

Правовые и организационные аспекты совершенствования деятельности органов прокуратуры



Комарова Лилия Рифовна,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры основ правоохранительной деятельности,
Институт права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте РФ
119571, Москва, Проспект Вернадского, д. 84, корп. 6
Тел.: +7 (916) 519 24 62
E-mail: kliliar@mail.ru

Колесов Михаил Владимирович,

кандидат юридических наук,
доцент кафедры организационно-аналитического
обеспечения и управления в органах прокуратуры,
Университет прокуратуры РФ
117638, Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1
Тел.: +7 (925) 895 99 08
E-mail: kolesov.mv@yandex.ru

***Аннотация.** В статье обосновывается необходимость изменения процессуальных полномочий прокурора в части надзора за предварительным расследованием на этапе, следующем за возбуждением уголовного дела и до момента принятия окончательного решения следователем или дознавателем. Предлагаемые изменения в процессуальных полномочиях прокурора рассматриваются также сквозь призму организации деятельности органов прокуратуры, основаны на опыте зарубежных стран, мнению заслуженных отечественных ученых-юристов. Предлагаемые авторами изменения окажут существенное положительное влияние на работу органов предварительного расследования, снижение числа нарушений, допускаемых на рассматриваемых в статье этапах предварительного расследования, а также будут способствовать снижению бюрократического документооборота и повышению эффективности деятельности правоохранительных органов в целом. Кроме того, обосновывается, что приведение статуса прокурора и органов предварительного следствия в логичное им процессуальное положение устраним лишнюю и, по сути своей, вредную корпоративную конкуренцию.*

***Ключевые слова:** организация деятельности, оптимизация, улучшение, функционирование, правоохранительные органы, государство, государственные органы, прокуратура, процессуальные полномочия, иностранный опыт, иностранные правоохранительные органы, документооборот.*

Процессуальные реформы, произошедшие в последние два десятилетия в Российской Федерации, существенно изменили практику и объем полномочий правоохранительных органов. Как верно указано, применительно к российскому обществу специалисты сходятся во мнении, что усложнение его функционирования обусловлено рядом накладывающихся друг на друга внутренних и внешних причин (оно уже более двух десятилетий находится в состоянии транзитивности, т.е. перехода от одной (советской) шкалы ценностей к новой, пока еще не до конца определенной и освоенной системе взглядов)¹.

Отмеченные изменения, переход от одной модели функционирования правоохранительных органов к другой имеет затяжной характер и определенные отрицательные моменты, присущие «настройке» любой сложно-функциональной системы.

Как указывалось ранее, важнейшим условием, влияющим на эффективность надзорной деятельности прокурора в условиях современной российской действительности, является правильный объем его процессуальных полномочий. В результате нахождения этого баланса

¹ Шульц В.Л., Бочкарёв С.А. «Состояние права» как

объект научно-практического осмысления // РЖПИ. 2014. № 4.

«количество нарушений, допускаемых органами предварительного расследования, повысят его эффективность и своевременность расследования. Кроме того, снизится, упразднится ненужная нагрузка на органы прокуратуры, а высвобожденное в результате этого время прокурора будет тратиться им собственно на осуществление эффективного и действенного прокурорского надзора»².

Вместе с тем, развитие информационных технологий, постоянно возрастающий объем информационного обмена в современном обществе также оказывают влияние на деятельность прокурора, и, соответственно, в использовании новых технологий кроется большой потенциал к оптимизации прокурорского надзора. Прежде всего следует упомянуть в данной связи, что создание нового специального программного обеспечения³ и внедрение уже имеющихся продуктов современных цифровых технологий являются неотъемлемыми частями развития прокурорской системы⁴ и иных правоохранительных органов.

В настоящей статье будет рассмотрена проблематика совершенствования надзорной деятельности прокурора на этапе предварительного расследования — после принятия решения о возбуждении уголовного дела и до принятия окончательного процессуального решения (о приостановлении предварительного расследования, прекращения производства по уголовному делу или его направления прокурору для утверждения обвинительного заключения или акта).

Одним из направлений укрепления процессуального статуса прокурора на предварительном следствии должна быть конкретизация правил исполнения законных требований прокурора. Как верно указано Велиевым И. В., «в уголовном процессе должна быть обеспечена быстрота производства уголовного преследования, что, тем не менее, не означает ... поспешности в его реализации»⁵.

² Комарова Л. Р., Колесов М. В. Правильный объем полномочий прокурора на досудебных стадиях уголовного производства — ключ к совершенствованию деятельности органов прокуратуры // Современное право. 2018. № 12. С. 110-114.

³ Колесов М. В. О некоторых путях оптимизации деятельности правоохранительных органов по сбору и обобщению статистической информации // РЖПИ. 2017. № 3(12). С. 235-239.

⁴ Колесов М. В. О некоторых вопросах межведомственного электронного взаимодействия // Горизонты гуманитарного знания. 2018. № 3. С. 116-122.

⁵ Велиев И. В. Предварительная проверка в уголовно-процессуальном законодательстве Азербайджана и России (сравнительно-правовой анализ) // Проблемы в российском законодательстве. 2012. № 6. С. 166.

В частности, реализуя свои надзорные полномочия, прокуроры должны отслеживать соблюдение следователями, руководителями следственных органов требований федерального законодательства при осуществлении производства по уголовному делу. В случае выявления каких-либо нарушений в процессуальной деятельности упомянутых лиц надзирающему прокурору следует внести требование и в дальнейшем добиваться реального устранения выявленных нарушений в установленные законом сроки.

Как справедливо отмечено, «среди форм предупреждения нарушений закона ведущее место принадлежит предостережению о недопустимости нарушения закона, письменные указания по вопросам полноты, всесторонности и объективности проведения проверок по заявлениям, сообщениям о преступлениях»⁶.

Слабость прокурорского надзора в данном случае проявляется в том, что требования об устранении нарушений закона не носят для следователя и руководителя следственного органа обязательного характера. При этом следует учитывать, что адресованное следственному органу требование по своей сути является указаниями, даваемыми прокурором органу дознания.

Так, в случае несогласия руководителя следственного органа либо следователя с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор должен обратиться с требованием об устранении указанных нарушений к руководителю вышестоящего следственного органа (ч. 6 ст. 37 УПК РФ).

Вместе с тем, реализация данной правовой модели на практике весьма затруднительна. Например, прокурору района, города или приравненной к ним специализированной прокуратуры с проектом соответствующего документа необходимо инициативно выйти на уровень прокуратуры субъекта Российской Федерации. В аппарате последней требуется пройти согласование этого проекта, а, как показывает практика, исправлений будет внесено множество. Но, не смотря на все это, направление соответствующего требования, завизированного руководителем прокуратуры субъекта Российской Федерации, не означает, что оно будет удовлетворено. Как известно, требования прокурора любого уровня для органов предварительного следствия обязательными для исполнения не являются.

В этом случае уже перед прокуратурой субъекта Российской Федерации фактически возникнет задача обращения к руководству

⁶ Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела: метод. пособие / Под. ред. Короткова А. П. и Токаревой М. Е. М., 2002. С. 37.

Генеральной прокуратуры РФ с проектом обсуждаемого процессуального документа.

Таким образом, необходимость скорректировать работу поднадзорного следственного органа на уровне районной прокуратуры может привести к многомесячной бюрократической переписке, в том числе с вовлечением в этот процесс центрального аппарата Генеральной прокуратуры РФ. По своей сути описанный нами документооборот излишен и вызван нелогичным процессуальным положением прокурора, негативно влияющим как на процессуальные, так и на организационные аспекты его деятельности.

Выражая согласие с мнением Тимошенко А.А. «об особом месте справедливости... включающую в себя признаки социально поощряемого поведения как отдельного индивидуума, так и социальной группы, а также государства и народа как носителей власти в обществе»⁷, имеющую процессуальную модель функционирования органов прокуратуры справедливой определить затруднительно.

Детальная регламентация порядка и сроков устранения должностными лицами органа расследования нарушений уголовно-процессуального закона позволила бы повысить эффективность прокурорского надзора и качества следственной работы. Представляется правильным п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ дополнить положениями о том, что письменные требования прокурора вносятся в орган расследования при установлении прокурором нарушений уголовно-процессуального закона с целью незамедлительного устранения допущенных нарушений.

Императивность положения прокурора в уголовном процессе, наличие у него полномочий по фактическому руководству органов следствия и дознания является логически обоснованным и признаваемым мировым сообществом, о чем, в частности, указано в п. 24 (с) рекомендаций Комитета министров Совета Европы № R (2000) 19 и № 6 R (87) 18.

Сравним полномочия отечественных прокуроров с их коллегами в развитых иностранных государствах.

В Германии официально расследовать преступления имеет право только прокуратура (как орган дознания), однако фактически на правах исполнителя отдельных следственных и оперативных мероприятий выступают органы полиции. Последние, в частности, уполномочены фиксировать следы преступления и выполнять сбор доказательств в случаях, не терпящих отлагательств. Эта правовая модель является весьма

наглядным примером воплощения правовых и организационных основ надлежащего взаимодействия правоохранительных органов при расследовании преступления, заключающегося в основном на законе сотрудничестве следователя с органом дознания, согласованном по целям, месту и времени, в пределах их компетенции, в целях полного и быстрого раскрытия преступлений, всестороннего и объективного расследования уголовного дела⁸.

В США атторнейская служба осуществляет уголовное преследование лиц, совершивших преступления, имеет полномочия возбуждать уголовные дела, расследовать преступления, проводить проверки, привлекать к уголовной ответственности, поддерживать обвинение в суде.

Во Франции действия судебной полиции по расследованию преступлений выполняются под контролем прокуратуры; последняя правомочна давать указания, обязательные к исполнению.

В нашей стране в соответствии с УПК РФ прокурор во всех стадиях уголовного процесса представляет сторону обвинения, осуществляет уголовное преследование; не участвуя в процессе расследования, прокурор утверждает обвинительное заключение, поддерживает обвинение в суде и, вместе с тем, наделен обязанностью обжаловать любой незаконный и необоснованный приговор.

Необоснованно, с нашей точки зрения, сужены полномочия прокурора в части надзора за соблюдением закона на этапе привлечения лица в качестве обвиняемого. Единственным инструментом, предоставленным ему УПК РФ при несогласии с предъявленным обвинением (до момента поступления уголовного дела для утверждения обвинительного заключения), является вносимый также в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ акт реагирования, направление которого, как наглядно описано выше, не гарантирует эффективного устранения допущенных нарушений.

На досудебной стадии уголовного судопроизводства прокурор вправе как утвердить обвинительное заключение, так и вернуть уголовное дело для производства дополнительного расследования, но только в том случае, если по результатам изучения представленных материалов он придет к выводу о том, что собранных сведений недостаточно для доказанности события преступления, вины обвиняемого и его причастности к совершению преступления и других обстоятельств, предусмотренных ст. 73 УПК РФ.

⁷ Тимошенко А.А. Справедливость как ценностный ориентир уголовного процесса // РЖПИ. 2015. № 3(4). С. 151-157.

⁸ Белкин Р.С. Криминалистическая энциклопедия. М., 2000. С. 31.

При отсутствии оснований для возвращения уголовного дела, когда совокупность собранных доказательств очевидно свидетельствует об отсутствии в действиях обвиняемого признаков состава преступления, прокурор не вправе прекратить производство. По нашему убеждению, в целях процессуальной экономии и обеспечения незамедлительного восстановления нарушенных прав граждан необходимо наделять прокурора правом принимать решение о прекращении уголовного дела (уголовного преследования).

Резюмируя изложенное, подчеркнем, что наличие у прокурора как участника уголовного процесса, поддерживающего обвинение в суде от имени государства, осуществляющего надзор за законностью уголовного судопроизводства на стадии предварительного расследования, полномочий по отмене всех принимаемых следователем решений, дачи последнему обязательных к исполнению указаний является логично вытекающим из природы процессуального положения прокурора.

Опыт правоприменения в иностранных государствах является наглядным тому подтверждением.

Приведение отечественного процессуального законодательства в соответствие с этими положениями приведет к существенному качественному улучшению в повседневной деятельности как органов предварительного расследования, так органов прокуратуры. Указанные новеллы закона создадут необходимые организационные основы, позволяющие работать названным

государственным органам не в условиях корпоративной конкуренции друг с другом, а в основном на законе должном взаимодействии на благо общества и государства.

Список литературы

1. Белкин Р.С. Криминалистическая энциклопедия. М., 2000. С. 31.
2. Велиев И.В. Предварительная проверка в уголовно-процессуальном законодательстве Азербайджана и России (сравнительно-правовой анализ) // Проблемы в российском законодательстве. 2012. № 6. С. 166.
3. Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела: метод. пособие / Под. ред. Короткова А.П. и Токаревой М.Е. М., 2002. С. 37.
4. Колесов М.В. О некоторых путях оптимизации деятельности правоохранительных органов по сбору и обобщению статистической информации // РЖПИ. 2017. № 3(12). С. 235-239.
5. Колесов М.В. О некоторых вопросах межведомственного электронного взаимодействия // Горизонты гуманитарного знания. 2018. № 3. С. 116-122.
6. Комарова Л.Р., Колесов М.В. Правильный объем полномочий прокурора на досудебных стадиях уголовного производства - ключ к совершенствованию деятельности органов прокуратуры // Современное право. 2018. № 12. С. 110-114.
7. Тимошенко А.А. Справедливость как ценностный ориентир уголовного процесса // РЖПИ. 2015. № 3(4). С. 151-157.
8. Шульц В.Л., Бочкарёв С.А. «Состояние права» как объект научно-практического осмысления // РЖПИ. 2014. № 4.

Legal and Organizational Aspects of Improving the Work of the Prosecution Authorities

Komarova Liliya,

PhD in Law,

Associate Professor of the Department of Foundations of Law Enforcement Activity,
the Institute of Law and National Security of the RANEPA

Kolesov Mikhail,

PhD in Law,

Associate Professor of the Department
of Organizational and Analytical Support and Management
in the Prosecutor's Office, University of the Prosecutor's Office of the RF

Abstract. *The article substantiates the necessity of changing the procedural powers of the prosecutor in the part of supervising the preliminary investigation at the stage following the initiation of the criminal case and until the final decision is made by the investigator or investigator. Proposed changes in the procedural powers of the prosecutor are also considered through the prism of the organization of the activities of the prosecution authorities, based on the experience of foreign countries, the opinion of well-deserved domestic jurists. The changes proposed by the authors will have a significant positive impact on the work of the preliminary investigation bodies, reduce the number of violations allowed in the preliminary investigation stages discussed in the article, and will help reduce the bureaucratic workflow and improve the effectiveness of law enforcement agencies in general. In addition, it is justified that bringing the status of the prosecutor and the bodies of preliminary investigation into a logical procedural position will eliminate unnecessary and, in fact, harmful corporate competition.*

Key words: *organization of activities, optimization, improvement, functioning, law enforcement agencies, state, state bodies, prosecutor's office, procedural powers, foreign experience, document circulation.*

References

1. Belkin R.S. *Kriminalisticheskaia entsiklopediia* [Forensic encyclopedia]. Moscow, 2000. S. 31.
2. Veliev I.V. *Predvaritel'naia proverka v ugovolno-protsessual'nom zakonodatel'stve Azerbaidzhana i Rossii (sravnitel'no-pravovoi analiz)* [Preliminary check in the criminal procedure legislation of Azerbaijan and Russia (comparative legal analysis)]. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve* [Gaps in the Russian legislation]. 2012. № 6. S. 166.
3. *Prokurorskii nadzor v stadii vzbuzhdeniia ugovolnogo dela: metod. posobie* [Prosecutor's supervision at the stage of initiating a criminal case] / Pod. red. Korotkova A.P. i Tokarevoi M.E. Moscow, 2002. S. 37.
4. Kolesov M.V. *O nekotorykh putiakh optimizatsii deiatel'nosti pravookhranitel'nykh organov po sboru i obobshcheniiu statisticheskoi informatsii* [On some ways to optimize the activities of law enforcement agencies to collect and compile statistical information]. *RZhPI* [Russian Journal of Legal Studies]. 2017. № 3(12). S. 235-239.
5. Kolesov M.V. *O nekotorykh voprosakh mezhdedomstvennogo elektronnoho vzaimodeistviia* [On some issues of interdepartmental electronic interaction]. *Gorizonty gumanitarnogo znaniia* [Horizons of humanitarian knowledge]. 2018. № 3. S. 116-122.
6. Komarova L.R., Kolesov M.V. *Pravil'nyi ob'em polnomochii prokurora na dosudebnykh stadiakh ugovolnogo proizvodstva – kliuch k sovershenstvovaniiu deiatel'nosti organov prokuratury* [The correct scope of authority of the prosecutor at the pre-trial stages of criminal proceedings is the key to improving the activities of the prosecution authorities]. *Sovremennoe pravo* [Modern law]. 2018. № 12. S. 110-114.
7. Timoshenko A.A. *Spravedlivost' kak tsennostnyi orientir ugovolnogo protsessa* [Justice as a value landmark of the criminal process]. *RZhPI* [Russian Journal of Legal Studies]. 2015. № 3(4). S. 151-157.
8. Shul'ts V.L., Bochkarev S.A. *«Sostoianie prava» kak ob'ekt nauchno-prakticheskogo osmysleniia* [“The state of law” as an object of scientific and practical understanding]. *RZhPI* [Russian Journal of Legal Studies]. 2014. № 4.