

Коломеец И. И.
СУМУО ОАО «Газпром»
e-mail: anna88san@mail.ru

Проблемы расширения полномочий прокурора в уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности

В статье рассматриваются противоречивые моменты прокурорского надзора в уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности, анализируются основные проблемные вопросы, касающиеся полномочий прокурора в данных видах деятельности, исследуются негативные последствия от внесенных в 2007 году поправок в законодательство, кардинально реформировавшего формы и методы прокурорского надзора за досудебным производством. В заключении автором даются рекомендации по решению затронутых в статье вопросов.

Ключевые слова: федеральные законы; законодательство; реформирование; прокурорский надзор; оперативно-розыскная деятельность; уголовно-процессуальная деятельность; расширение полномочий; досудебное производство; правосудие.

Kolomojets I. I.
SUMUO of JSC «Gazprom»

Problems expanding the powers of the prosecutor in the criminal procedure and operatively-search activity

Paper looks controversial aspects of prosecutorial supervision of criminal procedure and operatively-search activity, analyzes the major issues concerning the powers of the prosecutor in these activities, explores the negative effects on introduced in 2007, amendments to the legislation to reform the forms and methods of prosecutor's supervision over pre-trial proceedings. Finally, it makes recommendations to address the issues raised in the article.

Keyword: federal laws; legislation; reform; public prosecutor's supervision; operatively-search activity; criminal procedure; empowerment; pre-trial proceedings; justice.

Уголовно-процессуальная и оперативно-розыскная деятельность играет большую роль в борьбе с преступностью, в раскрытии и предупреждении преступлений. Вместе с тем растет потребность в повышении эффективности данных видов деятельности, а с другой сторо-

ны, возникает необходимость, при их проведении, соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Решение этих задач невозможно без надлежащего прокурорского надзора. Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью призван обеспечить верховенство закона, защиту прав и свобод человека и гражданина путем выявления и устранения любых нарушений закона и привлечения к ответственности виновных лиц.

Федеральный закон от 4 марта 2013 г. № 23 [1] значительно изменил порядок рассмотрения сообщения о преступлении: теперь стало возможно производство большого числа следственных и иных процессуальных действий до возбуждения уголовного дела, более того, полученные в ходе доследственной проверки сведения могут быть использованы в качестве доказательств.

Такие нововведения затрагивают интересы лиц, участвующих в производстве процессуальных действий, порождают возможность существенного ограничения конституционных прав и свобод личности и определяют необходимость установления дополнительных уголовно-процессуальных гарантий на стадии возбуждения уголовного дела. В этой связи огромное значение имеет своевременный и эффективный надзор прокурора как гаранта обеспечения законности в государстве.

Однако в 2007 году традиционные формы и методы прокурорского надзора за досудебным производством были кардинально реформированы, а полномочия прокурора с тех пор не отличаются постоянством. Так, в 2007 году Федеральным законом от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ [2] были внесены коренные изменения в нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующие стадии досудебного производства.

Тем самым была предпринята попытка разделения функций предварительного расследования и прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. В результате проведенной реформы досудебного производства к руководителям следственных органов от прокуроров перешла значительная часть полномочий, среди которых — право возбуждать уголовное дело, давать согласие следователю на возбуждение уголовного дела и право отменять незаконные или необоснованные постановления следователя.

Это вызывает особый интерес, поскольку проведенные преобразования досудебного производства противоположно коснулись надзора прокурора за другой формой предварительного расследования — дознанием, что является явным несоответствием: ведь возможность

существенного ограничения конституционных прав и свобод личности при производстве предварительного следствия, осуществляемого, как правило, по делам о тяжких и особо тяжких преступлениях, намного выше. Следовательно, объем надзорных полномочий прокурора при производстве предварительного следствия не может быть меньше, чем при производстве дознания.

В целом, реформа досудебного производства 2007 года подверглась немалой критике и породила дискуссии и в научных кругах, и у практических работников. [11; С. 278] Внесенные в 2007 году изменения в УПК РФ на наш взгляд, затрудняют возможность расследования уголовного дела по горячим следам, блокируют потерпевшему доступ к правосудию, а также вызывают лишнюю бумажную волокиту.

Более того, следует отметить тенденцию к ежегодному увеличению количества отмененных прокурором и по его инициативе постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. Так, согласно статистическим данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокурором и по его инициативе отменено постановлений органов предварительного расследования об отказе в возбуждении уголовного дела (в Российской Федерации): в 1-м полугодии 2013 года — 1 114 662, в 1-м полугодии 2014 года — 1 257 559 (+12,8%), а в 1-м полугодии 2015 года — уже 1 273 472 (+1,3%). [7] Выявленная тенденция свидетельствует о постоянном количественном приросте незаконных или необоснованных постановлений органов предварительного расследования об отказе в возбуждении уголовного дела, отмененных средствами прокурорского надзора.

При этом сохраняется возможность повторного вынесения органами предварительного расследования постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, что позволяет утверждать о недостаточности полномочия прокурора только отменяющего решение об отказе в возбуждении уголовного дела.

Принятые в 2007 году поправки в значительной степени сократили полномочия прокуроров по надзору за следствием. По справедливому замечанию отдельных авторов, «прокурору отводится роль пассивного наблюдателя, право надзора у него осталось, а действенных полномочий нет». [8; С. 1210] Отличие от прокуроров, над руководителями следственных подразделений довлеют ведомственные показатели следственной работы (к примеру, о количестве расследованных и прекращенных дел, о количестве отмененных процессуальных решений, об их соотносимости с прошедшим периодом и т.п.), требования вышестоящих руководителей об их улучшении, непосред-

ственная служебная подчиненность, и это, несомненно, негативно сказывается на беспристрастности следователя, его независимости.

Так, С.А. Шейфер пишет, что в руках руководителя следственного органа оказались сосредоточены широчайшие полномочия, в том числе и такие, которые существенно, и в большей мере, чем прежде, ограничивают процессуальную самостоятельность следователя, у которого процессуальной самостоятельности нет, и нет осуществляемой им независимой следственной власти. [10; С. 41]

Руководители следственных органов получили столь широкие полномочия по контролю за деятельностью следователей, что они в определенной степени превышают имевшиеся ранее прокурорские полномочия по процессуальному руководству и надзору за следствием. Как отмечает А.Ш. Магомедов, произошло «механическое лишение прокурора полномочий по процессуальному руководству и контролю за следствием и наделение ими руководителя следственного органа». [4; С. 118—119]

Причем законодательные новации вплотную затронули и другие аспекты взаимодействия органов следствия и прокуратуры и опять в направлении сужения прокурорских полномочий. К примеру, чем можно объяснить такую новеллу законодателя, как лишение прокурора процессуального права на возбуждение уголовного дела, в том числе и по результатам своей же, прокурорской проверки

Примечательно и то, что при реформировании предварительного следствия, повлекшего значительное сокращение прокурорских надзорных полномочий, надзор за органами дознания остался неизменным; за прокурорами они оставлены в полном объеме (ч. 2 ст. 37 УПК РФ). И это при том, что, как известно, дознаватели (в отличие от следователей) расследуют менее сложные и не столь значимые преступления.

Объективно оценивая сложившуюся ситуацию, напрашивается вывод о том, что замена прокурорского надзора контролем со стороны руководителя следственного органа не может стать эффективным средством контроля. В результате, как справедливо пишет И.В. Овсянников, предварительное следствие находится на недопустимо низком уровне, при расследовании допускаются не только грубые нарушения прав обвиняемых и потерпевших, но и процессуальный порядок производства следственных действий. [9; С. 11—12]

Реформирование стадии возбуждения уголовного дела, да и всего досудебного производства, не только не завершено, но и требует серьезного концептуального подхода, позволяющего обеспечить до-

стижение назначения уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ). В настоящее время остро стоит проблема недостаточности полномочий прокурора для осуществления эффективного надзора за законностью и обоснованностью решений, принимаемых органами предварительного расследования.

В этой связи необходимо расширение объема надзорных полномочий прокурора на продуманной концептуальной основе, исключающей неоднозначное понимание уголовно-процессуальных норм и необъяснимые законодательные ошибки. При разработке такого концептуального подхода следует принять за основу международно-правовые стандарты, учесть накопленный внутригосударственный опыт построения уголовно-процессуального законодательства.

В настоящее время также вряд ли можно оспорить необходимость наличия эффективного прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью (далее — ОРД). На сегодняшний день прокурорский надзор за законностью ОРД представляет собой самостоятельное направление прокурорской деятельности в рамках пока еще существующей отдельной отрасли — прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими ОРД и предварительное следствие. [9; С. 73]

В силу особых характеристик ОРД (разведывательно-поисковый, конфиденциальный характер и пр.), прокурорский надзор за ней сам имеет определенную специфику. Тесно связаны с этой спецификой и упомянутые в специальной литературе трудности, проблемы прокурорско-надзорной деятельности в этой сфере. [3; С. 39]

В первую очередь следует обратиться к рассмотрению вопроса о полномочиях прокуроров и актах прокурорского реагирования в рамках данного направления надзора. Потому что они непосредственно связаны с целями и задачами прокурорского надзора в этой сфере (обеспечить законность при проведении ОРМ, соблюдение их порядка, установленного законами и иными правовыми актами, соответствие законам правовых актов, издаваемых органами, осуществляющими ОРД и т.д.) в силу того, что являются средствами их достижения.

Что касается полномочий, то прокуроры при осуществлении надзора за ОРД обладают как общими для всей надзорной деятельности полномочиями, так и специальными, установленными именно для этого направления Федеральным Законом «Об ОРД», так как п. 1 ст. 30 Федерального Закона «О прокуратуре РФ» дается неопределенная отсылка к другим законам. Но позиция Генпрокуратуры и правоприменительной практики строится исходя из возможности, использо-

вать, как только что упоминалось, как общие, так и специальные полномочия. [5; С. 122]

Однако использование общих полномочий возможно лишь с учетом установленных ограничений в данной сфере, что, по мнению некоторых авторов, может существенно ограничить прокурора в средствах достижения задач. [9; С. 75] К примеру, правомочие прокурора на доступ к документам органов, осуществляющих ОРД реализуется только с соблюдением требования ст. 21 ФЗ «Об ОРД» – обеспечить защиту полученных сведений.

Надзор за ОРД мог быть бы более эффективным при наделении прокуроров дополнительным объемом правомочий. В том числе возможностью самостоятельной отмены незаконных актов органов, осуществляющих ОРД. В дополнение к этому отмечается, что система актов прокурорского реагирования на нарушения закона при осуществлении ОРД является неэффективной, а самих мер недостаточно.

Таким образом, в заключение статьи приходим к следующим выводам:

- существует острая необходимость разработки и принятия на законодательном уровне научно-обоснованной концепции организации предварительного следствия, включающей в себя завершение структурирования следственной власти (создание единого федерального следственного органа, исключаящее ведомственное следствие), придание ей реальной независимости и самостоятельности;
- необходимо в полном объеме восстановить полномочия прокуроров по осуществлению ими полноценного надзора за исполнением законов в деятельности следователей по принимаемым последними процессуальным решениям; внести в уголовно-процессуальное законодательство дополнение (уточнение) в целях четкого различения полномочий прокуроров (они должны быть исключительно надзорными и направленными не только на обеспечение законности при производстве процессуальных действий следователей, но и на соблюдение прав и свобод всех участников, вовлеченных в орбиту уголовного судопроизводства) и полномочий руководителей следственных подразделений с наделением последних только административными полномочиями в отношении подчиненных по службе следователей;
- ОРД не должна осуществляться бесконтрольно, и, тем более, вне сферы прокурорского надзора, причем эффективного, способного решить задачи стоящие перед ним. Для этого необхо-

димо дальнейшее развитие этого направления надзорной деятельности и последовательное преодоление вышеупомянутых проблем: утверждение и совершенствование единой системы осуществления этого направления надзора, включающей единые способы его организации, методические рекомендации, критерии оценки и т. д.; привлечение внимания должностных лиц к важной роли прокурорского надзора за ОРД и утверждение у них должного к нему отношения; совершенствование регулирования статуса уполномоченных прокуроров: их полномочий, пределов надзора и т. д.

Используемые источники

1. Федеральный закон от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 28 декабря 2013 г. № 432-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 9 ст. 875.
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» (с изменениями и дополнениями от 22 декабря 2014 г. № 427-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации от 11 июня 2007 г. № 24 ст. 2830.
3. Захарцев С.И., Пахунов А.М. Организация прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью // Российский следователь // Юрист. — 2012. — № 9. — С. 37–40.
4. Магомедов А.Ш. Просчеты законодателя при реформировании предварительного следствия // Исторические, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. — 2013. — № 6 (32). — Ч. 2. — С. 117–119.
5. Мушegov P. B. Некоторые вопросы прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью // Молодежь и наука: сборник материалов X Юбилейной Всероссийской научно-технической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых с международным участием, посвященной 80-летию образования Красноярского края. — Красноярск: Сибирский федеральный ун-т, 2014. — С. 122–125.
6. Овсянников И.В. Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2012. — № 4(30). — С. 9–14.

7. Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 08.09.2015).
8. Таболина К.А. О недостаточности полномочий прокурора для обеспечения эффективного надзора в стадии возбуждения уголовного дела // «Актуальные проблемы российского права». — 2014. — № 6. — С. 1208—1214.
9. Тюрин Н.С. Прокурорский надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности: некоторые вопросы // Уголовная юстиция. — 2014. — № 2(4). — С. 73—75.
10. Шейфер С.А. Процессуальная функция прокурора в обновленном уголовно-процессуальном законодательстве // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: материалы Международной научно-практической конференции (29—30 октября 2009 г.). — 2010. — Вып. 6. — С. 40—43.
11. Шейфер С.А. Реформа досудебного производства в России: ожидания и свершения // Право и его реализация в XXI веке: сборник научных трудов (по материалам Международной научно-практической конференции, посвященной 80-летию Саратовской государственной юридической академии, Саратов, 29—30 сентября 2011 г.): в 2-х чч. — Ч. 1. — С. 278—279.