

УДК 343.126

## О ПРОБЛЕМАХ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД И. Г. Коршунов

### SOME CURRENT PROBLEMS OF REFORMING PUBLIC PROSECUTOR'S SUPERVISION I. G. Korshunov

Статья посвящена актуальной теме становления и развития института прокуратуры и прокурорского надзора как отрасли права. Автор анализирует проблемы реформирования прокурорского надзора и создания единого следственного органа. В статье рассмотрены основные полномочия и функции прокурора по надзору за расследованием преступлений, указана необходимость расширения полномочий прокуроров в современный период.

The paper addresses a debated topic of development stages of both public prosecutor's office institution and public prosecutor's supervision as branch of law. The author analyses the main problems of public prosecutor's supervision reforms and those of creating a consolidated investigation body. The paper covers the main public prosecutor's powers and duties in crime investigation supervision, and points out the current necessity to enlarge the public prosecutors' powers.

**Ключевые слова:** прокурорский надзор, задачи и функции прокуратуры, полномочия прокурора, соблюдение и защита прав и свобод граждан, уголовное преследование, расследование преступлений, следственный комитет, борьба с преступностью, безопасность государства.

**Keywords:** public prosecutor's supervision, tasks and duties of public prosecutor's office, public prosecutor's powers, citizens' rights and freedoms adherence and protection, criminal prosecution, criminal investigation, investigating committee, crime control, national security.

Современное законодательство Российской Федерации ориентировано на международные нормы права. Гарантия обеспечения и соблюдения прав и свобод человека в соответствии с международными стандартами возможна лишь при обеспечении надзора за исполнением законов всеми органами, организациями и должностными лицами на территории Российской Федерации. Государственным органом, призванным обеспечить верховенство закона, точное и единообразное исполнение законов, является Прокуратура Российской Федерации, которая составляет единую централизованную систему и является самостоятельным правоохранительным органом.

Институт прокуратуры в Российской Федерации берет свое начало с Указа Петра I от 17 января 1722 года. При создании прокуратуры перед ней ставилась задача «уничтожить или ослабить зло, протекающее из беспорядков в делах, неправосудия, взяточничества и беззакония». Позднее судебная реформа 1864 года установила «Основные начала судебных преобразований», которые в части, касающейся судостроительства, определяли, что «при судебных местах необходимы особые прокуроры, которые по множеству и трудности возлагаемых на них занятий, должны иметь товарищей», а также констатировали, что «власть обвинительная отделяется от судебной» [9].

В 1955 году было утверждено Положение о прокурорском надзоре, которое в ноябре 1977 года заменил Закон о Прокуратуре СССР, принятый на основе новой Конституции СССР 1977 года. К основным направлениям деятельности прокуратуры стали относиться высший надзор за точным и единообразным исполнением законов, борьба с нарушениями законов, борьба с преступностью и другими правонарушениями; осуществление уголовного преследования и при-

влечение к уголовной ответственности лиц, совершивших преступление; обеспечение неотвратимости ответственности за преступление; разработка совместно с другими государственными органами мер предупреждения преступлений и иных правонарушений; координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями, участие в совершенствовании законодательства [9].

Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» [1] наделил прокурора функцией надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Согласно ст. 3, 112 и 116 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР [5] прокурор стал осуществлять уголовное преследование, возбуждать уголовные дела и осуществлять надзор за законностью возбуждения и отказа в возбуждении уголовных дел.

С принятием Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федерального закон «О прокуратуре Российской Федерации» [2] и Федерального закона от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» [3] органы прокуратуры были лишены функции процессуального руководства расследованием преступлений, а следственные подразделения прокуратуры выделены в самостоятельный орган – Следственный комитет при Прокуратуре РФ. Ранее Следственный комитет входил в систему органов прокуратуры, и возглавлялся Председателем Следственного комитета при Прокуратуре РФ. Следует отметить, что Председатель Следственного комитета при Прокуратуре РФ

не подчинялся Генеральному прокурору РФ. 15 января 2011 г. вступил в силу новый Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» [4] (далее – СКР), согласно положений которого Следственный комитет стал самостоятельным государственным органом.

По нашему мнению, выделение органов следствия из состава прокуратуры и лишение прокурора ряда функций повлекло нарушение целостности системы органов прокуратуры. Более того, в принятом законе отсутствует норма о прокурорском или любом другом надзоре за действиями следователей, что исключает главную цель реформы: совершенствование предварительного следствия с точки зрения соблюдения прав и свобод человека. Нарушение целостности структуры органов прокуратуры не соответствует принципам правового государства, требованиям Конституции Российской Федерации о соблюдении прав и свобод человека и гражданина и не соответствует международным нормам права.

На наш взгляд, основная идея реформы, заявленная в законе о едином следствии – обеспечение объективности и беспристрастности следственных органов. Однако это один из самых проблемных моментов, поскольку Единый Следственный Комитет (далее – ЕСК) остается без должного прокурорского надзора. Если ситуация не изменится, то маловероятно, что заявленная цель по совершенствованию процессуального соблюдения следователями прав и свобод граждан будет достигнута. Существующий в Следственном комитете внутренний орган по контролю над действиями сотрудников СКР, не в состоянии обеспечить эффективный контроль за процессуальной деятельностью следователей.

По мнению бывшего Генерального прокурора РФ Ю.И. Скуратова, внутренний контроль не может быть столь же эффективным, как прокурорский надзор, т. к. следствие – это зона повышенного риска, вероятного ущемления прав и свобод человека. Следователь не может сам рассматривать заявления о допущенных им нарушениях закона. При этом действующий закон позволяет следователям самостоятельно рассматривать подобные заявления и принимать по ним решения. Такая ситуация влечет за собой безграничную сферу влияния СКР. Один и тот же орган не может возбуждать уголовные дела, проводить по ним следственно-оперативные мероприятия и сам себя контролировать [7].

Создание СКР не искоренит проблему бесконтрольности и безответственности работников силовых структур. В отличие от ранее существовавшего прокурорского надзора в настоящее время он начинается на стадии направления уголовного дела в суд. На остальных этапах прокурорский надзор заменен внутриведомственным контролем руководителя отдела, направления. Такой контроль не может быть эффективным. Необходимо восстановить полномочия прокуратуры в плане контроля работы следователей: вернуть прокурорам право возбуждать и продлевать уголовные дела, а также расследовать должностные преступления, совершаемые сотрудниками СКР [8]. Кроме того, рассмотрение судом такой меры пресечения, как

заключение под стражу, необходимо ввести только с согласия прокурора.

Закон о Прокуратуре РФ в действующей редакции наделяет прокурора полномочиями по осуществлению надзора в отношении федеральных министерств, государственных комитетов, служб и других федеральных органов исполнительной власти, за исключением Следственного комитета, процессуальная деятельность которого осталась вне надзора органов прокуратуры. Согласно ст. 21 действующего Уголовно-процессуального кодекса РФ [6] (далее – УПК РФ) прокурор не только надзирает за исполнением законов органами расследования, но и осуществляет от имени государства уголовное преследование. Он вправе отменить незаконные решения о возбуждении уголовного дела или об отказе в их возбуждении, инициировать уголовное преследование. Однако в результате проведенных реформ прокурор не может возбудить уголовное дело, даже имея для этого процессуальные предпосылки. Это ведет лишь к декларированию полномочий прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов органами расследования и лишает возможности на практике осуществлять надзорные функции за следствием. Законодатель, пытаясь достичь повышения качества расследования преступлений и обеспечить соблюдение конституционных прав граждан, упустил из виду важность осуществления надзора за расследованием преступлений.

Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка, отмечает, что в настоящее время необходимость внесения соответствующих изменений в уголовно-процессуальное законодательство очевидна [11]. Принятые в 2007 году поправки в УПК РФ и Закон о прокуратуре существенно сократили полномочия прокуроров по надзору за следствием. В результате прокурор оказался лишен ряда надзорных полномочий, которые ему предоставлялись еще с 1864 года, когда был принят Устав уголовного судопроизводства, и которые затем перешли в УПК РСФСР и РФ. Фактически прокурорский надзор подменен ведомственным контролем в следственных органах, что ведет к нарушению правозащитного механизма в сфере уголовного судопроизводства. Следует отметить, что отсутствие объективного, взвешенного подхода к необходимости осуществления надзора за расследованием преступлений ведет к незаконному привлечению людей к уголовной ответственности, а также ставит под сомнение весь процесс уголовного преследования, поскольку все доказательства, собранные с нарушением закона, могут быть признаны недопустимыми.

В рекомендации Комитета министров Совета Европы 2000 года «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» указывается, что прокуроры не только поддерживают обвинение в суде, но и «во всех системах уголовного правосудия решают вопрос о возбуждении или продолжении уголовного преследования» [11]. При этом среди прокуроров стран-участниц СНГ только российские прокуроры не наделены правом возбуждения уголовных дел.

Прокурор лишен полномочий возбуждать уголовные дела по фактам выявленных им в ходе так называемых общенадзорных проверок признаков преступ-

ления, а обязан направить материал для решения вопроса следователю. В большинстве случаев органы предварительного расследования не соглашаются с прокурорами и принимают незаконные решения об отказе в возбуждении уголовных дел, упуская тем самым время для оперативного проведения процессуальных действий.

Задачи уголовного судопроизводства заключаются, во-первых, в защите прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений и, во-вторых, в защите личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод. Предварительное следствие находится на недопустимо низком уровне независимо от ведомственной принадлежности следственного аппарата (прокуратура или МВД). При расследовании допускаются не только грубые нарушения прав обвиняемых и потерпевших, но и процессуального порядка производства следственных действий. Необоснованно избирается мера пресечения в виде содержания под стражей в отношении лиц, не помышляющих скрываться от следствия, в суд представляют недостоверные сведения. Осмотр места происшествия производится недостаточно квалифицированно, процессуальные документы оформляются неполно. Нарушаются права на защиту лиц подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. При изъятии предметов должным образом не составляются соответствующие протоколы, в которых часто изъятые предметы не указываются. В случаях требующих участия понятых, последние привлекаются к проведению следственно-оперативных мероприятий формально.

Эффективность надзора требует разделения надзорных и поднадзорных функций. Замена прокурорского надзора контролем со стороны руководителя следственного органа не может стать эффективным средством контроля. Возможность обжаловать действия и решения следователя в суде, а также право прокурора обратиться к руководителю следственного органа с требованием устранить нарушения закона, допущенные в ходе предварительного следствия, не имеют должного влияния. По новому закону требования прокурора для начальника следственного органа СКР не обязательны [12].

Таким образом, в настоящее время отсутствие действенного надзора со стороны прокурора за рас-

следованием преступлений за процессуальной деятельностью СКР 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. Отсутствие в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» положений об осуществлении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью СКР создает условия для бесконтрольности и не способствует совершенствованию предварительного следствия с точки зрения соблюдения прав и свобод человека.

С момента учреждения прокуратуры надзор за законностью и правопорядком, претерпел кардинальные изменения. Прокурор утратил ряд полномочий по возбуждению уголовных дел, избранию меры пресечения, по осуществлению надзорных функций, в том числе за осуществлением предварительного расследования. Результатом стало ослабление прокуратуры как государственного федерального органа. За почти 300 лет своего существования органы прокуратуры вправе теперь лишь отменять незаконные и необоснованные постановления следователя, дознавателя.

Будучи изначально, по выражению Петра Велико-го, «оком государева», российская прокуратура была задумана как универсальный орган надзора за деятельностью государственной администрации, органов исполнительной власти. К последним в настоящее время относятся и органы предварительного расследования, являющиеся административными ведомствами и обладающие статусом федеральных органов исполнительной власти. Поскольку деятельность по осуществлению предварительного расследования представляет собой специфическую деятельность государственных органов, прокурорский надзор за этой деятельностью требует особого правового регулирования [10].

Подмена прокурорского надзора ведомственным контролем в следственных органах привела к нарушению правозащитного механизма в сфере уголовного судопроизводства. По нашему мнению, законодательно следует изменить подход к роли прокурора и его полномочиям по осуществлению надзора за расследованием преступлений и возбуждением уголовных дел и избранием меры пресечения.

## Литература

1. Федеральный закон от 17 января 1992 года ФЗ №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/popular/prosec/49\\_1.html](http://www.consultant.ru/popular/prosec/49_1.html)
2. 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» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2007/06/08/genprokuratura-doc.html>
3. Федеральный закон от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2007/06/09/upk-izmenenia-dok.html>
4. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/12/30/sledstvenny-komitet-dok.html>

5. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, утвержденный Законом РСФСР от 27 октября 1960 года «Об утверждении Уголовно-процессуального кодекса РСФСР» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: [www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34492/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34492/)

6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/upkrf/>

7. Бережная, И. Единому следствию надзор не писан / И. Бережная. – Режим доступа: <http://www.firstnews.ru/articles/edinomu-sledstviyu-nadzor-ne-pisan/>

8. Волков, И. При СКР создается спецотдел по расследованию преступлений силовиков. Нургалиев возмущен / И. Волков. – Режим доступа: <http://m.specletter.com/obcshestvo/2012-04-18/sledstvie-vedut-nad-znatokami.-html>

9. Генеральная прокуратура Российской Федерации. История. – Режим доступа: <http://www.genproc.gov.ru/history/>

10. Горюнов, В. В. Прокурор как субъект уголовного преследования / В. В. Горюнов, К. А. Макаров // Законность. – 2013. – № 4. – Режим доступа: <http://www.prokuratura.chita.ru/press-service/?id=34>

11. Интервью Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки газете «Коммерсант» от 02.07.2012. – Режим доступа: <http://genproc.gov.ru/smi/news/news-76584>

12. Паничева, А. Верните прокурора / А. Паничева [и др.]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2008/05/20/-nadzor.html>

**Информация об авторе:**

*Коршунов Игорь Геннадьевич* – адвокат Алтайской краевой коллегии адвокатов, +7 903 9493073, [korshunf@gmail.com](mailto:korshunf@gmail.com).

*Igor G. Korshunov* – Lawyer at Altai Regional Bar Association.