Следственного комитета. Кроме того, рассмотрение судом такой меры пресечения, как заключение под стражу, необходимо ввести только с согласия прокурора.

Реализация прокурором полномочий по уголовному преследованию, а именно по возбуждению уголовного дела, даче согласия следователю на обращение в суд с ходатайством об избрании и применении мер процессуального принуждения, ограничивающих конституционные права, на наш взгляд, будет способствовать более полной защите прав и законных интересов человека и гражданина, соблюдению разумного срока уголовного судопроизводства., обеспечению неотвратимости наказания за совершенное преступление либо отказу от уголовного преследования невиновных.

Те, кто одним росчерком пера меняют всю сложившуюся национальную систему права, игнорируя накопленный столетиями отечественный опыт, наверное, не представляют себе, какими проблемами это чревато.

Более того, в попытках сломать российскую правовую систему они апеллируют к чужому зарубежному опыту, правда, только в той его части, которая подкрепляет их решение. Но, как говорится, где родился, там и пригодился. Известно, что слепо копировать чужой опыт нельзя. Между тем и зарубежный опыт свидетельствует о том, что их прокуратура обладает обширными полномочиями по контролю (надзору) за следствием и даже по прямому руководству им [4].

Так, во Франции прокурор обладает широким перечнем полномочий: прокуратура осуществляет руководство деятельностью судебной полиции; возбуждает уголовное преследование; имеет право активно вмешиваться в ход предварительного следствия посредством участия в проведении ряда следственных действий, а также путем внесения на любой стадии следствия обязательных для рассмотрения требований.

Германская модель прокурорского надзора за предварительным следствием отличается сохранением за прокурором полного руководства полицейским дознанием и надзора за полицией, в силу чего возникает даже термин «прокурорское дознание». Следует отметить, что предварительное расследование осуществляется прокурором, полицией и следственным судьей. Прокурор руководит расследованием и может проводить его сам в полном объеме. Именно на нем лежит обязанность исследовать все обстоятельства дела.

В Австрии ходе реформы 2004 года было принято решение отказаться от прежнего следственного судьи и передать его функции по руководству предварительным следствием прокурору. В настоящее время прокурор дает указания уголовной полиции, принимает решения о проведении медиации и прекращении уголовного преследования. Ранее все эти функции исполнялись следственным судьей.

В Италии прокуроры осуществляют достаточно жесткий надзор за органами предварительного следствия, его задача – обеспечение процессуального руководства следствием. Следственный судья ведет предварительное следствие и о любом следственном действии обязан проинформировать прокурора, которому предоставлено право участия во всех допросах, экспертизах и т. д., если он сочтет это нужным в интересах расследования. В Италии прокуроры вправе санкционировать прослушивание телефонных переговоров. Также в Италии прокурор может распорядиться о задержании подозреваемого на срок до 48 часов.

Считаем, что лишение прокурора полноты функций расследования преступлений и надзора за расследованием, а также независимость органов предварительного следствия от прокурора были созданы исключительно для уменьшения роли прокурора в сфере надзора и преследования, в том числе и за деятельностью Следственного комитета.

В сентябре 2021 г. исполнится четырнадцать лет со дня принятия закона «О прокуратуре Российской Федерации». Пришло время собирать камни.

Пристатейный библиографический список

1. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1992.
2. Толкаченко А.А. Типичные ошибки и недостатки следствия с точки зрения судов // Уголовный процесс. 2014. № 9. С. 10–23.
3. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (от 18 апреля 2018 г.) // Генеральная прокуратура [Электронный ресурс]. URL: https://geiiproc.gov.ni/smi/iiews.riews-1366820 .
4. Панфилова Е.А. Прокурорский надзор за предварительным следствием: сравнительно-правовой анализ практики зарубежных стран // Символ науки. 2016. № 1-4.

References (transliterated)

1. Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu. Tolkovy`j slovar` russkogo yazy`ka. M., 1992.
2. Tolkachenko A.A. Tipichny`e oshibki i nedostatki sledstviya s tochki zreniya sudov // Ugolovny`j process. 2014. № 9. S. 10–23.
3. Doklad General`nogo prokurora Rossijskoj Federacii Yu.Ya. Chajki na zasedanii Soveta Federacii Federal`nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii (ot 18 aprelya 2018 g.) // General`naya prokuratura [E`lektronny`j resurs]. URL: https://geiiproc.gov.ni/smi/iiews.riews-1366820 .
4. Panfilova E.A. Prokurorskij nadzor za predvaritel`ny`m sledstviem: sravnitel`no-pravovoj analiz praktiki zarubezhny`x stran // Simvol nauki. 2016. № 1-4.

ЕВРАЗИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ПРАВА

Jus est ars boni et aequi

ЕВРАЗИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ПРАВА

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Мы рады представить вашему вниманию
ЕВРАЗИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ ПРОБЛЕМ ПРАВА

Деятельность нашего института направлена на разработку актуальных проблем юридической науки в евразийском правовом пространстве. Институт проводит фундаментальные и прикладные исследования в области государственно-правовых наук, международного права, адвокатуры и нотариата, социологии права, политологии, интерэкоправа, изучает закономерности правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности, разрабатывает на этой основе практические рекомендации, принимает участие в разработке законопроектов, содействует повышению профессионального уровня юристов, организует и участвует в проведении научных мероприятий, оказывает консультационные услуги в области права, а также редакционно-издательские услуги.

Приглашаем вас к сотрудничеству!

Контактная информация
Website: www.eurasniipp.ru E-mail: info@eurasniipp.ru Телефон: +7-917-40-61-340