

К. О. Неволина

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН В ХОДЕ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
ЗА ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ И ДОЗНАНИЯ**

Принята к публикации 16.08.2019

В рамках данной статьи рассмотрен один из видов прокурорского надзора, предусмотренный Федеральным законом «О Прокуратуре Российской Федерации», произведен анализ надзорных документов.

В целях совершенствования законодательства автор предлагает внести некоторые изменения в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (УПК РФ), расширив процессуальные полномочия прокурора, наделив его правом вынесения мотивированного постановления о возбуждении уголовного дела и последующего направления уголовного дела в следственный орган или орган дознания для организации дальнейшего расследования и принятия окончательного законного и обоснованного решения. При этом автором на примере статистических данных обосновывается необходимость внесения таких изменений в УПК РФ для полного и всестороннего обеспечения прав и свобод граждан в ходе прокурорского надзора за деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие и дознание.

Ключевые слова: органы следствия и дознания, прокурорский надзор, органы прокуратуры, Генеральный прокурор Российской Федерации, полномочия прокурора, соблюдение прав и свобод граждан, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, правоприменительная практика, прием, регистрация и разрешение сообщений о преступлениях.

DOI: 10.32324/2412-8945-2019-2-58-61

В сложившейся на сегодняшний день правоприменительной практике вопросы обеспечения прав и свобод граждан в ходе прокурорского надзора за работой органов следствия и дознания имеют не только теоретическое, но и большое практическое значение в правоохранной деятельности. Это связано с тем, что закрепленные в достаточно быстро развивающемся уголовно-процессуальном законодательстве некоторые нормы права не позволяют должным образом — полно, всесторонне и, главное, своевременно — защитить права потерпевших от преступлений граждан. Поэтому одним из основных направлений прокурорского надзора в данном случае является осуществление правозащитной функции. Иными словами, прокуроры в процессе уголовного судопроизводства, с одной стороны, должны добиваться полной и своевременной защиты граждан и организаций, потерпевших от преступлений, а с другой стороны, обеспечивать защиту участников уголовного процесса от незаконного и необоснованного обвинения и осуждения.

В приказах Генерального прокурора Российской Федерации надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина определен

как приоритетный, требующий повседневного повышенного внимания всех прокурорских работников.

Следует отметить, что в Законе «О прокуратуре Российской Федерации» прокурорский надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, выделен в самостоятельную отрасль надзора.

При этом надзор за соблюдением конституционных прав граждан работниками следствия и дознания является составной, основополагающей частью этого надзора, а защита прав и свобод человека и гражданина является одной из основных целей деятельности прокуратуры.

Прокурорский надзор за соблюдением прав и свобод граждан в ходе предварительного расследования и дознания заключается в следующем:

1. Прокуроры и подчиненные им работники средствами прокурорского реагирования должны обеспечивать повседневное и неукоснительное соблюдение конституционных прав и свобод граждан органами предварительного расследования и дознания.

2. Прокуроры, используя различные формы и методы надзора, должны добиваться от следователей и дознавателей, включая их руководителей, строгого и беспрекословного исполнения

нения требований закона по принятию мер по предупреждению и пресечению совершенных и готовящихся преступлений, ориентировать поднадзорные органы на то, чтобы ни одно совершенное преступление не осталось нераскрытым и чтобы ни одно лицо, его совершившее, не избежало ответственности за содеянное.

3. Прокуроры должны обеспечивать действенное процессуальное руководство за осуществлением предварительного расследования и дознания по уголовным делам, обращая самое пристальное внимание на то, чтобы ни одно невиновное лицо не было привлечено к уголовной ответственности.

4. При этом прокуроры обязаны тщательно и всесторонне проверять соблюдение установленного законодательством, межведомственными и ведомственными нормативными правовыми актами единого порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, а также законность и обоснованность принимаемых по ним решений.

Особое внимание при этом необходимо обращать на вопросы соблюдения компетенции уполномоченных должностных лиц органов дознания и предварительного следствия; обязательного порядка проверки сообщений средств массовой информации о преступлениях; сроков регистрации сообщений о преступлениях и их проверок. Обращать внимание на то, правильно ли применены нормы материального и процессуального права; уведомлен ли заявитель о результатах разрешения его сообщения, разъяснено ли ему право обжаловать принятое решение и порядок обжалования.

О важности правозащитной функции прокурора свидетельствует утверждение Генеральным прокурором Российской Федерации значительного количества приказов и указаний в этом направлении прокурорского надзора. В частности, деятельность прокуроров в данной сфере подробно регламентируют приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 5 сентября 2011 г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия», приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 26 января 2017 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания», приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» и др.

При этом прокурорский надзор направлен на упрочение законности в сфере соблюдения конституционных прав граждан, в том числе и путем осуществления функций по общему надзору за исполнением законов, соблюдением прав человека и гражданина.

Так, прокурорские работники проводят проверки исполнения законов на основании поступившей в органы прокуратуры информации (обращения граждан, должностных лиц, сообщения средств массовой информации и т. п.), а также других материалов о допущенных правонарушениях, требующих использования прокурорских полномочий, в первую очередь для защиты общезначимых или государственных интересов, прав и законных интересов групп населения, трудовых коллективов, репрессированных лиц, малочисленных народов, граждан, нуждающихся в особой социальной и правовой защите.

Также в качестве повода для прокурорских проверок прокуроры рассматривают материалы уголовных дел, поступивших в прокуратуру с обвинительными заключениями или актами, гражданских, арбитражных и административных дел, в рассмотрении которых принимают участие сотрудники прокуратуры, результаты анализа статистики, прокурорской и правоприменительной практики, а также другие материалы, содержащие достаточные данные о нарушениях закона.

Кроме этого, для реализации задач прокурорского надзора в сфере обеспечения прав и свобод граждан в уголовном судопроизводстве одним из основополагающих факторов является законное и обоснованное разрешение жалоб и заявлений граждан на постановления и другие решения, принимаемые лицами, осуществляющими предварительное расследование и дознание. Именно эта деятельность прокурора определяет прежде всего степень доверия граждан к работе правоохранительных органов вообще и органов прокуратуры в частности. Поэтому по каждому заявлению либо жалобе граждан работники прокуратуры должны провести полную и всестороннюю проверку и дать заявителю по ее результатам развернутый и обоснованный ответ, разъяснив при этом порядок дальнейшего обжалования. В случае установления нарушения прав и свобод граждан прокурор должен добиваться привлечения виновных должностных лиц к ответственности.

Особую значимость в связи с этим приобретает прокурорский надзор за законностью приема, регистрации и разрешением сообщений о преступлениях, а также законностью и обоснованностью принимаемых по ним решений: именно в связи с этой стороной работы следственных органов и дознавателей поступает наибольшее количество жалоб граждан, связанных со стремлением отдельных должностных лиц скрыть совершенное преступление от учета с целью улучшения так называемых показателей раскрываемости преступлений. Нарушение законности в данном случае является наиболее чувствительным для граждан, поскольку не позволяет им месяцами, а то и годами добиться возбуждения уголовного дела и тем самым социальной справедливости.

Одной из проблем в анализируемой области права, по нашему мнению, является возвращение прокурору права на возбуждение уголовных дел. Считаем обоснованным распространение среди юристов мнение о том, что предоставленное прокурору право по вынесению постановлений о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства, предусмотренные п. 2 ч. 2 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, не в достаточной мере результативно [1, с. 143].

Таким образом, прокурор оказался фактически лишен ряда своих надзорных полномочий, которые ему предоставлялись законодателем еще с 1864 г., когда был утвержден устав уголовного судопроизводства, и которые затем перешли в процессуальные кодексы РСФСР и Российской Федерации. На данный момент в России прокурорский надзор подменен контролем со стороны руководства в следственных органах, что привело к нарушению правозащитной функции в области уголовного судопроизводства.

Хочется обратить внимание, что Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации предоставляет прокурору право не только надзирать за исполнением законов органами предварительного расследования, но и осуществлять от лица государства уголовное преследование. Он имеет право отменять незаконные и необоснованные решения о возбуждении уголовных дел, а также незаконные постановления об отказе в их возбуждении, осуществлять уголовное преследование. Однако наряду с этим даже при наличии оснований не имеет права возбудить уголовное дело. Отсутствие у прокуроров полномочий на возбуждение уголовного дела не обеспечивает укрепление законности и противоречит международным принципам права. Так, в рекомендациях Комитета министров Совета Европы 2000 г. «О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия» указано, что прокуроры, кроме поддержания обвинения в судах «во всех системах уголовного судопроизводства решают вопрос о возбуждении или обеспечении уголовного преследования». При этом, как отметил Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка в интервью

корреспонденту газеты «Коммерсант», даже среди прокуратур стран — участниц Содружества независимых государств только у российских прокуроров отсутствует право на возбуждение уголовных дел. Поэтому очень часто прокуроры длительное время вынуждены добиваться возбуждения уголовных дел по материалам проверки, отменять незаконные и необоснованные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела следователей и дознавателей, требуя от органов, осуществляющих предварительное следствие и дознание, устранения допущенных нарушений законности.

Так, в Ставропольском крае прокурорские работники несколько раз были вынуждены отменять незаконные постановления следователя Следственного комитета Российской Федерации об отказе в возбуждении дела по без вести пропавшему человеку, пока не добились по данному факту возбуждения уголовного дела об убийстве гражданина (на данный момент виновный в убийстве человека осужден).

Согласно данным статистической отчетности об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь — декабрь 2018 г., прокурором в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ для решения вопроса об уголовном преследовании направлено 224 материала дела, из них по 174 материалам возбуждены уголовные дела, что составляет 76 % (таблица). При этом по 50 материалам в 2018 г. (224 материала было направлено для возбуждения уголовного дела, из них по 174 материалам было возбуждено), несмотря на требование прокурора, уголовные дела так и остались не возбужденными поднадзорными органами. Эти статистические данные свидетельствуют о необходимости законодательного возрождения полномочий прокурора по возбуждению уголовных дел. Если бы прокурор имел право самостоятельно возбуждать уголовные дела, то по всем вышеперечисленным материалам такие дела были бы своевременно возбуждены. При этом лица, потерпевшие от преступлений, своевременно были бы признаны в качестве таковых, по уголовному делу своевременно были бы проведены необходимые следственные действия, добыты и должным образом закреплены необходимые для обличения виновного доказательства.

Основные результаты прокурорской деятельности в сфере надзора за исполнением законов, соблюдения прав и свобод человека и гражданина за январь — декабрь 2017 и 2018 гг., штук

Показатель	Январь — декабрь 2017 г.	Январь — декабрь 2018 г.	%
Выявлено нарушений закона	85 713	86 190	0,6
Принесено протестов	7 114	7 242	1,8
По удовлетворенным протестам отменено и изменено незаконных правовых актов	6 653	7 125	7,1
Направлено исков, заявлений в суд	7 919	6 545	-17,4

Показатель	Январь — декабрь 2017 г.	Январь — декабрь 2018 г.	%
Удовлетворено исков и прекращено дел ввиду добровольного удовлетворения требований прокурора	6 542	6 484	-0,9
Внесено представлений	19 706	20 112	2,1
К дисциплинарной ответственности привлечено лиц, человек	11 461	11 932	4,1
По постановлению прокурора привлечено лиц к административной ответственности, человек	5 634	5 658	0,4
Предостережено лиц о недопустимости нарушения закона, человек	2 381	2 163	-9,2
Направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ	251	224	-10,8
Возбуждено уголовных дел	213	174	-18,3

Источник: *Статистические* данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь — ноябрь 2018 г. URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1520450/>

Таким образом, существующий в настоящий момент в российском уголовно-процессуальном законодательстве порядок возбуждения уголовных дел не способствует эффективности уголовного судопроизводства, поскольку затягивает процесс восстановления нарушенных прав граждан. Поэтому считаем, что законодатель, насколько возможно быстрее должен внести соответствующие изменения в УПК РФ, расширив процессуальную самостоятельность прокурора, в частности наделив его правом выносить мотивированные постановления о возбуждении уголовного дела и передавать уголовные дела в органы следствия и дознания для организации надлежащего расследования.

Вышеизложенные законодательные изменения позволяют наиболее полно и, главное, своевременно обеспечивать права и свободы граждан в ходе предварительного расследования и дознания. Поэтому для организации более результативного и действенного прокурорского надзора в этой сфере необходимо расширить полномочия прокурора и внести соответствующие изменения в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.

Список литературы

Абдулин Р. С. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учеб. пособие. 3-е изд., испр. и доп. Курган : Изд-во Курганского гос. ун-та, 2016. С. 143.

K. O. Nevolina

ENSURING THE RIGHTS AND FREEDOMS OF CITIZENS DURING PROSECUTOR SUPERVISION OVER THE PRELIMINARY INVESTIGATION AND INQUIRY BODIES

Within the framework of this article, one of the types of prosecutorial supervision provided for by the Federal Law ‘On the Prosecutor’s Office of the Russian Federation’ was examined, and an analysis of supervisory documents was carried out.

In order to improve the legislation, the author proposes to make some changes to the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation (Code of Criminal Procedure), expanding the procedural powers of the prosecutor, giving him the right to issue a reasoned decision to institute criminal proceedings and subsequently refer the criminal case to the investigative or inquiry body to organize further investigation and make final legal and informed decision. Moreover, the author justifies the need for such changes to the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation to fully and comprehensively ensure the rights and freedoms of citizens during prosecutorial supervision of the activities of bodies conducting preliminary investigations and inquiries based on statistical data.

Keywords: investigation and inquiry bodies, prosecutor’s supervision, prosecutor’s bodies, prosecutor general of the Russian Federation, powers of the prosecutor, respect for the rights and freedoms of citizens, the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation, law enforcement practice, reception, registration and resolution of crime reports.