

Прокурорский надзор за исполнением законов или за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования?

Научный руководитель – Чупилкин Юрий Борисович

Шамсудинов Ислам Умарович

Студент (магистр)

Южно-Российский институт управления (филиал) Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Факультет экономики, Ростов-на-Дону, Россия
E-mail: Shamsudinov.islam1997@mail.ru

Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания и органами предварительного следствия (органы предварительного расследования) является на сегодняшний день одним из основных направлений деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. Данное направление прокурорского надзора имеет длительную историю, подвергалось многочисленным изменениям, основанным на особенностях исторических условий деятельности прокуратуры - менялась роль прокурора в уголовном процессе, его полномочия. Значительным изменениям данный вид надзора подвергся и при становлении самостоятельности уголовного процесса в современный, постсоветский период. Хотя прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного расследования изучался и изучается многими выдающимися юристами, учеными-процессуалистами, в настоящее время данная тема остается актуальной в силу своей специфики и наличия множества дискуссионных вопросов.

Согласно части 1 статьи 37 УПК РФ прокурор осуществляет в пределах своей компетенции, предусмотренной УПК РФ, от имени Российской Федерации уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства и надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. В то же время, в главе 6 УПК РФ прокурор отнесен к стороне обвинения, и тем самым осуществляет функцию обвинения, как и поднадзорные ему следователь и дознаватель. Функция обвинения иначе именуется как уголовное преследование (п. 45 ст. 5 УПК РФ).

В связи с этим, в теории и практике сложилось мнение о том, что прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного расследования является формой реализации им функции уголовного преследования, посредством обеспечения средствами прокурорского надзора законного уголовного преследования в ходе предварительного расследования[1]. Тем самым, прокурорский надзор за исполнением законов органами предварительного расследования приравнивается фактически к уголовному преследованию. Эти категории определяются как общее и часть, поскольку надзор понимается формой реализации уголовного преследования.

По нашему мнению, с такой точкой зрения согласиться сложно, поскольку такое понимание прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного расследования является слишком категоричным и упрощает функцию прокурорского надзора, его сущность и значение в ходе досудебного производства по уголовному делу. Прокурор действительно относится к стороне обвинения, и осуществляет функцию обвинения, выраженную в уголовном преследовании в ходе уголовного судопроизводства. Необходимо заметить, что в части 1 статьи 37 УПК РФ четко разграничивается, что уголовное преследование прокурором осуществляется именно «в ходе уголовного судопроизводства», и отделяется от функции прокурорского надзора. Тем самым, считаем, что прокурорский

надзор в данной области является отдельным видом деятельности прокурора в ходе досудебного производства по делу, и не может являться формой реализации функции уголовного преследования. Уголовное преследование прокурором осуществляется только «в ходе уголовного судопроизводства. Если же и основываться на том, что у прокурора имеется две функции: надзор и уголовное преследование, необходимо понимать, что приоритетной функцией прокурора является именно надзор.

Необходимо также согласиться с Назаровым С.Н. в том, что прокуратура была поэтапно (с 2002 по 2011 года) освобождена от функции уголовного преследования на досудебных стадиях уголовного судопроизводства посредством ликвидации обвинительных полномочий прокурора и отделением от нее следственного аппарата[2].

Предметом прокурорского надзора являются общественные отношения, на регулирование которых направлена деятельность органов прокуратуры, то есть именно те общественные отношения, в сфере которых прокурор осуществляет свои полномочия, реализует функцию надзора.

Предмет прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного расследования определен в статье 29 ФЗ «О прокуратуре РФ». Так, предметом надзора выступает соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Необходимо отметить, что отрасль прокурорского надзора законодателем определяется различно в разных нормативных правовых актах. Так, в статье 29 ФЗ «О прокуратуре РФ» закреплено осуществление прокурорского надзора за исполнением законов органами дознания и органами предварительного следствия. Вместе с тем, в статье 37 УПК РФ говорится о прокурорском надзоре за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Тем самым, в УПК РФ законодателем сужается предмет прокурорского надзора в рассматриваемой сфере.

Здесь необходимо отметить, что органы прокуратуры осуществляют надзор только за исполнением законов, в связи с чем термин «надзор за процессуальной деятельностью», который используется в статье 37 УПК РФ, кажется не совсем верным. Прокурор не осуществляет надзора непосредственно за процессуальной деятельностью дознавателя или следователя. Надзор осуществляется за тем, чтобы эта деятельность осуществлялась строго в соответствии с законом. Так, прокурор не осуществляет надзора за исполнением следователем, дознавателем ведомственных приказов. Также прокурор не может вмешиваться в тактику производства определенных следственных действий и методику расследований преступления.

Осуществляя прокурорский надзор на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, прокурор действует с учетом положений статьи 38 УПК РФ, которая закрепляет процессуальную самостоятельность следователя. Кроме того, прокурор руководствуется положением п. 2 статьи 21 ФЗ «О прокуратуре РФ», согласно которому при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Прокурор не может давать следователю указания о том, какие и когда следственные действия необходимо произвести и какие нужно принимать процессуальные решения. Все это входит в полномочия руководителя следственного органа.

Процессуальная деятельность следователя и дознавателя находится вне пределов прокурорского надзора до тех пор, пока она соответствует требованиям закона. При нарушении требований закона, прокурор обязан использовать все свои полномочия для восстановления законности. Тем самым, непосредственно за осуществляемой процессуальной

деятельностью прокурорский надзор состоит в проверке соответствия данной деятельности закону, что свидетельствует о неточности формулировки «надзор за процессуальной деятельностью», содержащейся в статье 37 УПК РФ.

В связи с вышеизложенным, считаем, что в статью 37 УПК РФ необходимо внести изменения, целью которых является, во-первых, уточнение функций прокурора на досудебной и судебной стадии уголовного процесса, во-вторых, правильное определение, уточнение функции прокурорского надзора. По нашему мнению, в часть 1 статьи 37 УПК РФ необходимо внести следующие изменения:

1. заменить слова «надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия» на слова «надзор за исполнением закона органами дознания и органами предварительного следствия»;

2. слова «уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства» поставить после слов «надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия, а также».

Таким образом, необходимо изложить указанную норму закона следующим образом:

«1. Прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной настоящим Кодексом, осуществлять от имени государства надзор за исполнением законов органами дознания и органами предварительного следствия, а также уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства.».

Указанные изменения способствуют определению приоритетности функции надзора, уточнению соотношения функций уголовного преследования и надзора, а также правильному определению функции прокурорского надзора, выражающегося в надзоре за исполнением законов, а не за процессуальной деятельностью органов .

[1]Актуальные проблемы прокурорской деятельности. Курс лекций / под ред. доктора юр. наук, профессора О.С. Капиус. - М., 2016. - С.88.

[2] Назаров С.Н. Эффективность прокурорского надзора за предварительным следствием: синергетический подход - Ростов-на-Дону: Изд-во ЮРИУ - филиала РАНХиГС, 2017. - С. 42.