

**Генеральная прокуратура Российской Федерации
Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации
Санкт-Петербургский юридический институт
(филиал)**



**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА
ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ
ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ
И ДОЗНАНИЯ**

Научно-практический семинар
Санкт-Петербург, 10 февраля 2016 года

Материалы



Санкт-Петербург, 2016



АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО
НАДЗОРА ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ
ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ
И ДОЗНАНИЯ

*Научно-практический семинар
Санкт-Петербург, 10 февраля 2016 года*

М А Т Е Р И А Л Ы

Под общей редакцией
государственного советника юстиции 2 класса
Г. В. ШТАДЛЕРА

Санкт-Петербург
2016

УДК 34(08)
ББК 67я43
А43

Под общей редакцией Г. В. ШТАДЛЕРА, директора Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственного советника юстиции 2 класса.

А43 **Актуальные** вопросы осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания : научно-практический семинар, Санкт-Петербург, 10 февраля 2016 года : материалы / под общ. ред. Г. В. Штадлера. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016. — 100 с.

УДК 34(08)
ББК 67я43

© Санкт-Петербургский
юридический институт
(филиал) Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

ПЛЕНАРНАЯ ЧАСТЬ.....	9
Иванов С. В. Проблемные вопросы организации прокурорского надзора за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью.....	—
Шадрин В. С. Проблемы реализации прокурором полномочий при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве.....	25
Гуришев А. В. Методика организации надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия (на примере практики прокуратуры Новгородской области).....	31
Никитин Е. Л. Прокурорский надзор за законностью при проведении оперативно-розыскных мероприятий и представлении результатов ОРД в органы предварительного расследования (типичные нарушения по делам коррупционной направленности и о незаконном обороте наркотических средств).....	35
Анненков А. П. Вопросы организации прокурорского надзора за осуществлением оперативно-розыскной деятельности органами внутренних дел и таможни.....	45
Гусев О. Н. Вопросы осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов внутренних дел и юстиции (по материалам практики прокуратуры г. Санкт-Петербурга).....	51
Мельников А. В. Актуальные проблемы осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Ленинградской области.....	56
КРУГЛЫЙ СТОЛ. ОБМЕН ОПЫТОМ.....	60
Гаджихамедов К. Г. Обеспечение средствами прокурорского надзора законности при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях	—

<i>Якименко А. П.</i> Практика прокурорского надзора за законностью приема, регистрации и рассмотрения сообщений о преступлениях органами Следственного комитета Российской Федерации (на примере прокуратуры г. Нижневартовска).....	64
<i>Фомин П. А.</i> Прокурорский надзор за осуществлением доказывания органами предварительного расследования (проблемы правоприменения ст. 75 УПК РФ).....	68
<i>Насыбуллин А. А.</i> Действия и решения прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением: проблемы правоприменения и обеспечения законности.....	74
<i>Тимофеев Д. А.</i> Вопросы организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве дознания в сокращенной форме.....	79
<i>Айдинов П. В.</i> Проблемы использования результатов ОРД в процессе доказывания по уголовным делам (о телефонном мошенничестве).....	83
<i>Ушаков С. Г.</i> Проблемы прокурорского надзора за законностью при окончании предварительного расследования (актуальные вопросы практики).....	89
<i>Павлов Д. С.</i> Актуальные проблемы борьбы с экологической преступностью в регионах Волжского бассейна.....	96

10 февраля 2016 года в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации состоялся научно-практический семинар «Актуальные вопросы осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания».

Семинар организован Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации совместно с управлением по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью Генеральной прокуратуры Российской Федерации, с участием представителей центрального аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации, слушателей факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации и представителей прокуратур субъектов Российской Федерации.

В работе научно-практического семинара приняли участие начальник управления по надзору за производством дознания и оперативно-розыскной деятельностью Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственный советник юстиции 2 класса Иванов С. В., директор Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, государственный советник юстиции 2 класса Штадлер Г. В., заместитель начальника управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе — начальник отдела по надзору за оперативно-розыскной и процессуальной деятельностью, государственный советник юстиции 3 класса Жилин И. А., первый заместитель прокурора Ленинградской области, государственный советник юстиции 3 класса Дибиров М. Д., заместитель прокурора г. Санкт-Петербурга, государственный советник юстиции 3 класса Резонов И. Г., заместитель Северо-Западного транспортного прокурора, старший советник юстиции Анненков А. П., за-

меститель прокурора Новгородской области, старший советник юстиции Гуришев А. В., начальники управлений (отделов) по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью прокуратур Санкт-Петербурга, Ленинградской области, Северо-Западной транспортной прокуратуры, профессорско-преподавательский состав Академии, а также слушатели из более чем 60 субъектов Российской Федерации, обучающиеся по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации, в том числе Республики Крым и г. Севастополя.

В режиме видеоконференцсвязи в работе семинара участвовали представители прокуратур 15 субъектов Российской Федерации (Архангельской области, Вологодской области, Калининградской области, Ленинградской области, Мурманской области, Ненецкого автономного округа, Новгородской области, Омской области, Псковской области, Республики Карелия, Республики Коми, Республики Крым, Самарской области, Сахалинской области, г. Севастополя) и Приволжской транспортной прокуратуры.

На семинаре обсуждены актуальные проблемы осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания, в том числе вопросы прокурорского надзора за законностью расследования уголовных дел различных категорий, за исполнением законодательства об оперативно-розыскной деятельности, вопросы квалификации различных видов преступлений. Прокурорские работники центрального аппарата Генеральной прокуратуры Российской Федерации и территориальных органов прокуратуры Российской Федерации обменялись положительным опытом реализации полномочий по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания в различных регионах России.

ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО

ФОТО

Г. В. ШТАДЛЕР,
*директор Санкт-Петербургского юридического института
(филиала) Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
государственный советник юстиции 2 класса*

УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ!

Вопросы эффективности осуществления прокурорского надзора за соблюдением законов органами предварительного следствия и дознания всегда были и остаются приоритетными в надзорной работе прокуратуры на всех уровнях.

Обобщение правоприменительной практики, которое регулярно проводится Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Академией, показывает, что прокурорскими проверками до настоящего времени повсеместно выявляются многочисленные нарушения закона в рассматриваемой сфере.

В последние годы вскрыт серьезный пласт проблем, обусловленных крайне низким уровнем ведомственного контроля за соблюдением законности при осуществлении уголовного преследования в ходе следствия и дознания.

По-прежнему многочисленными остаются нарушения закона в оперативно-розыскной деятельности, связанные с выявлением, раскрытием преступлений и использованием результатов ОРД в уголовном судопроизводстве.

Очевидно, что решение задач по противодействию преступности требует последовательного принятия комплекса

скоординированных прокуратурой мер по повышению эффективности работы всех правоохранительных органов.

В этих условиях прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания является наиболее существенным элементом системы декриминализации общества.

В рамках научно-практического семинара были рассмотрены пути совершенствования методов прокурорского надзора, разрешены некоторые проблемные вопросы, состоялся обмен опытом, тем самым были созданы предпосылки для дальнейшего повышения качества работы в сфере надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания, а также органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Выражаем признательность всем участникам семинара за плодотворную работу и уверенность в дальнейшем сотрудничестве!

ПЛЕНАРНАЯ ЧАСТЬ

С. В. ИВАНОВ,

*начальник управления по надзору за производством дознания
и оперативно-розыскной деятельностью*

*Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
государственный советник юстиции 2 класса*

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ПРОИЗВОДСТВОМ ДОЗНАНИЯ И ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Основные вопросы организации прокурорского надзора за производством дознания регламентированы приказами Генерального прокурора Российской Федерации от 05.09.2011 № 277 (ред. от 08.06.2015) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия»; от 06.09.2007 № 137 (ред. от 28.12.2007) «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»; от 03.07.2013 № 262 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при производстве дознания в сокращенной форме»; от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве»; от 12.07.2010 № 276 (ред. от 22.04.2011) «Об организации прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении разумного срока на досудебных стадиях уголовного судопроизводства».

Не преследуя цель осветить все возникающие вопросы в надзорной деятельности на данном направлении, хотелось бы остановиться на некоторых из них.

Так, пристальное внимание последнее время уделяется проблемам подследственности уголовных дел и материалов по сообщениям о преступлениях. Особенно характерны они до недавнего времени были для учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, а также остаются актуальными для органов дознания органов внутренних дел.

Генеральным прокурором Российской Федерации 25.10.2013 подписано указание № 456/69 «Об усилении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы». Фактически после принятия данного организационно-распорядительного документа удалось добиться соблюдения требований УПК РФ в данных органах, где была пресечена незаконная практика вынесения постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел.

Анализ ситуации, связанной с передачей органами дознания органов внутренних дел сообщений о преступлениях по подследственности в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 145, ст. 151 УПК РФ, показал, что в этих органах допускается наибольшее число нарушений, в том числе связанных с укрытием преступлений таким способом.

Простой сравнительный анализ статданных отчета по форме 2-Е МВД России «Сведения о рассмотрении органами внутренних дел сообщений о преступлениях» о поступивших в 2014 году во все ОВД сообщениях о преступлениях — 12 069 062 и принятых по ним решениях: о возбуждении уголовного дела — 1 757 660, об отказе в возбуждении уголовного дела — 6 770 918, о передаче по подследственности в другой орган предварительного расследования или подсудности — 2 218 041, а также об остатке сообщений, по которым не принято решение на конец отчетного периода (31 декабря 2014 года) — 192 365, показал, что органами внутренних дел в течение года передано по территориальности 1 млн 137 тыс. 481 сообщение о преступлении (9,4 % от общего числа), которые не нашли своего законного разрешения. Этот показатель может быть незначительно скорректирован за счет того, что в это же число входят дубликаты сообщений о преступлениях, которые приобщаются к материалам ранее инициированной проверки или к уже возбужденному уголовному делу. Однако эта корреляция существенным образом на указанный показатель не влияет.

В связи с этим имеются достаточные основания полагать, что значительная часть сообщений о преступлениях укрыта путем направления по территориальности в пределах одного органа предварительного расследования, что приводит к нарушению не только разумных сроков уголовного судопроизводства, но и гарантированных Конституцией Российской Федерации прав граждан на доступ к правосудию.

Как показывает практика прокурорского надзора при выездах с проверками в регионы, а также при рассмотрении обращений граждан, поступающих в центральный аппарат, органы внутренних дел уклоняются от уголовно-процессуальной проверки заяв-

лений о преступлениях путем их пересылки в другой орган внутренних дел по территориальности, о таких «неудобных» преступлениях, как мошенническое завладение денежными средствами путем направления ложных СМС-сообщений, хищения денежных средств с банковских счетов и т. п.

Практически повсеместно нарушаются требования ч. 3 ст. 145 УПК РФ, обязывающие орган дознания, дознавателя в случае принятия решения о передаче сообщения о преступлении по подследственности принимать меры по сохранению следов преступления.

Способствовала ситуации и неверная трактовка некоторыми правоприменителями положений УПК РФ, якобы допускающих передачу сообщений о преступлениях в порядке п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ без соблюдения правил подследственности в пределах одного органа внутренних дел.

Для приведения практики в соответствие с законом Генеральной прокуратурой Российской Федерации всем нижестоящим прокурорам 09.04.2015 направлено информационное письмо «О недостатках прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства». Данным Письмом прокуроры ориентированы на необходимость своевременного реагирования на нарушения уголовно-процессуального законодательства о подследственности и передачу материалов проверок сообщений о преступлениях от одного органа предварительного расследования другому в строгом соответствии с правилами, установленными ст.ст. 150, 151 УПК РФ. При этом обращено внимание, что в уголовно-процессуальном законодательстве не содержится каких-либо изъятий из данного правила, в том числе касающихся ведомственной принадлежности органа предварительного расследования.

Определенную роль здесь играет и несовершенство законодательства. Так, в УПК РФ отсутствует механизм, позволяющий, например, прокурору в полной мере осуществлять проверку законности решений о перенаправлении таких сообщений (нет обязанности информирования прокурора органом предварительного расследования о принятии данных решений, как по месту отправки сообщений, так и по месту нахождения адресата), а средства ведомственного контроля явно оказываются недостаточными.

В целях совершенствования законодательства в 2015 году Генеральной прокуратурой Российской Федерации разработан законопроект «О внесении изменений в статьи 37 и 145 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», направленный на повышение эффективности работы по рассмотрению сообщений о преступлениях, усиление прокурорского надзора на данном

направлении, повышение гарантий государственной защиты прав граждан и обеспечение реализации их конституционных прав на доступ к правосудию.

В частности, законопроектом предлагается в УПК РФ внести изменения, предусматривающие возможность принятия решения о передаче сообщений о преступлениях по подследственности, в том числе в пределах одного органа предварительного расследования, или в суд согласно п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ органом дознания или дознавателем только с согласия прокурора.

Это изменение установленного порядка передачи сообщений о преступлениях будет способствовать повышению ответственности должностных лиц за проведение в установленные сроки доследственных проверок и принятие по ним законных решений, а также исключению волокиты и утраты доказательств.

Названный проект Федерального закона 07.08.2015 направлен Председателю Комитета по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Крашенинникову П. В.

Однако до настоящего времени ни одним субъектом законодательной инициативы данный проект в Государственную Думу официально не внесен. До того как произойдут желаемые изменения в законодательстве, принят ряд мер на ведомственном уровне.

Так, в результате проведенной работы Генеральным прокурором Российской Федерации 08.06.2015 подписан приказ № 283 «О внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 05.09.2011 № 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 05.09.2011 № 277 дополнен абзацем, устанавливающим, что в случае направления органами предварительного расследования сообщений о преступлениях по подследственности, в том числе территориальной, прокурорам надлежит незамедлительно принимать меры к проверке законности таких решений. Путем проведения ежемесячных сверок с соответствующими прокурорами контролировать фактическое поступление этих сообщений уполномоченным органам и их регистрацию в установленном порядке.

Кроме того, внесены изменения в статотчетность по форме 2-Е с тем, чтобы картина о принимаемых решениях по результатам рассмотрения сообщений о преступлениях была видна полно-

стью и передаваемые сообщения не оставались неучтенными как это было ранее.

В последнее время в УПК РФ вносится значительное число изменений. На одном из них следует остановиться подробнее.

Так, 30.12.2015 принят Федеральный закон № 440-ФЗ, которым в УПК РФ введена новая ст. 40.2 «Начальник органа дознания», а также уточнены некоторые полномочия дознавателя.

В частности, существенное уточнение введено в ч. 1 ст. 41 УПК РФ, согласно которому полномочия органа дознания возлагаются на дознавателя начальником органа дознания путем дачи письменного поручения.

При этом дознаватель определен как должностное лицо органа дознания, правомочное либо уполномоченное начальником органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотренные Кодексом (п. 7 ст. 5 УПК РФ).

Понятия «полномочное» и «уполномоченное» лицо нигде в УПК РФ не раскрыты. Для их уяснения следует обратиться к Типовому положению о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях, утвержденному совместным приказом Генерального прокурора Российской Федерации № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29.12.2005 (ред. от 20.02.2014) «О едином учете преступлений».

Согласно пп. 26 и 27 данного Положения правомочным должностным лицом на осуществление проверки принятых сообщений о преступлениях в органе дознания является дознаватель (по должности). А все иные должностные лица должны быть уполномочены начальником органа дознания посредством издания организационно-распорядительного документа с учетом степени их юридической подготовки.

В последнее время указанный приказ «О едином учете преступлений» проходит переработку, и, может быть, в текущем году появится вместо него новый.

Из года в год прокуроры на местах выявляют большое количество нарушений на досудебной стадии уголовного судопроизводства (по дознанию в МВД России в 2015 году около 3,76 млн, в 2014 году — 3,9 млн), вносят все больше и больше актов реагирования (2015 году — 45,8 тыс. представлений и информации в органы дознания МВД России, в 2014 году — 49,9 тыс.), по их результатам наказывается значительно число должностных лиц поднадзорных органов (2015 году — свыше 108 тысяч, 2014 году — око-

ло 10 тыс.). Но эффективность надзора остается низкой. Так, органами дознания внутренних дел не раскрывается каждое второе преступление. А после приостановления дознания — вообще в единичных случаях. То есть уголовные дела прошлых лет остаются нераскрытыми. Между тем в сфере производства дознания у прокуроров большой объем полномочий, по сути, прокурор является организатором расследования. Однако эти полномочия полностью прокуроры не используют, ограничиваясь пустыми и формальными отменами постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел, о приостановлении или о прекращении дознания и т. д. Получается, что потерпевшие от таких преступлений остаются незащищенными. А по дознанию это наименее социально защищенные люди — престарелые, инвалиды, немощные. Вместе с тем за нераскрываемость преступлений небольшой и средней тяжести надо жестко спрашивать с поднадзорных органов внутренних дел. В том числе проводя координационные совещания, где одним из пунктов решений должны закрепляться эти вопросы.

Кроме того, остается актуальной проблема практики осуществления дознания сокращенной форме.

Глава 32.1 введена в УПК РФ Федеральным законом от 04.03.2013 № 23-ФЗ, вступила в действие 15.03.2013 и поначалу не получила широкого применения на практике.

В истекшем году по поручению Генерального прокурора Российской Федерации и во исполнение решения межведомственного совещания руководителей правоохранительных органов от 05.06.2014 «Об эффективности применения норм уголовно-процессуального законодательства, определяющих порядок производства дознания в сокращенной форме» Генеральной прокуратурой Российской Федерации осуществлены выезды в прокуратуры Воронежской и Саратовской областей для оказания практической помощи по вопросу производства дознания в сокращенной форме, которое не получило широкого распространения в данных регионах.

По результатам с целью устранения типичных недостатков и совершенствования прокурорского надзора подготовлено и направлено нижестоящим прокурорам информационное письмо «О состоянии законности при производстве дознания в сокращенной форме».

По своей линии МВД России также обязало руководителей территориальных ОВД принять меры к устранению нарушений и активизировать работу на данном направлении.

Согласованная реализация указанных мероприятий позволила добиться снижения процессуальных издержек, скорейшего восстановления прав граждан икратно увеличить количество уго-

ловных дел, расследованных в сокращенной форме дознания, в целом по стране — почти на 84 % (в 2015 году всего в форме дознания расследовано свыше 1,28 млн преступлений, из них в сокращенной форме — свыше 62,4 тыс., что составило почти 5 % от общего числа), а в отдельно взятых Воронежской и Саратовской областях — в 26 и 9 раз соответственно.

Надзор за исполнением законодательства об оперативно-розыскной деятельности (ОРД) как самостоятельная отрасль стал формироваться в 1992 году в связи с принятием первого Закона «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации».

Сегодня данное направление надзора является одним из приоритетных в работе органов прокуратуры. В целях повышения его эффективности в 2015 году переработаны отдельные положения профильного приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.02.2011 № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности».

В то же время вопросы предмета и организации надзора за законностью оперативно-розыскной деятельности неоднократно становились объектом научных дискуссий и критики со стороны поднадзорных органов.

Благодатной почвой тому служат действия и решения отдельных уполномоченных прокуроров, отличающиеся формальностью и в ряде случаев расценивающиеся как вмешательство в тактику и методику оперативно-розыскной деятельности. Эти факторы создают предпосылки для оспаривания, а нередко просто игнорирования должностными лицами органов, осуществляющих ОРД, требований об устранении выявленных нарушений закона.

В связи с обращениями руководителей правоохранительных органов наметившаяся негативная тенденция стала предметом пристального внимания и изучения в Генеральной прокуратуре Российской Федерации. В результате в 2014 году подготовлено и направлено нижестоящим прокурорам информационное письмо, в котором названы недостатки при осуществлении надзорных функций и указано на недопустимость подмены ведомственного контроля.

Резюмируя сказанное в данном письме, надо отметить, что при принятии мер прокурорского реагирования прокурорам надлежит строго руководствоваться ст.ст. 6, 22, 23, 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», требовать устранения конкретных нарушений федеральных законов и лишь затем — ведомственных правовых актов в сфере ОРД. Исходить из того, что правильное использование предостав-

ленных полномочий предполагает реальное устранение нарушений, а также причин и условий, им способствующих, когда привлечение виновных лиц к ответственности становится превентивной мерой для защиты в дальнейшем охраняемых интересов личности, общества и государства.

Наглядным подтверждением этому являются примеры судебной практики.

Так, в 2015 году было удовлетворено административное исковое заявление поднадзорного правоохранительного органа об оспаривании требований прокурора. Суд согласился с доводами заявителя о том, что требования прокурора неясны и непонятны, ввиду чего их фактическое исполнение невозможно в силу правовой неопределенности.

При этом суд указал на то, что при оценке качества оперативно-розыскных мероприятий по конкретным делам эффективность и полнота должны проверяться с точки зрения соблюдения закона. Следовательно, в актах прокурорского реагирования должны быть указаны нормы закона, которые нарушены, а также то, в чем именно заключается нарушение и какие меры необходимо принять для его устранения. Вопреки этому обжалуемые требования прокурора содержали лишь общие фразы. Невозможность исполнения акта прокурорского реагирования лишает его смысла как акта государственного контроля (надзора), обязательного для исполнения и направленного на устранение выявленных нарушений закона.

Вместе с тем надлежащее использование уполномоченными прокурорами исключительных полномочий в сфере ОРД могло бы оказать существенное положительное влияние на эффективность оперативно-розыскной деятельности, в том числе на раскрываемость преступлений.

Через активизацию решения задач по выявлению, пресечению и раскрытию конкретных преступлений прокурор может непосредственно влиять на состояние борьбы с преступностью.

Выездные проверки Генеральной прокуратуры Российской Федерации и анализ докладных записок прокуратур субъектов Российской Федерации показывают, что практика прокурорского надзора за соблюдением законности в процессе оперативного сопровождения уголовных дел о нераскрытых преступлениях все еще нуждается в совершенствовании.

В соответствии с требованиями федерального законодательства органы, осуществляющие ОРД, обязаны инициативно принимать розыскные и оперативно-розыскные меры при возбуждении уголовного дела, по которому не обнаружено лицо, совершившее преступление (ст. 2, ч. 1 ст. 7 и ч. 2 ст. 14 Федерального

закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»; ч. 2 ст. 21, ч. 4 ст. 157 УПК РФ).

Отсутствие в оперативных подразделениях служебных документов, подтверждающих проведение оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ), направленных на раскрытие преступлений, является нарушением требований закона.

В связи с этим при осуществлении прокурорского надзора не следует ограничиваться лишь изучением материалов уголовного дела о нераскрытом преступлении. При проведении надзорных проверок необходимо учитывать ряд оперативно-тактических форм документирования, которые могут применяться для решения задачи оперативно-розыскной деятельности по раскрытию преступлений.

Не раскрывая содержания соответствующих положений ведомственных нормативных правовых актов, отмечу, что указанные дела формируются исходя из специфики конкретного административно-территориального образования и информации по наиболее распространенным преступлениям.

Ознакомление прокурора с собранными материалами рекомендуется сочетать с проведением анализа состояния преступности и результатов расследования уголовных дел о нераскрытых преступлениях отдельных категорий.

Следует практиковать проведение тематических проверок исполнения законодательства об оперативно-розыскной деятельности с учетом анализа состояния преступности, уровня раскрываемости конкретных видов преступлений, актуальных для поднадзорной территории, и результатов их расследования. При этом изучать оперативно-служебные документы, включая дела оперативного учета и иные материалы.

Как показывает надзорная практика, оперативно-розыскная деятельность по раскрытию преступлений повсеместно сведена к проведению по поручениям органов предварительного расследования разовых, не представляющих сложности оперативно-розыскных мероприятий, а также к проверке на причастность к преступлению лиц, задерживаемых за аналогичные преступные деяния.

Нередко с целью сокрытия недостатков в оперативно-служебной деятельности поручения следователя (дознателя) о проведении ОРМ возвращаются в следственное подразделение (отдел дознания) вместе с материалами об их исполнении.

Очевидно, что бездействие оперативных подразделений органов дознания препятствует реализации конституционных гарантий обеспечения доступа граждан к правосудию и компенсации

причиненного преступлением ущерба, что требует обязательного принятия мер прокурорского реагирования.

В ходе надзорных проверок следует удостовериться в том, что поручение следователя (дознателя) о проведении ОРМ направлено в оперативное подразделение, сопровождающее расследование, что не всегда соответствует действительности.

Также нередко в поручениях отсутствуют сведения, достаточные для организации ОРМ, применяются шаблонные формулировки без приведения известных обстоятельств нераскрытого преступления. Вследствие этого исполнение поручений носит формальный характер, а результаты ОРД не используются в доказывании.

При таких обстоятельствах в ходе осуществления надзора за расследованием преступлений, совершенных в условиях неочевидности, прокурору надлежит координировать деятельность органов, осуществляющих ОРД и предварительное расследование.

Не менее важные проблемы прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью связаны с соблюдением конституционных прав граждан при проведении уполномоченными органами оперативно-розыскных мероприятий.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации в 2015 году с участием прокуроров субъектов Российской Федерации проведен анализ состояния законности в сфере соблюдения конституционных прав граждан на тайну телефонных переговоров и сообщений, передаваемых по сетям электрической связи.

За последние три года количество этих мероприятий увеличилось на треть. При этом, по данным официальной статистики Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, количество удовлетворенных судами ходатайств вдвое меньше количества проведенных мероприятий. Данной ситуации есть несколько объяснений.

Практика дачи судом разрешений на проведение ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан на тайну телефонных переговоров и сообщений, передаваемых по сетям электрической связи, неоднородна по стране. Как правило, отказы судов в удовлетворении ходатайств единичны.

Обратный пример, в Белгородской области суд отказал в удовлетворении свыше 80 ходатайств по причине их немотивированности и необоснованности, в том числе ввиду неподтверждения в оперативно-служебных документах сведений о совершении преступления и причастности к нему (осведомленности) конкретного лица.

При этом в основной своей массе суды ограничиваются изучением лишь представленных вместе с ходатайствами материалов. Поэтому возрастает роль прокуроров, осуществляющих надзор за законностью таких разрешений.

В целом из числа выявленных прокурорами нарушений закона при проведении оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан, каждое пятое связано с невыполнением требований ст.ст. 7 и 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» об основаниях и условиях ограничения конституционных прав граждан на тайну телефонных переговоров и сообщений.

Так, в отдельных случаях должностными лицами представляются суду заведомо недостоверные доводы о наличии оснований для прослушивания телефонных переговоров и снятия информации о сообщениях. В 2014 — первом полугодии 2015 года зарегистрировано 15 преступлений, связанных с неправомерным вмешательством в частную жизнь граждан должностными лицами органов МВД России и ФСКН России.

В то же время Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что органы, осуществляющие ОРД, должны опираться не только на предположения о наличии признаков противоправного деяния и относительно его субъектов, но и на конкретные фактические обстоятельства, подтверждающие обоснованность таких предположений. Судебное постановление должно содержать ссылки на конкретные обстоятельства, подтверждающие как наличие признаков преступления либо события или действия (бездействия), создающего угрозу безопасности Российской Федерации, так и причастность лица, в отношении которого планируется проведение ОРМ, к данному преступлению или событию.

Наряду с этим сформировалась противоречивая судебная практика, основанная на различных подходах судей к толкованию понятий «тайна связи», «сообщение, передаваемое по сетям электрической связи», «лица, которые могут располагать сведениями о преступлениях», определению вида оперативно-розыскных мероприятий, их отграничению от следственных действий, и по другим актуальным вопросам правоприменения.

Конституционный Суд Российской Федерации неопределенность в этом вопросе не усмотрел и высказал позицию о том, что информацией, составляющей охраняемую тайну телефонных переговоров, считаются любые сведения, передаваемые, сохраняемые и устанавливаемые с помощью телефонной аппаратуры, включая данные о входящих и исходящих сигналах соединения

телефонных аппаратов конкретных пользователей связи. Для доступа к указанным сведениям органам, осуществляющим ОРД, необходимо получение судебного решения.

В последующем этот принцип получил развитие в уголовно-процессуальном законодательстве — в 2010 году УПК РФ был дополнен ст. 186.1, устанавливающей порядок проведения на основании судебного решения следственного действия «получение информации о соединениях между абонентами и (или) абонентскими устройствами».

Тем не менее при осуществлении оперативно-розыскной деятельности в схожих случаях одни суды разрешали проведение ОРМ «снятие информации с технических каналов связи» негласно с использованием оперативно-технических сил и средств уполномоченных органов, а другие — проведение гласного ОРМ «наведение справок» с направлением судебных постановлений для исполнения операторам связи.

Кроме того, распространены случаи ходатайствования перед судом о проведении различных мероприятий, не предусмотренных ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» («установление телефонов сотовой связи и номеров сим-карт», «получение справочной информации по кодам сотовых телефонов», «установление использования стационарных и временных систем контроля методом определения местонахождения сотового терминала объекта оперативной заинтересованности» и др.).

Также во многих регионах допускались обращения в суд и выдача судом разрешений на прослушивание телефонных переговоров и снятие информации с технических каналов связи по любым номерам телефонов, используемым лицом, без их конкретизации в ходатайствах и судебных постановлениях.

Верховным Судом Российской Федерации по инициативе Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2013 году проводилось обобщение судебной практики рассмотрения материалов об ограничении конституционных прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий, и по его результатам 08.04.2014 в суды была направлена аналитическая справка.

В числе прочего Верховный Суд Российской Федерации в данной справке указал, что в случае, когда номера телефонов известны, они как составная часть сведений о лице, чьи права необходимо ограничить, подлежат указанию в постановлении органа, осуществляющего ОРД, и в постановлении суда.

Кроме того, повсеместно уполномоченные органы проводили ОРМ, ограничивающие конституционные права граждан, в слу-

чаях, не терпящих отлагательства, по заявлению или с согласия граждан без представления в суд соответствующих материалов в течение 48 часов и получения судебной оценки законности своих действий.

Как разъяснил Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия», результаты ОРМ, связанных с ограничением конституционных прав граждан, могут быть использованы в качестве доказательств лишь тогда, когда они получены по разрешению суда и проверены следственными органами в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством.

Такого же подхода придерживается Европейский Суд по правам человека (ЕСПЧ) при применении ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, полагая, что поскольку практическая реализация мер негласного наблюдения не подлежит контролю заинтересованных лиц или общества в целом, предоставление органам исполнительной власти или суду правовой дискреции, выражающейся в неограниченных полномочиях, противоречило бы верховенству права.

В связи с этим заслуживает внимания практика судов Воронежской, Пензенской и Ярославской областей, по требованию которых органы, осуществляющие ОРД, при проведении ОРМ в неотложном порядке представляют в суд ходатайства о проверке законности принятых решений, даже если мероприятия прекращены в течение 48 часов и дальнейшей необходимости в них не имеется.

Наряду с этим по-разному подходят суды к разграничению ОРМ «прослушивание телефонных переговоров» (ПТП), «снятие информации с технических каналов связи» (СИТКС) и следственных действий, предусмотренных ст.ст. 186 и 186.1 УПК РФ, в том числе по вопросу их допустимости на стадии процессуальной проверки сообщения о преступлении.

В ряде регионов суды отказывали в удовлетворении ходатайств органов, осуществляющих ОРД, о разрешении ОРМ ПТП и СИТКС при наличии возбужденного уголовного дела со ссылкой на необходимость проведения следственных действий в порядке ст.ст. 186 и 186.1 УПК РФ. Это повлекло незаконную практику умалчивания органами, осуществляющими ОРД, в постановлениях о возбуждении перед судом ходатайств о разрешении ОРМ ПТП и СИТКС об исполнении поручений следователей по уголовным делам.

Сохраняется правовая неопределенность в вопросах допустимости ограничения конституционных прав на тайну телефонных

переговоров и сообщений в процессе розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также без вести пропавших.

В соответствии с пп. 3 и 4 ч. 2 ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» сведения о разыскиваемых лицах являются основанием для оперативно-розыскных мероприятий. Однако специальные условия для ограничения конституционных прав граждан в целях осуществления розыска законом не предусмотрены.

Не менее важными в правоприменительной практике являются вопросы процедурного характера, связанные с порядком рассмотрения судом материалов об ограничении конституционных прав граждан, вынесения судебного постановления о разрешении проведения ОРМ либо об отказе в его проведении, сроком действия постановления, порядком его рассекречивания и обжалования.

Необходимо учитывать, что в отсутствие единой системы учета судебных постановлений суд не осведомлен об обращении органа, осуществляющего ОРД, в другой суд по тому же вопросу или в вышестоящий суд, если об этом не указано в соответствующем ходатайстве.

Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации в 2014 году рекомендовал судам учитывать, что любой срок проведения ОРМ, запрашиваемый органом, осуществляющим ОРД, должен быть обоснован. Согласно ч. 6 ст. 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» срок действия постановления судьи исчисляется в сутках со дня его вынесения и не может превышать шести месяцев, если иное не указано в самом постановлении. При необходимости продления срока действия постановления судья выносит судебное решение на основании вновь представленных материалов.

Однако почти всегда уполномоченные органы в ходатайствах перед судом запрашивали максимальный срок шесть месяцев для прослушивания телефонных переговоров или снятия информации с технических каналов связи и никак не обосновывали проведение ОРМ ПТП или СИТКС с даты, предшествующей рассмотрению материалов в суде.

Заслуживает внимания подход Воронежского областного суда к организации продления срока проведения ОРМ, заключающийся в требовании к органам, осуществляющим ОРД, обязательно ссылаться на повторность обращений в суд, а также в изучении оперативно-служебных документов при рассмотрении этого вопроса.

В сложившейся системе санкционирования судом оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные

права граждан, суд лишь однократно оценивает допустимость ограничения конституционных прав граждан, нередко основываясь лишь на доводах должностных лиц органов, осуществляющих ОРД, приведенных в соответствующих ходатайствах, без дополнительного изучения оперативно-служебных материалов.

С учетом этого нельзя не отметить, что в силу негласного характера ОРД гражданам не известно об ограничении их конституционных прав при проведении ОРМ, вследствие чего они фактически лишены возможности реализовать свое право на судебную защиту и обжаловать действия должностных лиц оперативных органов, а также санкционирующие их судебные постановления.

Порядок обращения граждан с жалобой в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» не регламентирован. В соответствующих положениях ч. 3 ст. 5 Закона лишь закреплено право лица, полагающего, что действия органов, осуществляющих ОРД, привели к нарушению его прав и свобод, обжаловать эти действия в вышестоящий орган, осуществляющий ОРД, прокурору или в суд.

В связи с этим принципиальное значение приобретает формирование единообразной практики обжалования прокурором судебных решений о разрешении проведения ОРМ в вышестоящем суде.

Верховный Суд Российской Федерации в упомянутой справке разъяснял судам, что на постановление судьи о разрешении проведения ОРМ может быть подано кассационное (надзорное) представление прокурора в соответствии с нормами глав 47.1 и 48.1 УПК РФ.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, в силу ч. 3 ст. 56 Конституции Российской Федерации право на судебную защиту не подлежит ограничению ни при каких обстоятельствах и выступает как гарантия в отношении всех конституционных прав и свобод. Отсутствие возможности знать содержание судебного решения, на основании которого лицо было ограничено в правах, не является препятствием для подачи жалобы в порядке надзора.

Необходимо также учитывать позицию Европейского Суда по правам человека применительно к правовой оценке доступности и практической эффективности средств правовой защиты. По мнению ЕСПЧ, средство правовой защиты, не породившее значительный массив прецедентной практики или успешных требований за длительный срок существования, вызывает большие сомнения в его практической эффективности.

Признав нарушение ст. 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод в деле «Аванесян против Российской Федера-

ции», ЕСПЧ указал на то, что предусмотренный ст. 5 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» порядок подачи жалобы на действия должностных лиц органов, осуществляющих ОРД, не позволяет проверить законность судебного решения, которым санкционировано проведение оперативно-розыскного мероприятия. При рассмотрении подобных дел суды не могут предоставить средство правовой защиты, поскольку у них нет возможности рассмотреть жалобу по существу и у них отсутствует возможность присудить соответствующую компенсацию.

В обоснование вывода о неэффективности средств правовой защиты ЕСПЧ сослался на решения Ставропольского краевого суда от 20 июня и 20 октября 2006 года, которыми оставлены без рассмотрения надзорные жалобы заявителя на постановление Георгиевского городского суда от 22.03.2006 о разрешении проведения гласного обследования в жилище. В обоих случаях надзорная инстанция посчитала невозможным пересмотр судебного акта, принятого в соответствии с Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности».

Учитывая, что существующие проблемы правоприменения носят системный характер, Генеральная прокуратура Российской Федерации обратилась к председателю Верховного Суда Лебедеву В. М. с предложением о даче соответствующих разъяснений Пленумом Верховного Суда Российской Федерации с целью обеспечения единообразной судебной практики.

Однако представляется, что и этих мер будет недостаточно, поскольку требуется внесение кардинальных изменений в законодательство в части дополнительной регламентации оснований и условий проведения ОРМ и следственных действий, ограничивающих конституционные права граждан на тайну телефонных переговоров и сообщений, передаваемых по сетям электросвязи.

В определенной степени катализатором для таких изменений служит критика Европейского Суда по правам человека в контексте соответствия национального законодательства положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Большой Палатой ЕСПЧ 04.12.2015 принято решение по жалобе «Роман Захаров против Российской Федерации», которое имеет преюдициальное значение и подлежит обязательному исполнению Российской Федерацией.

При всей неоднозначности и спорности данного решения нельзя не отметить, что в нем приведен системный анализ российского законодательства о связи и об оперативно-розыскной деятельности, а также его проверка на соответствие положениям Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В числе прочего Европейским Судом по правам человека сделан категоричный вывод о том, что в своей ежедневной практике российские суды не убеждаются в наличии «разумного подозрения» в отношении лиц, на вмешательство в частную жизнь которых испрашивается разрешение, и не проверяют «необходимость» и «соразмерность» ограничения их прав при проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Кроме того, оценивая национальное законодательство и разъяснения судебной практики его применения, Большая Палата ЕСПЧ в очередной раз констатировала, что российское право не предоставляет эффективных средств правовой защиты лицу, подозреваемому, что его разговоры были подвергнуты негласному наблюдению, поскольку право оспорить разрешение на прослушивание не предусмотрено.

В этой связи Генеральной прокуратурой Российской Федерации подготовлено соответствующее информационное письмо прокурорам субъектов Российской Федерации для организации надзора с учетом правовой позиции Европейского Суда по правам человека, а также готовятся предложения по внесению изменений в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» и УПК РФ.

В. С. ШАДРИН,

*профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор*

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОКУРОРОМ ПОЛНОМОЧИЙ ПРИ ЗАКЛЮЧЕНИИ ДОСУДЕБНОГО СОГЛАШЕНИЯ О СОТРУДНИЧЕСТВЕ

Введение в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (Федеральным законом от 29.06.2009 № 141-ФЗ) главы 40.1 «Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве» оказалось сопряжено, вследствие недостаточной определенности правового регулирования нового процессуального института, с целым рядом проблем правоприменения.

На основе обобщения первых результатов правоприменительной практики Генеральным прокурором Российской Федерации уже 15 марта 2010 года был издан приказ № 107 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора при заключении с подозреваемыми (обвиняемыми) досудебных соглашений о со-

трудничестве по уголовным делам». В нем получили компетентное разъяснение отдельные положения законодательных новелл, касающихся деятельности прокурора по уголовным делам данной категории. 28 июня 2012 года также Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял постановление № 16 «О практике применения судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве».

Указанные акты прокуратуры и суда позволили разрешить наиболее острые злободневные проблемы правоприменительной практики производства по уголовным делам с досудебным соглашением о сотрудничестве, которые можно свести в две группы с учетом этапов уголовно-процессуальной деятельности в стадии предварительного расследования.

1. Проблемы, связанные с заключением досудебного соглашения о сотрудничестве.

1) Сразу после введения в действие нового правового института в юридической литературе и правоприменительной практике был поднят вопрос о возможности заключения указанного соглашения «напрямую» между прокурором и подозреваемым (обвиняемым), минуя органы предварительного следствия. То есть без соблюдения предусмотренной ст. 317.1 УПК РФ процедуры, предусматривающей направление подозреваемым (обвиняемым) ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве в письменном виде на имя прокурора через следователя, который, в свою очередь, обращается к прокурору со своим ходатайством, согласованным с руководителем следственного органа. Наличие такой возможности связывалось с тем, что именно прокурор наделен исключительным правом заключения досудебного соглашения о сотрудничестве, а соблюдение указанной многоступенчатой и требующей времени процедуры нельзя признать действительно необходимым, если стремление подозреваемого (обвиняемого) оказать содействие в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления не вызывает сомнений.

Разъяснено и подлежит исполнению следующее: подобное исключается, заключение досудебного соглашения о сотрудничестве допускается только при условии получения ходатайства подозреваемого (обвиняемого) прокурором через следователя (п. 1.2 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.03.2010 № 107).

2) Проблемным оказался вопрос: кто подразумевается в законе под должностным лицом прокуратуры, заключающим со-

глашение со стороны обвинения (ч. 2 ст. 317.3 УПК РФ), в частности, может ли заключать досудебное соглашение о сотрудничестве помощник прокурора?

Ответ: данное соглашение должны заключать Генеральный прокурор Российской Федерации, его заместители, прокуроры субъектов Российской Федерации, городов и районов, другие территориальные, приравненные к ним военные прокуроры и прокуроры иных специализированных прокуратур, их заместители (п. 1.4 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.03.2010 № 107).

3) Каковы круг и пределы действий, которые можно вменить в обязанность подозреваемому (обвиняемому) при заключении с ним досудебного соглашения о сотрудничестве в целях оказания им содействия в раскрытии и расследовании преступлений, изобличении и уголовном преследовании других участников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления?

В качестве примерного перечня указано: добровольно участвовать в следственных действиях, проводимых как по возбужденному уголовному делу, так и по другим уголовным делам, в проведении оперативно-розыскных мероприятий, сообщать о месте нахождения разыскиваемого лица, о структуре преступной организации, ее руководителях и др. (п. 1.5 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.03.2010 № 107). Как показывает анализ прокурорской практики, подозреваемым (обвиняемым) вменяется в обязанность практически все, что, при безусловном соблюдении требования законности, может способствовать решению задач предварительного расследования. В частности, изобличать соучастников преступления на очных ставках, указывать места хранения орудий преступления, похищенного имущества и т. д.

Поскольку в главе 40.1 УПК РФ ничего не сказано об обязанности подозреваемого (обвиняемого) признавать свою вину в инкриминируемых ему действиях, высказывалось мнение о допустимости заключения досудебного соглашения с лицом, которое свое участие в данном преступлении отвергает, но изобличает в его совершении других лиц. В связи с этим последовало разъяснение, что по смыслу ст.ст. 316 и 317.7 УПК РФ одним из условий постановления в отношении лица, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, обвинительного приговора является его согласие с предъявленным обвинением (п. 15 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2012 № 16 «О практике применения судами особого по-

рядка судебного разбирательства уголовных дел при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве»).

4) Может ли быть заключено досудебное соглашение о сотрудничестве с подозреваемым (обвиняемым), если потерпевший от преступления против этого возражает?

Разъяснено, что потерпевший и иные заинтересованные в исходе уголовного дела лица вправе высказывать свое мнение и оно должно быть принято во внимание. Однако при принятии окончательного решения о заключении соглашения следует исходить из того, что возражение потерпевшего, гражданского истца и их представителей против особого порядка проведения судебного заседания само по себе не является основанием для рассмотрения уголовного дела в общем порядке (п. 13 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2012 № 16).

5) Можно ли заключать досудебное соглашение о сотрудничестве с несколькими подозреваемыми, обвиняемыми? Ответ положительный. Нормы главы 40.1 УПК РФ не содержат относительно этого каких-либо ограничений. При этом заключение соглашения с одним или несколькими подозреваемыми, обвиняемыми является правом прокурора (п. 2 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2012 № 16).

6) Допустимо ли заключение досудебного соглашения о сотрудничестве с несовершеннолетним подозреваемым (обвиняемым)? Ответ — нет (п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2012 № 16).

7) Можно ли обжаловать отказ прокурора в удовлетворении ходатайства подозреваемого, обвиняемого о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве в суд в порядке ст. 125 УПК РФ? В законе прямого ответа нет. В юридической литературе содержится обоснование, что такое обжалование из закона не вытекает¹. Судебная практика противоречива, отдельные судьи принимают такие жалобы к рассмотрению и выносят по ним соответствующие решения². Поэтому прокурорским работникам надо быть готовыми к тому, что их решение об отказе в заключении досудебного соглашения о сотрудничестве может стать предметом рассмотрения в судебном заседании по жалобе подозреваемого (обвиняемого) или его защитника.

¹ Тишин Р. В. Конституционное право подозреваемого (обвиняемого) на обжалование как одно из основных условий заключения досудебного соглашения о сотрудничестве // Российский следователь. 2014. № 16. С. 12.

² Кассационное определение судебной коллегии по уголовным делам Кемеровского областного суда от 17.01.2013 по делу № 22К-8018.

2. Проблемы, связанные с расследованием по уголовным делам с досудебным соглашением о сотрудничестве.

1) Может ли по уголовным делам с досудебным соглашением о сотрудничестве проводиться дознание?

Анализ положений главы 40.1 УПК РФ свидетельствует, что по уголовным делам данной категории производство предварительного расследования в форме дознания не предусматривается. В то же время закон не исключает расследование в порядке данной главы по уголовным делам о преступлениях не только средней, но и небольшой степени тяжести, согласно ст. 150 УПК РФ отнесенных к подследственности органов дознания. В результате вопрос о возможности производства не только предварительного следствия, но и дознания по уголовным делам с заключением досудебного соглашения о сотрудничестве являлся дискуссионным.

В настоящее время он решен таким образом, что досудебное соглашение о сотрудничестве может быть заключено подозреваемым (обвиняемым) при расследовании по уголовным делам в форме предварительного следствия, в том числе и в случаях, предусмотренных в ч. 4 ст. 150 УПК РФ (п. 3 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06. 2012 № 16), что предполагает для дознавателя возможность, например, при возбуждении им уголовного дела о совершении группой лиц преступления приобретение или сбыт имущества, добытого преступным путем (ч. 2 ст. 175 УК РФ), обратиться к прокурору с обоснованным предложением передать данное уголовное дело для производства предварительного следствия с последующим заключением досудебного соглашения с подозреваемым (обвиняемым).

2) Является ли однозначно обязательным для следователя выделение в отдельное производство уголовного дела в отношении подозреваемого или обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве. Верховным Судом России указанный вопрос на данный момент решен положительно (п. 5 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2012 № 16).

Но одновременно продолжают действовать положения чч. 1 и 2 ст. 154 УПК РФ, согласно которым выделение уголовного дела в отдельное производство, во-первых, является правом следователя, во-вторых, выделение уголовного дела в отдельное производство для завершения предварительного расследования допускается, если это не отразится на объективности и всесторонности предварительного расследования и разрешения уголовного дела. Таким образом, разъяснение Пленума Верховного Суда Российской Федерации не является безупречным, что не исключает его корректировки. В проекте Федерального закона Российской Фе-

дерации «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (по вопросу совершенствования порядка досудебного соглашения о сотрудничестве)», принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 17 ноября 2015 года, предусматривается, в частности, что в случае невозможности выделения уголовного дела следователь выносит соответствующее постановление.

3) Можно ли считать обязательства обвиняемого, указанные в досудебном соглашении о сотрудничестве, выполненными, если он способствовал раскрытию и расследованию преступлений, в которых сам не принимал участия? В законе прямого ответа нет. Анализ судебной практики показывает, что суды скорее «против», чем «за». В упомянутом выше законопроекте предлагается предусмотреть в УПК РФ возможность положительного решения по данному вопросу.

4) Как поступать прокурору, если выясняется, что подозреваемый (обвиняемый) не выполняет условия досудебного соглашения о сотрудничестве? В законе ясность в решении данного вопроса, к сожалению, отсутствует. Правильный ответ: если уклонение подозреваемого (обвиняемого) от выполнения взятых им обязательств выявляется в ходе предварительного следствия, следует выносить постановление о прекращении досудебного соглашения о сотрудничестве. В случае обнаружения подобных обстоятельств при получении от следователя уголовного дела с обвинительным заключением — выносить постановление об отказе во внесении в суд представления о рассмотрении уголовного дела в особом порядке (п. 1.16 Приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 15.03.2010 № 107).

5) Насколько подробно указываются в представлении прокурора об особом порядке проведения судебного заседания по уголовному делу в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, сведения, предусмотренные ч. 1 ст. 317.5 УПК РФ? То есть сведения о характере и пределах содействия обвиняемого следствию в раскрытии и расследовании преступления, изобличении и уголовном преследовании других соучастников преступления, розыске имущества, добытого в результате преступления. Ответ: настолько подробно, насколько необходимо для исключения сомнения суда в их наличии и достоверности, иначе судом может быть принято решение о возвращении уголовного дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ¹.

¹ См.: Постановление судьи Выксунского городского суда Нижегородской области от 15.09.2011 по делу № 1-123/2011.

**МЕТОДИКА ОРГАНИЗАЦИИ НАДЗОРА
ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ
ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ
(на примере практики прокуратуры Новгородской области)**

Обеспечение законности расследования дел в форме предварительного следствия важно и актуально, поскольку именно в производстве следователей находятся наиболее значимые категории уголовных дел, как правило о тяжких и особо тяжких преступлениях.

В соответствии с отраслевым приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 02.06.2011 № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» приоритетным направлением надзора за следствием является обеспечение прав и законных интересов лиц, потерпевших от преступления, наравне с защитой личности от незаконного и необоснованного обвинения.

Вместе с тем принятые в последние несколько лет изменения уголовно-процессуального законодательства внесли существенные коррективы в организацию прокурорского надзора за соблюдением законности в работе следователя. Наиболее ощутимые и болезненные нововведения, как мы знаем, имели место в 2007 году, когда полномочия прокурора на досудебной стадии уголовного судопроизводства были существенным образом секвестированы.

В большей степени это коснулось именно органов следствия, в отличие от дознания, где у прокуроров сохранился практически прежний инструментарий влияния на ход расследования.

В этой связи перед прокурорами стоит актуальная задача обеспечения законности и защиты прав участников уголовного судопроизводства в условиях сокращения надзорных полномочий.

При этом одним из базовых элементов работы прокурора должно стать осуществление упреждающего надзора за расследованием, принятие таких мер реагирования, которые способствуют профилактике вынесения незаконных процессуальных решений.

В данной связи предлагается опыт прокуратуры Новгородской области в сфере повышения эффективности надзора за исполнением законов органами предварительного следствия.

Практической реализации упреждающего надзора способствовала разработка ряда организационно-управленческих решений,

нашедших свое отражение в приказах, указаниях и распоряжениях прокурора области.

В первую очередь для успешного контроля необходима понятная, актуальная и достоверная информация о состоянии преступности и результатах следственной и надзорной деятельности.

Анализ используемых нами форм федерального статистического наблюдения требует значительного времени для выявления тех или иных тенденций, негативных проявлений, в том числе в вопросах организации следствия и надзора. Во многом это связано с тем, что значимые данные отражаются в разных отчетах, в которых отсутствует сравнение показателей с предыдущими периодами.

В этой связи в целях совершенствования аналитической работы прокурором области было издано распоряжение «О формировании оперативных статистических сведений».

Разработка внутреннего статистического сборника позволила свести в одном месте все основные данные, как о противодействии преступности, так и о результатах надзора.

В частности, в статистическом сборнике содержатся сведения о количественных показателях процессуальных решений, принимаемых органами следствия (возбуждение, приостановление, прекращение уголовного дела), и, соответственно, о результатах проверки их законности прокурорами.

Приведены данные о количестве дел, направленных в суд, возвращенных на исследование; о числе решений судов в порядке ст. 237 УПК РФ; об удельном весе дел, оконченных с нарушением сроков; о количестве реабилитирующих решений; информация об ущербе, мерах по его возмещению и т. д.

Все статистические сведения приводятся в динамике и сравнении с соответствующими периодами прошлых лет с разбивкой по всем органам расследования и дифференцированно по каждому району области.

Все это позволяет оперативно реагировать на любые изменения криминогенной обстановки и видеть картину состояния законности. Работа по совершенствованию статистического сборника ведется постоянно.

В целях обеспечения упреждающего надзора за следствием прокурором области подписан приказ об утверждении положения о постоянно действующем оперативном совещании в прокуратуре области по вопросам обсуждения хода расследования уголовных дел.

Согласно данному приказу при заместителе прокурора области, курирующем вопросы раскрытия и расследования преступлений, два раза в неделю проводятся заслушивания: обсуждается ход рас-

следования дел, представляющих особую сложность, вызвавших общественный резонанс, совершенных в составе ОПГ и ПС.

На заслушивание выносятся уголовные дела, расследуемые не только аппаратами УВД, ФСКН, ФСБ и СК, но и их территориальными подразделениями.

Совещания проводятся на плановой основе в соответствии с ежемесячно составляемым графиком.

Формирование графика осуществляется во взаимодействии, по инициативе как прокуратуры, так и руководителей следственных органов каждого ведомства, которыми графики и утверждаются.

Важным элементом этой работы является привлечение к участию в совещаниях оперативных сотрудников, осуществляющих сопровождение дела, а при необходимости — специалистов экспертных служб.

Такой порядок сказывается на повышении уровня межведомственного взаимодействия, позволяет своевременно корректировать планы следственных и оперативных мероприятий, пресекать волокиту, реализуя тем самым возможности упреждающего надзора, одновременно давая оценку ведомственному контролю.

Ежегодно в аппарате прокуратуры области проводится порядок двухсот таких заслушиваний, аналогичная работа ведется и на районном уровне.

Традиционно значимой для нас проблемой является качество расследования и раскрытия корыстно-насильственных преступлений, прежде всего краж. Их удельный вес в общей структуре преступности по области составляет более 50 %.

С учетом этих данных прокуратурой совместно с УВД области был разработан приказ об организации ведомственного контроля и прокурорского надзора за деятельностью следователей, расследующих уголовные дела о преступлениях указанной категории.

В этом документе фактически был приведен пошаговый алгоритм действий следователей, оперативных сотрудников и прокуроров по неочевидным преступлениям корыстной направленности. Жесткая регламентация их действий была обусловлена рядом системных сбоев в работе следователей и недостаточным вниманием прокуроров к этим вопросам.

Вот некоторые положения совместного приказа:

следователям предписано в дежурные сутки осуществлять допрос потерпевшего, в ходе которого тщательно и полно отражать характеристики похищенного имущества;

комплекс экспертиз по предметам, изъятым в ходе осмотра места происшествия, назначать не позднее трех суток с момента проведения следственного действия;

не позднее трех суток с момента возбуждения дела следует составлять совместный план следственных и оперативных мероприятий.

Прокурорам районов предписано заслушивать каждое дело о неочевидном преступлении в течение 14 суток с момента его возбуждения, принимая в случае выявления волокиты соответствующие меры реагирования.

Реализация совместного приказа оказала заметное влияние на оперативность расследования. Если в 2012 году удельный вес расследованных с нарушением сроков дел по корыстным преступлениям составлял около 50 %, то в настоящее время этот показатель не превышает 30 %.

Кроме того, по уровню раскрываемости преступлений Новгородская область занимает одно из первых мест в Северо-Западном федеральном округе (59,7 %).

Еще одним актуальным аспектом надзора за исполнением законов органами следствия является надзор за соблюдением требований подследственности. Проблемой для нас в этой сфере стала законность проведения доследственных проверок по фактам смерти граждан.

Исторически в нашей области процессуальные проверки по фактам смерти граждан при некриминальных обстоятельствах осуществлялись органами МВД. По результатам их проведения ежегодно принималось несколько тысяч отказных решений, при этом нередко качество доследственных проверок было неудовлетворительным, а процессуальные решения не отвечали требованиям ст. 151 УПК РФ.

Неурегулированность этих вопросов в ряде случаев привела к укрытию убийств и фактов причинения тяжкого вреда здоровью, повлекшего смерть.

В течение 2013—2014 годов нами был проведен анализ состояния законности при проверке фактов смерти граждан.

Итогом работы стало подписание в сентябре 2014 года прокуратурой области, УМВД, СК и Департаментом здравоохранения правительства области совместного приказа, определившего порядок действий по установлению причин смерти граждан, проведению соответствующих процессуальных проверок.

В соответствии с этим приказом исключены случаи принятия процессуальных решений по фактам смерти граждан органами УВД.

Поскольку принятие процессуальных решений следователями СК по всем «трупным» материалам значительно повышало бы их общую нагрузку и документооборот, по согласованию с Управ-

лением методико-аналитического обеспечения Генеральной прокуратуры Российской Федерации было принято решение о ведении в Управлении СК специального номенклатурного дела, к которому приобщаются материалы проверок по фактам обнаружения трупов без признаков насильственной смерти.

Разработанный порядок позволил существенно повысить полноту проверок по фактам смерти граждан, исключить случаи укрытия тяжких и особо тяжких преступлений против личности, обеспечить соблюдение правил подследственности.

При этом достигнута прозрачность статистических данных о фактах смерти, поскольку все соответствующие материалы находятся в одном органе предварительного расследования, что, безусловно, способствует более эффективной их проверке в порядке надзора.

Выше приведены лишь несколько организационных документов, разработанных прокуратурой области в целях повышения качества надзора за расследованием преступлений.

Вместе с тем работа по совершенствованию внутренней нормативной базы прокуратуры Новгородской области не прекращается, в связи с чем мы готовы не только к распространению нашего опыта, но и заинтересованы в получении информации об организации аналогичной деятельности в прокуратурах других субъектов Российской Федерации.

Е. Л. НИКИТИН,

*профессор кафедры прокурорского надзора и участия прокурора
в рассмотрении уголовных, гражданских и арбитражных дел
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
кандидат юридических наук, доцент*

**ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТЬЮ
ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНЫХ
МЕРОПРИЯТИЙ И ПРЕДСТАВЛЕНИИ РЕЗУЛЬТАТОВ ОРД
В ОРГАНЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ
(типичные нарушения по делам коррупционной направленности
и о незаконном обороте наркотических средств)**

Уголовные дела о преступлениях в сфере незаконного оборота наркотических средств, коррупционных, экономических и о ряде иных преступлений достаточно часто возбуждаются по результатам проведения оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ). Процессуально значимые результаты оперативно-розыскной деятельности (ОРД) могут быть получены в ходе проведения про-

верки сообщения о преступлении (в порядке ст. 144 УПК РФ) и в рамках уголовного дела при выполнении поручений лиц, осуществляющих проверку сообщения о преступлении или расследование. Если решение о возбуждении уголовного дела принято на основании представленных результатов ОРД либо в материалах уголовного дела имеются доказательства, основанные на результатах проведения ОРМ, прокурор должен оценить законность проведения и документирования ОРМ, соблюдение процедуры представления результатов ОРД в органы предварительного расследования, законность и допустимость доказательств, основанных на таких результатах. Нередко оценка прокурором своевременно не осуществляется, что свидетельствует об отсутствии должного надзора за законностью ОРД, в том числе на ее начальном этапе (см. информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 06.04.2015 № 69-12-2015 «О нарушении п. 1 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод»). Рассмотрим основные критерии оценки законности проведения и документирования ОРМ, представления результатов ОРД в органы предварительного расследования и круг распространенных нарушений, допускаемых при этом.

Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» не регламентирует процедуру документирования отдельных ОРМ, не определяет форму и содержание оперативно-служебных документов. Поэтому результаты ОРМ оформляются исходя из сложившейся в том или ином регионе практики. В основном оперативные сотрудники составляют справки, акты, рапорты¹. Однако в некоторых случаях они могут составлять и другие документы, например протоколы². Руководители оперативно-розыскных органов выносят либо утверждают

¹ Ранее потенциально возможные виды оперативно-служебных документов, составляемых по результатам проведенных мероприятий, перечислялись в межведомственном акте оперативно-розыскных органов (см. Инструкцию о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю, прокурору или в суд, утв. приказом МВД России № 336, ФСО России № 201, ФПС России № 286, ГТК России № 410, СВР России № 56 от 13.05.1998, и прилагаемую к ней таблицу (Инструкция утратила юридическую силу согласно п. 2 Приказа МВД России № 368, ФСБ России № 185, ФСО России № 164, ФТС России № 481, СВР России № 32, ФСИН России № 184, ФСКН России № 97, МО России № 147 от 17.04.2007)).

² Сводки, справки-меморандумы, агентурные сообщения или агентурные записки, объяснения (заявления) граждан — участников ОРМ, доверенности и нотариально заверенные документы, приходно-расходные документы и др.

соответствующие постановления. К оперативно-служебным документам прилагаются аудиозаписи, видеозаписи и другие технические носители, иные материалы и предметы, полученные при проведении ОРМ. Форма и содержание основных видов оперативно-служебных документов (рапорт, справка, акт) определяются ведомственными актами оперативно-розыскных органов.

Оперативная информация, полученная в ходе проведения ОРМ или комплекса ОРМ и документированная надлежащим образом, представляется в органы расследования преступлений в рамках правового института представления результатов ОРД. Процедура представления результатов ОРД в соответствии с требованиями ст. 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» регламентируется ведомственными нормативными правовыми актами. В настоящее время порядок представления результатов ОРД установлен межведомственной Инструкцией о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд от 27.09.2013¹.

Представляемые результаты ОРД перечисляются в сопроводительном документе и постановлении о представлении результатов ОРД. Например, при выявлении преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, как правило, представляются: рапорт об обнаружении признаков преступления; постановление о рассекречивании сведений, составляющих государственную тайну, и их носителей; постановление о проведении проверочной закупки; заявление гражданина о добровольном согласии на сотрудничество; акт оперативного наблюдения; акт добровольной выдачи; акт о результатах проведения оперативно-розыскного мероприятия «проверочная закупка», протоколы объяснений лиц, иные акты (о досмотре «закупщика», о вручении специальной аудио- либо видеозаписывающей техники и т. п.).

Однако в некоторых регионах страны имели место факты, когда среди указанных документов в качестве результатов ОРД по правилам ст. 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» были представлены постановление о назначении химической экспертизы (при этом в постановлении о представлении результатов ОРД указывалось, что постановление о назначе-

¹ Утверждена Приказом МВД России № 776, Минобороны России № 703, ФСБ России № 509, ФСО России № 507, ФТС России № 1820, СВР России № 42, ФСИН России № 535, ФСКН России № 398, СК России № 68 от 27.09.2013.

нии химической экспертизы вынесено в рамках оперативной проверки) и заключение эксперта.

Пункт 36.1 ст. 5 УПК РФ определяет результаты оперативно-розыскной деятельности как «сведения, полученные в соответствии с федеральным законом об оперативно-розыскной деятельности, о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления, лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших преступление и скрывшихся от органов дознания, следствия или суда». Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст.ст. 1 и 6) устанавливает, что ОРД осуществляется оперативными подразделениями государственных органов посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий. Перечень разрешенных оперативно-розыскных мероприятий приведен в ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» (в числе которых предусмотрено ОРМ «исследование предметов и документов» и не предусмотрено «назначение и проведение экспертизы»). В материалах дела обычно отсутствует отдельный документ (либо резолюция на соответствующем документе), которым бы поручалось проведение следственной проверки (т. е. проверки сообщения о преступлении согласно ст.ст. 144—145 УПК РФ) и возлагались обязанности по осуществлению дознания на конкретного оперативного сотрудника. В то же время в соответствии с п. 7 ст. 5 УПК РФ осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотренные УПК РФ, правомочно либо уполномочено начальником органа дознания должностное лицо органа дознания — дознаватель. Следовательно, проводить следственные действия оперативный сотрудник в принципе не имеет права. Вынесение постановления о назначении химической экспертизы и производство химической экспертизы (с получением заключения эксперта) осуществляются, таким образом, вне уголовного судопроизводства, результаты этих действий представляются в следственный орган в рамках процедуры представления результатов оперативно-розыскной деятельности. О том что экспертиза назначается и проводится в рамках оперативно-розыскной деятельности, свидетельствует указание об этом в постановлении о представлении результатов ОРД, где обычно в резолютивной части сказано: «Передать в следственный орган следующие материалы, полученные в результате проведения оперативно-розыскных мероприятий: постановление о назначении химической экспертизы...; заключение эксперта ...».

Достаточно часто оперативные сотрудники при проведении ОРМ «наблюдение» составляют протоколы досмотра граждан,

где указывают, что в присутствии понятых проведен личный досмотр лица, в ходе которого было обнаружено и изъято наркотическое средство. Имеют место случаи осуществления в ходе ОРМ «наблюдение» и таких действий, как «медицинское освидетельствование», «применение служебно-розыскной собаки», с составлением соответствующих актов, в дальнейшем представляемых в следственные органы в качестве результатов ОРД.

Перечень ОРМ, приведенный в ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», не предусматривает личный досмотр в качестве отдельного оперативно-розыскного мероприятия. Иные нормы Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» также не допускают возможность проведения личного досмотра граждан в рамках иных оперативно-розыскных мероприятий, не предполагают участие в ОРД и привлечение к проведению ОРМ лиц, именуемых понятыми. Равным образом Закон не упоминает и о праве при проведении ОРМ «наблюдение» осуществлять медицинское освидетельствование, применять служебно-розыскных собак (акт применения служебной собаки, как правило, составляется в случае проведения таких ОРМ, как «отождествление личности», «обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств»), совершать другие действия, явно выходящие за пределы понятия «наблюдение» как оперативно-розыскное мероприятие.

ОРМ «наблюдение» предполагает визуальное и иное восприятие, а также фиксацию значимых для решения задач ОРД явлений, деяний, событий, процессов. Наблюдение может быть физическим, электронным либо комплексным, т. е. сочетающим в себе элементы того и другого. Аналогичные признаки ОРМ «наблюдение» приведены в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 21.10.2008 № 862-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Камалиева Марата Дамировича на нарушение его конституционных прав статьей 6 Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности”» — «это оперативно-розыскное мероприятие, представляющее собой визуальное, электронное или комплексное слежение и контроль за поведением (действиями) лица, направлено на получение информации о признаках его преступной деятельности и другой информации, необходимой для решения задач оперативно-розыскной деятельности...». В процессе наблюдения в хронологическом порядке фиксируются все передвижения, действия и контакты лица в определенный промежуток времени. Осуществление досмотра лица, изъятия предметов и документов, медицин-

ского освидетельствования и других аналогичных действий противоречит сущности данного ОРМ.

Кроме того, в ряде регионов сложилась явно незаконная практика выполнения оперативными сотрудниками следственного действия и составления протокола осмотра места происшествия при осуществлении оперативно-розыскной деятельности. Причем нередко личный досмотр лица и осмотр места происшествия производятся с участием одних и тех же понятых. В этом случае оперативные сотрудники, как было указано выше, без возложения на них функций дознания до возбуждения уголовного дела вместо ОРМ «обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств» проводят следственное действие «осмотр места происшествия», по результатам которого составляют протокол со ссылками на нормы УПК РФ. Согласно ст. 89 УПК РФ в процессе доказывания запрещается использование результатов оперативно-розыскной деятельности, если они не отвечают требованиям, предъявляемым к доказательствам Уголовно-процессуальным кодексом. Следовательно, в соответствии с ч. 1 ст. 75 УПК РФ протоколы и иные документы о совершении указанных действий являются недопустимыми доказательствами и подлежат исключению из совокупного объема доказательств.

В материалах одного из уголовных дел о коррупционном преступлении рапорт и постановление о проведении ОРМ содержали указание о проведении оперативного эксперимента в отношении гражданина К. и неустановленных лиц.

При этом в деле имелся документ, свидетельствовавший о том, что на момент принятия решения о составлении рапорта и постановления о проведении ОРМ у оперативных сотрудников имелись все установочные данные на гражданку П., которая и была указана в качестве неустановленного лица. Согласно позиции Европейского Суда по правам человека, отраженной в его решениях (постановление «Ваньян против Российской Федерации» от 15.12.2005, «Худобин против Российской Федерации» от 26.10.2006, «Банникова против Российской Федерации» от 04.11.2010 и др.), доведенной до сведения практических работников в информационных письмах Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹, оперативный эксперимент проводится в от-

¹ Информационные письма Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 25.04.2011 № 69-12-2011 «О практике рассмотрения Европейским Судом по правам человека жалоб о нарушении прав граждан при проведении оперативно-розыскных мероприятий “проверочная закупка” и “оперативный

ношении определенного лица и только при наличии сведений о его противоправной деятельности. Информация о противоправной деятельности такого лица должна проверяться путем проведения комплекса иных ОРМ.

Часто в нарушение требований ст. 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности в орган дознания, следователю или в суд от 27.09.2013 результаты ОРД без вынесения специального постановления о представлении результатов ОРД представляются следователю сопроводительным письмом для приобщения к материалам уголовного дела. Например, в ходе ОРМ «обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств», которое было проведено до возбуждения уголовного дела, осуществлялась техническая фиксация проводимого мероприятия путем фотографирования согласно ч. 3 ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». Результаты данного мероприятия, отраженные в соответствующем акте, были представлены следователю согласно постановлению о представлении результатов ОРД. Вместе с тем только после возбуждения уголовного дела по запросу следователя, направленному в ЭКЦ ГУ МВД, для приобщения к материалам уголовного дела были истребованы фототаблица и информационный носитель с файлами процесса обследования. Результаты ОРД (фототаблица к протоколу обследования и компакт-диск с файлами, содержащими фотографии) без вынесения специального постановления были представлены следователю сопроводительным письмом для приобщения к материалам уголовного дела.

При оценке законности документирования и представления результатов оперативно-технических мероприятий, следует обращать внимание на наличие судебных решений, разрешающих их проведение. Отсутствие в материалах уголовного дела копий судебных постановлений признается нарушением положения Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности в орган дознания, следователю или в суд от 27.09.2013 и противоречит позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в определении от 15.07.2008 № 460-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граж-

эксперимент»»; от 18.02.2013 № 36-11-2013 «О практике использования рекомендаций Европейского Суда по правам человека при производстве проверочной закупки».

данина Букреева Владимира Викторовича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями статей 5, 11 и 12 Федерального закона “Об оперативно-розыскной деятельности” и пунктом 13 Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд». В соответствии с приведенным Определением Конституционного Суда Российской Федерации результаты оперативно-розыскных мероприятий, проводимых на основании судебных решений, должны представляться следователю или в суд именно вместе с копиями этих судебных решений. Например, по одному из уголовных дел согласно постановлению о представлении результатов оперативно-розыскной деятельности следственному органу были представлены результаты ОРМ «наведение справок». ОРМ «наведение справок» были проведены до возбуждения уголовного дела в ходе оперативной проверки и на основании решения судьи районного суда, поскольку в рамках этого мероприятия получена информация, составляющая банковскую тайну. В резолютивной части постановления указано, что следователю направлено постановление о проведении ОРМ «наведение справок», вынесенное судьей районного суда. Однако к материалам уголовного дела оно приобщено не было. Следователь приобщил к делу только сопроводительный документ, направленный в районный суд, и аналогичный документ, полученный из суда.

На практике существует также проблема получения и оценки показаний участников таких ОРМ, как «проверочная закупка» и «оперативный эксперимент». Иногда в протоколах (актах) объяснений, а затем и допроса лиц — активных участников ОРМ не приводятся данные о личности этих граждан. В графе «фамилия, имя, отчество» указывают, что данные о личности засекречены на основании ст. 12 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности». Согласно ч. 9 ст. 166 УПК РФ при необходимости обеспечить безопасность свидетеля следователь вправе в протоколе следственного действия, в котором участвуют свидетель, не приводить данные о его личности. В этом случае следователь с согласия руководителя следственного органа выносит постановление, в котором излагаются причины принятия решения о сохранении в тайне этих данных, указывается псевдоним участника следственного действия и приводится образец его подписи, которые он будет использовать в протоколах следственных действий, произведенных с его участием. Постановление помещается в конверт, который после этого опечатывается, приобща-

ется к уголовному делу и хранится при нем в условиях, исключающих возможность ознакомления с ним иных участников уголовного судопроизводства.

Имеют место и иные нарушения порядка документирования ОРМ, осложняющие последующее получение показаний участников ОРМ. Например, по результатам проведения гласного наблюдения был составлен протокол. В протоколе сотрудники ОВД отразили факт участия в обследовании представителей общественности, но не указали их паспортные данные, сведения о регистрации (адрес фактического проживания), т. е. основные сведения, позволяющие их идентифицировать и установить место нахождения, чем нарушили п. 8 Инструкции о порядке проведения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации гласного оперативно-розыскного мероприятия обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств (утв. Приказом МВД России от 30.03.2010 № 249), которая действовала на момент проведения ОРМ. Согласно требованиям Инструкции в протоколе должны быть указаны фамилия, имя и отчество каждого лица, участвовавшего в обследовании, а в необходимых случаях его адрес и другие данные о его личности. Невыполнение этих требований не позволило обеспечить вызов и проведение допроса этих лиц, что поставило под сомнение законность этого ОРМ, в том числе проведенного в его рамках изъятия предметов и документов.

Как показывает изучение практических материалов, в ряде регионов оперативные сотрудники при принятии решений о представлении результатов ОРД до сих пор (2014—2015 гг.) применяют утратившую юридическую силу Инструкцию о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд, утвержденную Приказом МВД России № 368, ФСБ России № 185, ФСО России № 164, ФТС России № 481, СВР России № 32, ФСИН России № 184, ФСКН России № 97, Министерства обороны Российской Федерации № 147 от 17.04.2007. Так, в нарушение положений п. 9 Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд от 27.09.2013 форма (название) постановления о представлении результатов оперативно-розыскной деятельности не соответствует приложению № 2 к Инструкции от 27.09.2013, а форма постановления о рассекречивании сведений, составляющих государственную тайну, и их носителей (указано как приложение 3 к Инструкции о порядке представления результатов ОРД дознавателю, органу дознания,

следователю, прокурору или в суд) не соответствует приложению № 3 к Инструкции от 27.09.2013).

Таким образом, при проверке законности возбуждения уголовного дела, использования результатов ОРД в доказывании по уголовному делу необходимо установить факт соблюдения порядка проведения и документирования ОРМ, представления результатов ОРД в органы расследования, а также формирования процессуальных доказательств. Это предполагает установление наличия в материалах уголовного дела и изучение оперативно-служебных документов, касающихся осуществления ОРМ, документов (предметов), полученных в ходе проведения ОРМ:

рапорта об обнаружении признаков преступления (пп. 6 и 7 Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности в орган дознания, следователю или в суд от 27.09.2013) либо сообщения о результатах ОРД, подписанного руководителем оперативно-розыскного органа, которым представлены материалы ОРД (п. 6 Инструкции от 27.09.2013, приложение № 1 к Инструкции от 27.09.2013);

постановления о представлении результатов ОРД (ч. 3 ст. 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», п. 9 Инструкции от 27.09.2013, приложение № 2 к Инструкции от 27.09.2013);

постановления о проведении конкретного ОРМ (в соответствии с требованиями закона) (ч. 7 ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», п. 10 Инструкции от 27.09.2013);

копии судебного постановления о проведении конкретного ОРМ (в соответствии с требованиями закона) (ч. 2 ст. 8, ч. 3 ст. 12 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», п. 12 Инструкции от 27.09.2013);

постановления о рассекречивании сведений, составляющих государственную тайну, и их носителей, (при необходимости рассекречивания сведений, содержащихся в материалах, отражающих результаты ОРД) (п. 14 Инструкции от 27.09.2013, приложение № 3 к Инструкции от 27.09.2013);

оперативно-служебных документов (акты, рапорты, справки и др.), отражающих ход и результаты ОРМ, процедуру изъятия (получения) документов и предметов (пп. 16, 17 Инструкции от 27.09.2013);

предметов и документов, полученных при проведении ОРМ (аудиокассеты, видеокассеты, фотопленки и т. п.) (пп. 16, 17 Инструкции от 27.09.2013).

ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ТАМОЖНИ

Надзор за соблюдением законодательства при осуществлении оперативно-розыскной деятельности на протяжении длительного времени является приоритетным направлением работы органов прокуратуры.

Ежегодно прокурорами, уполномоченными на осуществление данного вида надзора, выявляется значительное количество нарушений закона, допускаемых на стадиях заведения соответствующих дел оперативного учета, продления срока ведения и их прекращения. Помимо этого выявляются нарушения закона в части обоснованности проведения и процессуального оформления ряда оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ), в том числе ограничивающих конституционные права граждан, решение о производстве которых санкционируется судом.

Проведение гласных оперативно-розыскных мероприятий, не требующих от органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, получения дополнительных разрешений судебной инстанции, но при этом позволяющих проводить полный спектр «обысковых» мероприятий с проведением обследований офисных и производственных помещений, в ряде случаев создает предпосылки для существенных нарушений прав граждан.

Такие нарушения выявлялись Северо-Западной транспортной прокуратурой в деятельности поднадзорных органов в сфере ограничения прав субъектов предпринимательской деятельности при проведении гласного оперативно-розыскного мероприятия «обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств».

Как известно, руководством страны и Генеральной прокуратурой Российской Федерации уделяется особое внимание вопросам защиты прав предпринимателей в России.

В последние годы органами прокуратуры активно принимались меры для повышения эффективности осуществления надзора за соблюдением законодательства в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности. В результате этих мер удалось сократить количество нарушений при изъятии имущества на досудебной стадии уголовного судопроизводства, а так-

же практически исключить факты необоснованного изъятия имущества предпринимателей в ходе проведения расследования уголовных дел и рассмотрения сообщений о преступлениях.

При этом практика осуществления надзора в сфере оперативно-розыскной деятельности свидетельствует о том, что наиболее проблемным направлением в соблюдении законности при защите прав предпринимателей в настоящее время представляется сфера производства гласных оперативно-розыскных мероприятий «обследование помещений, зданий сооружений, участков местности и транспортных средств».

Данные мероприятия вроде бы не должны вызывать каких-либо проблем при их проведении, однако практика говорит об обратном.

Прокурорами при осуществлении надзора в указанной сфере выявлялись существенные нарушения прав предпринимателей при проведении оперативно-розыскных мероприятий, в ходе которых проводилось изъятие у участников экономической деятельности региона предметов и документов, в том числе необходимых для надлежащего функционирования проверяемого правоохранительными органами предприятия.

В результате проверок прокурорами установлены случаи проведения оперативно-розыскных мероприятий при отсутствии достаточных оснований для их осуществления либо при вынесении руководителями органов внутренних дел немотивированных распоряжений о проведении этих мероприятий. Выявлялись нарушения порядка проведения данных оперативно-розыскных мероприятий, а также оформления полученных результатов.

Например, проверкой, проведенной прокуратурой в линейном подразделении органа внутренних дел на транспорте, выявлены нарушения при проведении гласного оперативно-розыскного мероприятия «обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств» (на основании распоряжения заместителя начальника линейного управления сотрудниками отдела экономической безопасности и противодействия коррупции проведены указанные ОРМ на территории предприятия, осуществляющего деятельность в сфере судостроения).

При изучении материалов, обосновывающих необходимость проведения данных мероприятий, а также результатов ОРМ установлены следующие нарушения: немотивированность указанного распоряжения, нарушение порядка проведения ОРМ,

определенного Федеральным законом от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (Закон «Об ОРД»).

Так, в рапортах о необходимости проведения данного ОРМ отсутствовали определенные Законом «Об ОРД» сведения, обосновывающие необходимость этого мероприятия. Содержание распоряжения также не соответствовало требованиям законодательства (отсутствовала описательно-мотивировочная часть данного документа, обосновывающая необходимость проведения ОРМ).

В протоколах изъятия сведения об использованных технических средствах указаны не были. К рапортам о проведенных обследованиях протоколы данных мероприятий не приобщались.

Более того, начальником полиции линейного подразделения по представленным ему документам, содержащим результаты проведенных ОРМ, необходимых решений в соответствии с законодательством не принято.

Аналогичные нарушения допускаются при проведении органами внутренних дел на транспорте ряда оперативно-розыскных мероприятий.

На практике встречаются случаи необоснованного привлечения к участию в ОРМ сотрудников силовых подразделений специального назначения.

Так, установлен факт участия в оперативно-розыском мероприятии сотрудников ОМОН территориальных органов МВД России, которые могли быть задействованы лишь для обеспечения физической защиты сотрудников, проводящих ОРМ. Однако соответствующая информация о наличии опасности оказания физического противодействия и угрозы жизни участников данного оперативно-розыскного мероприятия в материалах, обосновывающих его проведение, отсутствовала. При этом обстоятельства проведения оперативно-розыскного мероприятия свидетельствовали о фактическом применении возможностей силового подразделения для оказания психологического давления на руководителей проверяемой организации.

Выявлялись также случаи проведения оперативно-розыскных мероприятий, не предусмотренных Законом «Об ОРД».

Например, при проверке соблюдения законодательства при проведении сотрудниками управления экономической безопасности и противодействия коррупции гласного оперативно-розыскного мероприятия в отношении участника внешнеэкономической деятельности (якобы в целях выявления факта совершения контрабанды) установлены существенные нарушения

норм Конституции Российской Федерации, законодательства об оперативно-розыскной деятельности.

Так, распоряжение о проведении ОРМ было подготовлено с нарушением требований ст. 6 Закона «Об ОРД», поскольку содержало не предусмотренную форму данного оперативно-розыскного мероприятия — обследование контейнеров, которые не являются ни помещением, ни зданием, ни сооружением, ни транспортным средством. Кроме того, в данном распоряжении информация о необходимости обследования участка местности, на котором находились контейнеры, отсутствовала, что также не позволило признать это мероприятие законным. При составлении протоколов оперативно-розыскного мероприятия, документирующих порядок проведения обследования и изъятия имущества, содержащегося в контейнерах, требования названной нормы Закона «Об ОРД» также нарушены, поскольку в них, как и в распоряжении, указано на обследование не помещений, зданий, сооружений, участков местности либо транспортных средств, а контейнеров с товаром.

Также не соблюдены положения ст. 15 Закона «Об ОРД», требующие в случае изъятия предметов при проведении гласных оперативно-розыскных мероприятий составления протокола в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства, поскольку в нарушение п. 3 ч. 1 ст. 166 УПК РФ составленные протоколы обследования контейнеров не содержали сведений о месте проведения мероприятия.

В нарушение требований ч. 4 ст. 166 УПК РФ не была соблюдена точность описания производимых процессуальных действий (оперативно-розыскных мероприятий), поскольку не были указаны лицо, вскрывшее обследуемые контейнеры, способ и обстоятельства вскрытия, снятие средств таможенного обеспечения (пломб) в данных протоколах также не отражено, идентифицирующие признаки осматриваемых предметов не указаны.

При применении в ходе обследования технического средства (мобильного телефона iPhone 5) в нарушение ч. 5 ст. 166 УПК РФ не отражен порядок его использования (кем проводилось фотографирование и при каких погодных условиях).

Кроме того, были установлены нарушения порядка представления результатов оперативно-розыскной деятельности дознавателю, следователю или в суд.

Так, в нарушение требований пп. 6 и 16 Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд от 27.09.2013 полу-

ченные (изъятые) при проведении ОРМ материальные объекты (контейнеры с товаром), которые в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством могут быть признаны вещественными доказательствами, в рапортах об обнаружении признаков преступления, передаваемых в орган дознания с результатами оперативно-розыскной деятельности, не указаны. Фактически же процессуальный статус контейнеров, переданных оперативными сотрудниками на ответственное хранение на склад временного хранения, определен не был, а собственник имущества был лишен возможности владения, пользования и распоряжения изъятым имуществом. Само же постановление о представлении результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания не содержит указания на то, кому именно передаются результаты ОРМ.

Существенные нарушения были установлены и в части обоснованности изъятия контейнеров с товаром.

При проведении органом дознания таможни (куда по подследственности был передан материал) доследственной проверки было принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием события преступления, предусмотренного ст. 194 УК РФ, так как была установлена достоверность декларирования изъятого товара, что свидетельствовало о необоснованности изъятия товара и его удержания на протяжении длительного времени. Нарушения требований уголовно-процессуального законодательства были допущены, поскольку решение в отношении изъятого товара дознавателем органа внутренних дел принято не было, а при передаче сообщения о преступлении по подследственности товар с материалами проверки в таможеню не передавался, в связи с чем при вынесении таможенным органом постановления об отказе в возбуждении уголовного дела решение в отношении изъятого товара не принималось.

Указанные нарушения были устранены лишь после принятия прокуратурой мер прокурорского реагирования.

Прокурорами выявлялись и очевидные тактические просчеты в организации проведения данных оперативно-розыскных мероприятий.

Например, подразделением экономической безопасности и противодействия коррупции в истекшем году был проведен ряд гласных оперативно-розыскных мероприятий «обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств» в структурных подразделениях железной дороги.

В нарушение принципа конспирации оперативно-розыскной деятельности, установленного ст. 3 Закона «Об ОРД», начальником полиции в распоряжении о проведении ОРМ напрямую указано на причастность конкретных руководителей организации, в отношении которых велись соответствующие оперативные разработки, к заключению фиктивных договоров подряда с коммерческими организациями, для выявления которой и проводилось это оперативно-розыскное мероприятие. Предмет оперативной заинтересованности в противоправной деятельности конкретного лица был также очевиден при издании еще одного распоряжения о проведении аналогичного ОРМ.

В деятельности таможенных органов также выявлялись многочисленные нарушения требований законодательства в указанной сфере.

Например, при изучении надзирающим прокурором постановлений о проведении такого ОРМ, как обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств, вопреки требованиям Закона «Об ОРД» и соответствующей Инструкции ФТС России выявляются факты отсутствия необходимых сведений, а именно: оснований проведения ОРМ (либо не установленные ст. 2 Закона «Об ОРД» задачи ОРД); установочных данных объекта обследования (наименование, юридический и фактический адреса, иные идентифицирующие объект обследования сведения); данных о лицах, уполномоченных на проведение ОРМ, почтовых индексах, адресах, номерах телефонов оперативных дежурных таможенных органов, в которых работают эти должностные лица.

Выявлены и другие нарушения Закона «Об ОРД».

Так, вопреки требованиям ч. 1 ст. 15 Закона «Об ОРД» оперативными сотрудниками ряда таможенных органов при изъятии документов, предметов, материалов протокол в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства не составлялся.

Прокурорами в 2015 году выявлялись и нарушения требований ст. 15 Закона «Об ОРД» о пятидневном сроке предоставления копий изъятной информации (документов, электронных носителей).

Имелись факты выявления прокурорами случаев незаконного проведения ОРМ и изъятия документов по надуманным основаниям.

Таким образом, изложенные примеры проводимых с нарушением требований действующего законодательства проверочных мероприятий в транспортных организациях свидетельствуют об их распространенности, что не только негативно влияет на про-

изводительную деятельность субъектов предпринимательства, но может способствовать коррупционным правонарушениям.

В этой связи надзорная деятельность за осуществлением оперативно-розыскной деятельности органами внутренних дел и таможни требует постоянного повышения качества и эффективности обязательного проведения системных проверок соблюдения всех требований законодательства при проведении ОРМ, тщательного исследования всех имеющиеся в оперативных подразделениях материалов, незамедлительного принятия мер прокурорского реагирования при установлении нарушений закона.

О. Н. ГУСЕВ,

*начальник управления по надзору
за уголовно-процессуальной деятельностью органов внутренних дел
и юстиции прокуратуры г. Санкт-Петербурга*

ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ЮСТИЦИИ

(по материалам практики прокуратуры г. Санкт-Петербурга)

При осуществлении прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания на сегодняшний день прокуратурой Санкт-Петербурга выделены следующие основные проблемы:

неполнота предварительного следствия и его бессистемность;

необоснованное затягивание сроков следствия;

ненадлежащее взаимодействие следственных органов с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность;

отсутствие системного и тщательного ведомственного контроля.

Все это приводит к ненадлежащей уголовно-правовой защите прав и законных интересов лиц, вовлеченных в уголовный процесс, в первую очередь потерпевших. Следует подчеркнуть, что работа следователей и дознавателей по возмещению ущерба требует особого внимания со стороны органов прокуратуры. Тем более если вместо реальных мер по возмещению ущерба следственные подразделения пытаются искусственно и необоснованно зависить данный показатель.

Так, по органам следствия МВД в 2014 году возмещенный ущерб по направленным в суд уголовным делам составил почти 50 %, однако по итогам 2015 года данный показатель составил менее 10 %. Такое резкое снижение обусловлено принятыми прокуратурой города мерами, направленными на обеспечение досто-

верности статистических показателей при формировании статистической отчетности.

По результатам проведенной проверки СЧ по РОПД ГСУ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области доля возмещенного ущерба снизилась с 68 % до 35,6 %.

В настоящее время работа на рассматриваемом направлении построена таким образом, что на оперативных совещаниях, проводимых в районных и специализированных прокуратурах с участием руководителей СУ и ОД, следователей, дознавателей и сотрудников ОУР, осуществляющих оперативное сопровождение, систематически заслушивается информация по находящимся в производстве поднадзорных органов предварительного расследования уголовным делам о преступлениях, которыми потерпевшему причинен материальный ущерб, на предмет полноты и эффективности принимаемых мер по возмещению ущерба и установлению имущества подозреваемого, обвиняемого либо лиц, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации несут ответственность за вред, причиненный подозреваемым, обвиняемым, стоимость которого обеспечивает возмещение причиненного имущественного вреда, и по наложению ареста на данное имущество.

На совещаниях прокурорами перед руководством органов расследования ставятся вопросы о мерах, предпринимаемых органами расследования по возмещению вреда, причиненного преступлением, указывается на необходимость принятия конкретных мер по возмещению ущерба и проведению комплекса следственных действий.

Вопросам соблюдения закона при обеспечении возмещения причиненного преступлениями ущерба особое внимание уделяется и в ходе выездных проверок в поднадзорные органы. Также усилена деятельность по координации работы правоохранительных органов. Так, 26 августа 2015 года в прокуратуре города проведено межведомственное совещание руководителей правоохранительных органов Санкт-Петербурга на тему «Об эффективности мер, принимаемых органами следствия и дознания по возмещению ущерба, причиненного в результате совершения преступлений», по итогам которого принят комплекс мер, направленных на повышение эффективности данной работы.

Обсуждая вопросы осуществления прокурором надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, необходимо констатировать, что допускаются существенные нарушения при задержании подозреваемых, а также при избрании им меры пресечения.

Прокуратурой города отмечается негативная тенденция роста числа задержанных в порядке ст. 91 УПК РФ при уменьшении доли арестованных лиц. В 2015 году продолжено снижение данного показателя, в отношении лишь немногим более 60 % задержанных лиц в дальнейшем избрана мера пресечения в виде заключения под стражу. При этом треть задержанных освобождается следователями из ИВС.

Более половины задержанных освобождаются в связи с отсутствием оснований для применения меры пресечения в виде заключения под стражу. В большинстве случаев основаниями освобождения явились установление личности подозреваемого в период содержания его в ИВС, наличие регистрации и постоянного места жительства на территории Российской Федерации, наличие несовершеннолетних детей, находящихся на его иждивении, совершение преступления, за которое предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок до двух лет.

Формальный подход органов предварительного расследования к проверке наличия оснований для избрания в отношении обвиняемого (подозреваемого) меры пресечения, предусмотренной ст. 97 УПК РФ, а также к проверке учитываемых при избрании меры пресечения обстоятельств (ст. 99 УПК РФ) приводит к необоснованному возбуждению перед судом соответствующих ходатайств.

В целях усиления надзора на данном направлении деятельности выявленные прокуратурой города недостатки получили отражение в Информационном письме от 27.03.2015 № 20-25/71-16/15 о состоянии законности при задержании и заключении под стражу, в котором районным и специализированным прокурорам предложено провести оперативные совещания по данному вопросу, в целях обеспечения соблюдения конституционных прав граждан, задержанных по подозрению в совершении преступлений и заключенных под стражу, принять дополнительные меры по организации работы на данном направлении в строгом соответствии с требованиями приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 27.11.2007 № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве», систематически анализировать причины освобождения лиц, задержанных в порядке ст. 91 УПК РФ, мерами прокурорского реагирования не допуская волокиты и нарушения требований ст. 6.1 УПК РФ по уголовным делам, по которым подозреваемым (обвиняемым) избрана мера пресечения в виде заключения под стражу.

При проверке прокурором ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и о продлении срока содержания под стражей обеспечивается строгое соблюдение прав подозреваемого, обвиняемого, гарантированных ст. 22 Конституции Российской Федерации и вытекающих из ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Поддержание ходатайств органов предварительного расследования осуществляется только после проверки обоснованности подозрения в причастности лица к совершенному преступлению.

В целях обеспечения законности на данном направлении работы районные прокуроры требуют от следователей и дознавателей незамедлительного доклада в прокуратуру района о фактах задержания лиц в порядке ст. 91 УПК РФ либо проведения следственных действий, требующих судебного решения, с представлением соответствующих процессуальных решений.

Прокуратурой города поставлено на контроль надлежащее ведение районными прокурорами учетов задержанных в порядке ст. 91 УПК РФ, арестованных и впоследствии освобожденных лиц. Данные учеты и соответствующие накопительные наряды систематически изучаются сотрудниками аппарата прокуратуры города в ходе выездов в районные прокуратуры.

Принятыми прокуратурой города мерами удалось в 2015 году снизить на треть число отказов суда в удовлетворении ходатайств следователей ОВД о заключении подозреваемых (обвиняемых) под стражу, но до настоящего времени данная проблема далека от разрешения, что требует усиленной работы и в 2016 году. Так, прокуратурой города в текущем году запланировано проведение совещания, посвященного вопросам соблюдения конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве органами предварительного расследования Санкт-Петербурга, особое внимание в рамках которого будет уделено исполнению законов органами предварительного расследования при задержании подозреваемых (обвиняемых) и избрании им меры пресечения.

Оценивая процессуальную деятельность органов дознания и предварительного следствия, необходимо учитывать соблюдение ими разумного срока уголовного судопроизводства.

По итогам 2015 года принимаемыми прокуратурой города мерами удалось достичь снижения на 6 % количества уголовных дел, оконченных следователями с нарушением срока, установленного УПК РФ, их число составило 3 024 дела (3 218 в АППГ). По линии дознания проблема роста числа таких уголовных дел пока сохраняется.

Нарушение требований ст. 6.1 УПК РФ происходит в результате бездействия следователей по уголовным делам, неквалифицированного проведения следственных действий, что влечет необходимость повторного их выполнения, производства дополнительных следственных действий с целью устранения возникших противоречий и нарушений, и т. д.

Таким образом, оперативности предварительного расследования, своевременности производства следственных и процессуальных действий неизменно уделяется особое внимание при проведении прокурорами соответствующих проверок, по результатам которых принимаются необходимые меры прокурорского реагирования.

В 2015 году аппаратом прокуратуры города проведена проверка соблюдения требований уголовно-процессуального законодательства при производстве предварительного следствия по уголовным делам, возбужденным по фактам совершения преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 159 УК РФ, в ходе которой из районных следственных подразделений УМВД выборочно истребованы и изучены материалы 55 уголовных дел, находящихся в производстве и приостановленных производством.

При изучении уголовных дел выявлены системные нарушения закона, игнорирование следователями требований уголовно-процессуального законодательства, отсутствие понимания предмета и пределов доказывания. Неполнота предварительного следствия, бессистемность расследования и отсутствие целенаправленного и систематического ведомственного контроля выявлены по всем изученным в ходе проверки уголовным делам.

В связи с изложенным прокуратурой города в адрес руководства ГСУ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области внесено представление об устранении нарушений закона, по результатам рассмотрения которого девять должностных лиц привлечены к дисциплинарной ответственности.

В заключение хотелось бы отметить, что анализ состояния надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства органами дознания и предварительного следствия показывает, что принятые в 2015 году прокуратурой города и районными прокурорами организационные и практические меры позволили направить деятельность правоохранительных органов на обеспечение охраны прав и свобод граждан должным образом. В 2016 году активная работа на данном направлении продолжается, запланирован ряд мероприятий, целью которых является повышение

качества и эффективности предварительного следствия, исключение фактов нарушения прав и законных интересов граждан и организаций, а также выявление и устранение причин и условий допускаемых органами предварительного расследования нарушений.

А. В. МЕЛЬНИКОВ,

*начальник управления по надзору
за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью
прокуратуры Ленинградской области*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СЛЕДСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СЛЕДСТВЕННОГО КОМИТЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Анализ результатов надзорной деятельности прокуратуры Ленинградской области свидетельствует о наличии серьезных проблем в работе Следственного комитета, а также о необходимости повышения эффективности прокурорского надзора за процессуальной деятельностью этого следственного органа.

Количество выявляемых нарушений, допускаемых следователями Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации (СУ СК России) по Ленинградской области при осуществлении уголовного преследования, за 12 месяцев прошлого года возросло на 20 % и превысило 1 тыс. 600, подавляющее их число, а именно 73 %, допускается при разрешении сообщений о преступлениях, на 22 % возросло число нарушений при производстве предварительного следствия (445).

По аппарату СУ СК России по Ленинградской области число нарушений выросло в 4 раза.

Руководителям следственных органов направлено 373 (+5,6 %) требования, эффективность которых составила 95 %.

Большая часть требований обусловлена длительным неприятием мер по установлению события преступления и изобличению лица, виновного в его совершении, невыполнением следственных действий, направленных на установление обстоятельств, подлежащих доказыванию.

Прежде всего это относится к уголовным делам, по которым лицо, совершившее преступление, установлено и дает признательные показания.

Зачастую на выявленные прокурором нарушения руководители следственных органов не реагируют должным образом.

Например, в сентябре прошлого года прокуратурой области Следственное управление направлено требование об устранении нарушений закона, связанных с нерегистрацией сообщения об уклонении руководства коммерческой структуры от уплаты налогов на сумму свыше 1,5 млрд рублей. После этого материал был зарегистрирован и по нему возбуждено уголовное дело.

Однако, несмотря на фактическое признание допущенного нарушения, в ответе Следственного управления содержался отказ в удовлетворении требования прокурора.

Обобщение направляемых налоговым органом материалов для решения вопроса о возбуждении уголовного дела показало, что даже при наличии в них конкретных данных, указывающих на признаки преступлений, регистрация поступивших сообщений не осуществляется, проверки не проводятся. Материалы регистрируются СУ СК России по Ленинградской области как входящая корреспонденция и хранятся в отделе процессуального контроля.

Более того, сложилась негативная практика нерегистрации материалов, направляемых прокурором в порядке ст. 37 УПК РФ.

В частности, по итогам работы комиссии Генеральной прокуратуры Российской Федерации прокурором области в сентябре прошлого года в Следственное управление направлен материал по факту фальсификации материалов уголовного дела следователем УМВД К., в производстве которой находилась значительная часть дел о поджогах автотранспорта в г. Выборге. Следственный комитет законного решения не принял, а просто приобщил материал прокурорской проверки к уголовному делу по факту поджога.

Аналогичные нарушения, связанные с нерегистрацией материалов в порядке ст. 37 УПК РФ, допущены при рассмотрении поступивших от военного прокурора Санкт-Петербургского гарнизона материалов о незаконном отчуждении земель Минобороны России.

И вновь проверка изложенных фактов организована в аппарате Следственного управления только после вмешательства прокуратуры области.

По результатам рассмотрения материалов, направленных комиссией Генеральной прокуратуры Российской Федерации для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по ст. 159 УК РФ по факту мошенничества в отношении Т., незаконному уголовному преследованию подверглась сама заявительница Т.,

добровольно обратившаяся с информацией о вымогательстве взятки, в то время как непосредственные взяткополучатели фактически выводились из-под уголовной ответственности.

При этом отмена явно незаконного процессуального решения, вынесенного руководителем Следственного управления, оспаривалась последним вплоть до руководства Генеральной прокуратуры Российской Федерации, которым ввиду грубого нарушения порядка возбуждения уголовного дела в удовлетворении жалобы СУ СК отказано.

Серьезную обеспокоенность вызывают вопросы укрывания преступлений от учета.

Например, при проверке законности возбуждения уголовного дела в отношении К., подозреваемого в совершении развратных действий в отношении малолетних, было установлено, что изначально признаки преступлений выявлены следователем следственного отдела (СО) по Ломоносовскому району в ходе расследования основного уголовного дела в качестве дополнительных эпизодов преступной деятельности К. В связи с чем из основного уголовного дела выделены соответствующие материалы для направления по территориальной подследственности.

Тем не менее более 60 материалов при наличии соответствующих постановлений были оставлены без движения, а по 20 направленным при наличии достаточных данных для возбуждения уголовного дела вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела.

Еще одна проблема — соблюдение разумных сроков уголовного судопроизводства. В настоящее время число уголовных дел, расследованных в срок свыше установленного законом, возросло на 16 % и фактически приблизилось к 50 % от общего количества дел, находившихся в производстве.

При этом изучение дел показывает, что зачастую сроки следствия продлеваются руководителями необоснованно.

Так, по уголовному делу, возбужденному в отношении М. по ч. 1 ст. 228 УК РФ, документы первичного статистического учета, а также копии процессуальных документов в прокуратуру области не направлялись.

Было установлено, что с 2012 года предварительное следствие по уголовному делу было приостановлено по п. 4 ч. 1 ст. 208 УПК РФ в отсутствие медицинского заключения, удостоверяющего факт заболевания М.

При этом на протяжении двух с половиной лет предварительное следствие не возобновлялось, в результате чего срок давности уголовного преследования М. истек.

Примером многочисленных нарушений закона является дело в отношении А., обвиняемого в убийстве и разбойном нападении на семью М.

Уголовное преследование А. по факту убийства в октябре 2014 года было незаконно прекращено СО по г. Кировску и через аппарат Следственного управления дело передано в следственные органы МВД, где до марта 2015 года расследовалось по заниженной квалификации.

Лишь после отмены незаконных процессуальных решений следствия и возвращения уголовного дела для расследования в Следственный комитет оно было направлено в суд, приговором которого А. за убийство назначено 18 лет лишения свободы.

Серьезной проблемой стала негативная практика невыполнения требований прокурора о предоставлении материалов проверок и уголовных дел для проверки их законности.

Следственным отделом по г. Луге в городскую прокуратуру не представлены 97 из 179 материалов, 6 приостановленных уголовных дел из 49, 21 прекращенное уголовное дело из 32.

В связи с этим прокуратурой области в декабре прошлого года руководителю Следственного управления направлена обобщенная информация, а также приняты меры по повышению персональной ответственности городских, районных прокуроров.

КРУГЛЫЙ СТОЛ. ОБМЕН ОПЫТОМ

К. Г. ГАДЖИАХМЕДОВ,
*заместитель прокурора г. Дагестанские Огни
Республики Дагестан*

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗАКОННОСТИ ПРИ ПРИЕМЕ, РЕГИСТРАЦИИ И РАССМОТРЕНИИ СООБЩЕНИЙ О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ

Задачами, стоящими перед органами прокуратуры при проведении проверки исполнения законов в сфере учета преступлений, являются: обеспечение точного исполнения законов субъектами учета преступлений, своевременное и наиболее полное выявление допущенных нарушений закона, установление лиц, нарушивших закон, а также причин и условий, способствовавших нарушениям.

Проверка исполнения закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях — важный этап проверочных действий, направленных на выявление укрытых от учета преступлений и иных нарушений, влекущих искажение сведений о состоянии преступности. Она позволяет выявить такие типичные нарушения закона, влияющие на формирование объективных статистических данных о преступности, как укрытие сообщений о преступлениях от регистрации и как результат оставление их без надлежащего рассмотрения; регистрация сообщений о преступлениях как обращений граждан или организаций, рассмотрение их в соответствии с Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» с последующим списанием материалов проверки в номенклатурные дела без принятия процессуального решения; рассмотрение сообщений о преступлениях как информации об административном правонарушении и квалификация уголовно наказуемых деяний как административных проступков.

Незаконный отказ в возбуждении уголовного дела традиционно рассматривается как основной способ сокрытия от учета преступлений, расследование которых представляется неперспективным, особенно при совершении преступлений в условиях неочевидности. Нередко принятию незаконных решений об отказе в возбуждении уголовного дела предшествует фальсификация ма-

териалов проверок, т. е. сознательное изменение смыслового содержания полученной информации о совершенном преступлении.

Если незаконный отказ в возбуждении уголовного дела по реабилитирующим основаниям приводит к сокрытию преступлений от учета, то незаконный отказ в возбуждении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям порождает другую проблему — необоснованную постановку преступлений на учет. Как показывают результаты прокурорских проверок, типичным нарушением закона является принятие решения об отказе в возбуждении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям при отсутствии состава преступления.

Именно поэтому при проверке законности постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям следует выяснить: доказаны ли обстоятельства совершения преступления, виновность в его совершении лица, в отношении которого принято решение, наличие обстоятельств, исключающих преступность деяния, правильность квалификации, не нарушены ли права граждан и не способствовали ли указанные действия искажению статистических данных о состоянии преступности.

В российском уголовном судопроизводстве проверке сообщения о преступлении часто присущ такой недостаток, как неполнота. Неполнота проверки влечет негативные последствия, в частности принятие незаконных решений по уголовному делу (незаконный отказ в возбуждении уголовного дела).

Одной из причин неполноты проверки сообщения о преступлении являются недостатки проверочных действий, осуществляемых в ходе данной проверки. Анализ правоприменительной практики позволяет выявить следующие недостатки проверочных действий, приводящие к неполноте проверки сообщения о преступлении:

проведение не всех необходимых по конкретному сообщению о преступлении проверочных действий;

недостижение в ходе проведения конкретного проверочного действия необходимого результата.

Прокурор, руководитель следственного органа обеспечивают процессуальный надзор и контроль за объективностью и полнотой проверки сообщения о преступлении. Для устранения недостатков, допущенных в ходе проверки сообщения о преступлении, в том числе ее неполноты, УПК РФ предусматривает возможность проведения дополнительной проверки сообщения о преступлении, которая реализуется в рамках процессуального надзора прокурора, процессуального контроля руководителя следственного органа за законностью принятия соответственно

органом дознания, дознавателем, следователем, руководителем следственного органа решения об отказе в возбуждении уголовного дела в порядке, предусмотренном ч. 6 ст. 148 УПК РФ.

Анализ правоприменительной практики показывает, что причиной неполноты первой (первоначальной или предшествовавшей) проверки сообщения о преступлении и, соответственно, основанием проведения дополнительной проверки часто является непроведение всех необходимых проверочных действий в ходе первой проверки, причем возможность их проведения может не зависеть от следователя, дознавателя, а являться обстоятельством организационного характера. Типичным примером является ситуация, когда в течение трехсуточного срока проверки сообщения о преступлении не готов акт исследования, назначенного следователем, дознавателем, от результатов которого зависит принятие решения о наличии в деянии признаков преступления. Безусловно, законность принятого процессуального решения по результатам разрешения сообщения о преступлении должна быть обеспечена.

При осуществлении надзора за законностью отказа в возбуждении уголовного дела в сфере внимания прокурора должны находиться следующие вопросы: соблюдение компетенции уполномоченных должностных лиц, отсутствие основания для возбуждения уголовного дела, наличие оснований для отказа в возбуждении уголовного дела, обязательный порядок проверки сообщений средств массовой информации о преступлениях, сроки регистрации сообщений о преступлениях и их проверок, порядок продления сроков.

Практика осуществления надзора за законностью разрешения сообщений о преступлениях показывает, что необходимо также проверять, не использовались ли по отношению к заявителю, изменившему первичное заявление и свою позицию, незаконные методы воздействия, правильно ли применены нормы материального и процессуального права, уведомлен ли заявитель о результатах разрешения его сообщения, разъяснены ли ему право и порядок обжалования принятого решения.

На проверку этих вопросов ориентирует приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 05.09.2011 № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия».

Практика прокурорского надзора показывает, что распространенным нарушением при разрешении сообщений о преступлениях, помимо других, является несоблюдение законода-

тельных условий продления срока проверки сообщений о преступлениях. Продление срока проверки сообщения о преступлении предусмотрено ч. 3 ст. 144 УПК РФ. В ней речь идет о необходимости вынесения мотивированного ходатайства о продлении срока проверки до десяти суток, однако это требование повсеместно нарушается.

Основным условием принятия прокурором решения об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела УПК РФ называет незаконность или необоснованность такого процессуального решения. В связи с этим в описательной части постановления об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и возвращении материалов для дополнительной проверки прокурор обязан изложить: анализ фактических данных, характеризующих деяние, характер, результативность и соответствие закону мер, предпринятых для проверки сообщения о преступлении, обоснование вывода о несоответствии принятого по материалу проверки решения ее результатам и закону, а также возможность устранения выявленных нарушений и недостатков в ходе дополнительной проверки. Следует указать перечень конкретных мероприятий, подлежащих выполнению в ходе проведения дополнительной проверки, силы и средства их осуществления, срок ее проведения.

Срок дополнительной проверки не установлен законодателем, что позволяет правоприменителю субъективно толковать его. Вместе с тем анализ конструкции нормы ч. 6 ст. 148 УПК РФ позволяет говорить о том, что право прокурора устанавливать срок дополнительной проверки (в условиях отсутствия установленных законом его ограничений) прямо корреспондирует с правом прокурора признать отказ в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным и отменить соответствующее решение. При этом такой срок должен быть установлен прокурором таким образом, чтобы позволял привести решение в соответствие с законом.

Согласно ч. 4 ст. 148 УПК РФ копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения направляется заявителю и прокурору.

Таким образом, уровень надзора за исполнением законодательства в сфере уголовно-правовой регистрации преступлений и, в частности, за законностью отказа в возбуждении уголовного дела зависит от того, насколько эффективно прокурор организует работу на этом важном направлении деятельности.

*А. П. ЯКИМЕНКО,
заместитель прокурора г. Нижневартовска
Ханты-Мансийского автономного округа — Югры*

**ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ
ПРИЕМА, РЕГИСТРАЦИИ И РАССМОТРЕНИЯ СООБЩЕНИЙ
О ПРЕСТУПЛЕНИЯХ ОРГАНАМИ СЛЕДСТВЕННОГО
КОМИТЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(на примере прокуратуры г. Нижневартовска)**

Анализ состояния законности при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях следственным отделом по городу Нижневартовску Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации (СУ СК России) по Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре (ХМАО — Югре), а также проведенная в прокуратуре города Нижневартовска в 2014 году прокуратурой Округа комплексная проверка организации деятельности прокуратуры города показали наличие некоторых проблем в указанном направлении.

Так, было выявлено порядка 20 материалов проверок, которые поступали в следственный отдел из органов полиции с постановлением о передаче по подследственности, однако в нарушение уголовно-процессуального законодательства они не были зарегистрированы в Книге регистрации сообщений о преступлениях (КРСОП) следственного органа и по ним не организованы проверки в порядке ст.ст. 144, 145 УПК РФ, а указанные материалы были необоснованно возвращены сотрудникам полиции с сопроводительным письмом, поскольку, по мнению руководителя следственного органа, в них не усматриваются признаки преступления, отнесенного к подследственности следователей Следственного комитета России.

Таким образом, существовала определенная позиция руководителей следственного отдела, выражавшаяся в намеренной нерегистрации в Книге регистрации сообщений о преступлениях некоторых переданных по подследственности сообщений и материалов с целью «разгрузки» КРСОП за счет сообщений, содержащих информацию о событии, которое, на первый взгляд, преступлением не является. Указанная позиция поддерживалась и руководством Следственного управления СК России по ХМАО — Югре.

Но совершенно очевидно, что, во-первых, поступившие материалы с содержащимися в них постановлениями о передаче по подследственности должны регистрироваться в КРСОП, поскольку являются сообщениями о преступлениях, следовательно, по ним должно быть принято процессуальное решение в соответствии со

ст. 145 УПК РФ. При этом решить вопрос о том, имеются ли в конкретном деянии признаки преступления, нередко невозможно без проведения доследственной проверки. Во-вторых, нерегистрация таких материалов и их возвращение только лишь с сопроводительным письмом может повлечь их утрату, а также не способствует принятию законного решения по сообщению в разумный срок.

В связи с чем, с целью повышения качества и результативности осуществляемого прокуратурой города надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, а также недопущения фактов неправомерного отказа следственным отделом по г. Нижневартовску СУ СК России по ХМАО — Югре в регистрации таких сообщений, в прокуратуре города изменен подход к организации надзора за процессуальной деятельностью следственного отдела.

Так, помимо еженедельных сверок УРД, один раз в две недели помощник прокурора города, ответственный за данное направление деятельности, осуществляет выезд непосредственно в следственный отдел, где по журналу входящей и исходящей корреспонденции, а также по соответствующему номенклатурному делу устанавливает количество поступивших за проверяемый период сообщений и материалов. После чего сверяет данную информацию с информацией, содержащейся в Книге регистрации сообщений о преступлениях. В случае выявления фактов нерегистрации сообщений устанавливает причины этого и фактическое местонахождение указанных сообщений.

Вместе с тем в ходе подобных проверок вскрывались и факты действительно необоснованного направления сотрудниками полиции в следственный отдел материалов, изначально не содержащих в себе данных о признаках какого-либо преступления, подследственных следователям Следственного комитета.

Так, в следственный орган для дачи юридической оценки деяния по ст. 110 УК РФ направлен материал, содержащий сведения о том, что в ходе семейной ссоры гражданин высказал угрозу лишения себя жизни, при этом каких-либо конкретных действий к этому не предпринял, а по окончании семейного конфликта и вовсе отказался от мысли о суициде.

Всего в 2014 году сотрудниками прокуратуры было выявлено более ста фактов необоснованного направления материалов по подследственности. Указанное наглядно свидетельствует о непонимании некоторыми должностными лицами органов внутренних дел порядка и оснований направления материалов в следственный орган для проведения проверки.

Таким образом, со временем назрела потребность в издании совместного межведомственного документа, в котором были бы разъяснены нормы действующего законодательства, регулирующего порядок приема, регистрации и рассмотрения сообщений о преступлениях отдельных категорий.

Таковым документом стало совместное с прокуратурой города Нижневартовска, следственным отделом по городу Нижневартовску СУ СК России по ХМАО — Югре и УМВД России по городу Нижневартовску информационное письмо «О порядке регистрации, рассмотрения и разрешения сообщений о преступлениях отдельных категорий», изданное в январе 2015 года.

В нем отмечено, что сотрудниками УМВД России по г. Нижневартовску часто допускается необоснованное направление в следственный отдел по г. Нижневартовску сообщений о происшествиях, не содержащих признаков какого-либо преступления.

Основная масса таких сообщений связана с некриминальной смертью граждан — сообщения изначально не содержали сведений о совершении в отношении гражданина преступления (например, гражданин умер в результате болезни в стационаре медицинского учреждения или от старости).

При таких обстоятельствах предложено исключить случаи направления в следственный орган материалов по фактам смерти граждан, наступившей при очевидных обстоятельствах и при отсутствии признаков криминального характера.

Следующим видом сообщений, необоснованно направляемых в следственный отдел по г. Нижневартовску, являются сообщения о попытке самоубийства. Данные материалы поступают для решения вопроса о наличии признаков преступления, предусмотренного ст. 110 УК РФ.

В Информационном письме отмечено, что наступление уголовной ответственности по данной статье возможно в случае, если до попытки самоубийства лицо доведено путем угроз, жестокого обращения или систематического унижения человеческого достоинства.

Как правило, в поступающих из полиции материалах уже имеются объяснения лиц, совершивших действия, направленные на самоубийство, в которых они называют причины и эти причины не связаны с угрозами, жестоким обращением или систематическим унижением человеческого достоинства. В связи с этим такие материалы изначально не содержат сведений о совершении преступления, предусмотренного ст. 110 УК РФ, поэтому проведение процессуальной проверки и дача юридической оценки по ст. 110 УК РФ в таких случаях не требуются.

Сотрудниками органов внутренних дел допускается также необоснованное направление в следственный отдел по г. Нижневартовску материалов, изначально не содержащих признаков преступлений, предусмотренных ст.ст. 318 и 319 УК РФ. Многие из направляемых материалов содержат в себе сведения о в чистом виде составе административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.3 КоАП РФ (неповиновение представителю власти), и не содержат признаки уголовно наказуемого деяния, поскольку насилия в отношении сотрудников полиции виновными лицами не применялось.

Например, если гражданин оказывает сопротивление, убирая руки, препятствуя надеть на него наручники, либо не желает проследовать в патрульный автомобиль, при этом не наносит целенаправленных ударов, не толкает и не оскорбляет сотрудника полиции, его действия необходимо квалифицировать как неповиновение, за что предусмотрена административная ответственность.

Если же гражданин целенаправленно и умышленно наносит удары либо угрожает применить насилие, замахивается или иным образом демонстрирует намерение применить силу в отношении сотрудника полиции, при этом последний получает телесные повреждения, испытывает физическую боль или реально опасается за свою жизнь и здоровье, то это свидетельствует о применении насилия в отношении должностного лица либо угрозе его применения.

В Информационном письме отмечается, что не является преступлением, предусмотренным ст.ст. 318, 319 УК РФ, применение гражданином насилия в отношении сотрудников полиции или их оскорбление в случае незаконных действий сотрудников органов внутренних дел, превышения последними своих полномочий при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия.

Обращено внимание правоохранителей, что преступления, совершенные несовершеннолетними и в отношении несовершеннолетних, отнесенные законом к категории небольшой или средней тяжести, следователям Следственного комитета Российской Федерации не подследственны.

Также указано на недопустимость направления следователям Следственного комитета сообщений о безвестном исчезновении граждан, которые уже установлены и от них получены объяснения, при том что в материалах отсутствуют какие-либо сведения о совершении в отношении лица за период его отсутствия неправомερных действий.

В результате, как показала практика использования в работе правоохранительных органов города положений данного Инфор-

мационного письма, количество необоснованно направляемых сообщений о преступлениях существенно сократилось, а количество не зарегистрированных в следственном отделе по г. Нижневартовску СУ СК РФ по ХМАО — Югре переданных по подследственности из органов полиции сообщений о преступлениях сведено к нулю. В настоящее время все поступающие материалы регистрируются в КРСоП следственного отдела, и у его руководителей больше не возникает сомнений в обоснованности их регистрации.

В случае же возникновения обоснованных сомнений в подследственности того или иного поступившего материала, он тем не менее регистрируется и в дальнейшем спор о его подследственности решается с участием прокурора.

П. А. ФОМИН,

*заместитель Рузаевского транспортного прокурора
Приволжской транспортной прокуратуры*

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ ДОКАЗЫВАНИЯ ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

(проблемы правоприменения ст. 75 УПК РФ)

Проблема применения ст. 75 УПК РФ как на досудебных стадиях уголовного судопроизводства в ходе осуществления прокурорского надзора за исполнением законов органами предварительного расследования, так и в ходе судебного рассмотрения уголовного дела являются одной из актуальных проблем данной отрасли надзора.

Правовые основы применения правил допустимости доказательств изложены в ч. 2 ст. 50 Конституции Российской Федерации, указывающей, что при осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона. В качестве средств доказывания могут использоваться только те доказательства, которые соответствуют разрешенным законом с точки зрения процессуального источника порядка их получения, фиксации и вовлечения в материалы дела.

Очевидно, что требование закона о недопустимости использования доказательств, полученных с нарушением закона, направлено на противодействие распространенным на практике (в основном на досудебных стадиях) отступлениям от предписаний уголовно-процессуального закона при собирании доказательств, в частности связанным с ограничением конституционных прав и свобод лиц, вовлекаемых в уголовное судопроизводство.

Положения ст. 75 УПК РФ достаточно просты и всем известны. Однако, на наш взгляд, надлежащим образом признание доказательств недопустимыми на предварительном следствии на практике не производится. Правоприменительная практика показывает, что следователи (дознаватели) повсеместно отказывают в удовлетворении ходатайств обвиняемых о признании доказательств недопустимыми, даже при наличии обоснованных сомнений в допустимости доказательств, и фактически перекладывают решение этого вопроса на суд. Признать доказательства недопустимыми по собственной инициативе следователям не приходится в голову. Большой редкостью является признание доказательства недопустимым постановлением прокурора.

Впрочем, имеется вполне сложившаяся практика признания прокурором доказательств недопустимыми. Но данная практика касается, как правило, выявления чисто формальных, не существенных для доказывания доказательств (выявление отсутствия подписи в протоколе допроса свидетеля, потерпевшего; выявление прокурором нарушений порядка принятия уголовного дела к производству следователем (дознавателем); признание доказательств недопустимыми в силу нарушения порядка продления сроков предварительного расследования). Изложенное лишь увеличивает количество выявленных нарушений в прокурорском отчете «ИНСИД», реального выявления нарушений закона, допущенных при собирании доказательств, которые прокурор, вполне очевидно, выявил, но не прореагировал, используя полномочия по применению ст. 75 УПК РФ, данная практика не затрагивает. Причина такого положения дел совсем не в обвинительном уклоне в уголовном процессе, а в низкой квалификации прокуроров.

Причин тому, по нашему мнению, несколько. Во-первых, заранее, на досудебной стадии, прокурор не берет на себя ответственность признать недопустимыми наиболее важные доказательства, хотя и полученные с нарушением закона. Во-вторых, отсутствует значимый объем опубликованной практики применения прокурором ст. 75 УПК РФ в ходе надзора на досудебной стадии уголовного судопроизводства.

Законодатель очень широко и неопределенно сформулировал критерии недопустимости доказательств. Поэтому на практике на протяжении многих лет ориентиром в толковании закона стал анализ конкретных уголовных дел и судебной практики в целом, проводимый Верховным Судом Российской Федерации по фактам признания доказательств недопустимыми. Однако считаем, что прокуратура и сама должна принимать участие в формировании данной практики.

В подтверждение данных выводов полагаем необходимым привести один из наиболее типичных примеров, указывающий на отношение прокурора к допустимости доказательств при расследовании уголовного дела. Характерно требование о признании недопустимыми результатов ОРД по делам о преступлениях в сфере незаконного оборота наркотиков.

Так, Президиум А-го областного суда 26 января 2016 г. с участием заместителя прокурора А-ой области рассмотрел уголовное дело по кассационному представлению заместителя прокурора А-ой области о пересмотре приговора Приволжского районного суда А-ой области от 16 декабря 2010 г.

Т. осужден по ч. 3 ст. 30, п. «б» ч. 2 ст. 228.1 УК РФ (по преступлению от 9 июня 2010 г.) к 5 годам лишения свободы, по ч. 3 ст. 30, п. «г» ч. 3 ст. 228.1 УК РФ (по преступлениям от 16 июня 2010 г. и 1 июля 2010 г.) к 8 годам лишения свободы за каждое преступление, по ч. 2 ст. 228 УК РФ к 3 годам 6 месяцам лишения свободы и на основании ч. 3 ст. 69 УК РФ по совокупности преступлений путем частичного сложения наказаний к 9 годам лишения свободы с отбыванием в исправительной колонии строгого режима.

По приговору суда Т. признан виновным в покушении 9 июня 2010 г. на незаконный сбыт наркотического средства гашиша в крупном размере, массой 12,07 г; в покушении на незаконный сбыт 16 июня 2010 г. и 1 июля 2010 г. наркотических средств в особо крупном размере, гашишного масла массой 485,4 г и гашиша массой 185,24 г; в незаконном приобретении и хранении без цели сбыта наркотического средства марихуаны массой 5026,6 г.

В кассационном представлении заместитель прокурора ставит вопрос об отмене приговора в части осуждения Т. по ч. 3 ст. 30, п. «г» ч. 3 ст. 228.1 УК РФ по преступлению от 1 июля 2010 г.

Указывает, что, как следует из материалов дела, в связи с поступившей оперативной информацией о том, что лицо по имени Н. по прозвищу «К.» занимается незаконным сбытом наркотических средств, 9 июня и 16 июня 2010 г. были проведены оперативно-розыскные мероприятия «проверочная закупка» и «наблюдение», при проведении которых Т. сбыл наркотические средства — гашиш массой 12,07 г, в крупном размере, и гашишное масло массой 485,4 г, в особо крупном размере, участнику ОРМ под псевдонимом «Ф.», которые были выданы сотрудникам правоохранительных органов, т. е. изъяты из незаконного оборота.

Отмечает, что согласно сообщению оперативного сотрудника от 1 июля 2010 г. проведенными оперативно-розыскными мероприятиями установлено, что лицом, сбывшим участнику ОРМ

«проверочная закупка» под псевдонимом «Ф.» наркотические средства 9 и 16 июня 2010 г., является Т.

Ссылаясь на положения ст.ст. 2, 6 и 7 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», указывает, что вопреки задачам оперативно-розыскной деятельности, после того как 9 и 16 июня 2010 г. уже были выявлены факты сбыта Т. наркотических средств, по которым 11 июня 2010 г. и 18 июня 2010 г. возбуждены уголовные дела, преступные действия Т. не были пресечены, а 1 июля 2010 г. посредством одного и того же привлеченного лица вновь проведено аналогичное оперативно-розыскное мероприятие «проверочная закупка». При этом действия оперативных сотрудников, связанные с дальнейшим осуществлением оперативно-розыскных мероприятий в отношении Т. с целью документирования его преступной деятельности, не вызывались необходимостью, поскольку, как видно из материалов дела, оперативно-розыскное мероприятие 1 июля 2010 г. проводилось в отношении уже установленного лица Т. и не преследовало целей выявления канала поступления наркотических средств либо установления иных лиц, причастных к незаконному обороту наркотиков, и данные, полученные при проведении оперативно-розыскных мероприятий 1 июля 2010 г., нельзя признать отвечающими требованиям ст. 75 УПК РФ.

В заседании кассационной инстанции заместитель прокурора дополнил доводы кассационного представления и просил отменить приговор в отношении Т. в части осуждения по ч. 3 ст. 30, п. «г» ч. 3 ст. 228.1 УК РФ по двум преступлениям, от 16 июня 2010 г. и от 1 июля 2010 г., и производство по делу в этой части прекратить на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационного представления, президиум находит приговор Приволжского районного суда А-ой области от 16 декабря 2010 г., а также апелляционное постановление Саратовского областного суда от 6 мая 2014 г. подлежащими частичной отмене по доводам кассационного представления в связи с существенным нарушением закона.

Согласно материалам дела, 9 июня 2010 г. при проведении ОРМ «проверочная закупка» Т. сбыл наркотическое средство гашиш массой 12,07 г, в крупном размере, участнику ОРМ под псевдонимом «Ф.», которое было выдано сотрудникам правоохранительных органов, т. е. изъято из незаконного оборота.

Оперативная информация в отношении осужденного подтвердилась, выявлены факты сбыта Т. участнику ОРМ под псевдонимом «Ф.» наркотических средств.

В связи с получением при проведении проверочной закупки 9 июня 2010 г. в отношении неустановленного лица по прозвищу «К.» сведений о том, что данный неустановленный мужчина по имени Н. занимается незаконным сбытом не только гашиша и марихуаны, но и другого наркотического средства — гашишного масла, было принято решение о проведении проверочной закупки данного наркотического средства 16 июня 2010 г.

При таких обстоятельствах проведение проверочной закупки 16 июня 2010 г., вопреки доводам прокурора, являлось оправданным, соответствовало задачам, закрепленным в ст. 2 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» и было направлено на выявление и пресечение преступной деятельности неустановленного мужчины по имени Н. и изъятие из незаконного оборота наркотического средства гашишного масла.

За совершение покушений на незаконный сбыт 9 июня 2010 г. наркотического средства гашиша в крупном размере и 16 июня 2010 г. наркотического средства гашишного масла в особо крупном размере Т. осужден по ч. 3 ст. 30, п. «б» ч. 2 ст. 228.1 и ч. 3 ст. 30, п. «г» ч. 3 ст. 228.1 УК РФ соответственно.

Однако, несмотря на выявленные преступления, 1 июля 2010 г. в отношении Т. сотрудниками правоохранительных органов было вновь проведено еще одно аналогичное оперативно-розыскное мероприятие «проверочная закупка» с участием того же лица — «Ф.». Вместе с тем согласно п. 2 ст. 6 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» проверочная закупка предусмотрена как один из видов оперативно-розыскных мероприятий, проводимых при осуществлении оперативно-розыскной деятельности.

В соответствии со ст. 7 указанного Закона основаниями проведения оперативно-розыскных мероприятий являются: наличие возбужденного уголовного дела; ставшие известными органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, сведения о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, а также о лицах, его подготавливающих, совершающих или совершивших, если нет достаточных данных для решения вопроса о возбуждении уголовного дела; розыск лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших; события и действия, создающие угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации.

Задачами оперативно-розыскной деятельности являются выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений.

Однако вопреки этим задачам оперативно-розыскной деятельности, после того как 9 и 16 июня 2010 г. уже были выявлены факты сбыта Т. наркотических средств, по которым 11 июня 2010 г. и 18 июня 2010 г. возбуждены уголовные дела, преступные действия Т. не были пресечены, а 1 июля 2010 г. посредством одного и того же привлеченного лица вновь проводилось аналогичное оперативно-розыскное мероприятие «проверочная закупка».

Каких-либо новых результатов оперативно-розыскное мероприятие не дало.

Исходя из требований справедливого суда, предусмотренных ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, общественные интересы в борьбе против наркоторговли не могут оправдывать использование доказательств, полученных в результате провокации органов полиции. Согласно ст. 75 УПК РФ доказательства, полученные с нарушением требований настоящего Кодекса, являются недопустимыми, не имеющими юридической силы, и поэтому они не могут быть положены в основу обвинения, а также использоваться для доказывания любого из обстоятельств, предусмотренных ст. 73 УПК РФ, в том числе по настоящему делу, по факту не вызывавшейся необходимостью последующей «проверочной закупки» 1 июля 2010 г. При постановлении обвинительного приговора в части покушения на незаконный сбыт наркотического средства гашиша массой 185,24 г, имевшего место 1 июля 2010 г., судом не учтены условия, при которых была проведена необоснованная повторная проверочная закупка, не проверено соблюдение требований закона об оперативно-розыскной деятельности.

При таких обстоятельствах приговор в отношении Т. подлежит отмене в части его осуждения по ч. 3 ст. 30, п. «г» ч. 3 ст. 228.1 УК РФ за покушение на сбыт наркотического средства гашиша в особо крупном размере 1 июля 2010 г., поскольку доказательства, положенные в основу обвинения по этому преступлению, получены с нарушением требований закона и не могут быть признаны допустимыми. В этой связи производство по делу в этой части подлежит прекращению за отсутствием состава преступления с признанием за осужденным на основании ст. 133-13 УПК РФ права на частичную реабилитацию.

Из приведенного примера следует, что очевидное нарушение порядка проведения ОРМ является основанием для признания полученных при его проведении доказательств явно недопустимыми. Дело пересмотрено в кассационном порядке по представлению именно прокурора. Применение ст. 75 УПК РФ иницииро-

вано прокурором только через пять лет, что, возможно, имеет свои причины, но отстаивание требований закона явно запоздало.

Исходя из вышесказанного, считаем необходимым, во-первых, изучать практику применения ст. 75 УПК РФ, как судебную, так и прокурорско-следственную, во-вторых, проявлять более активную прокурорскую позицию при выявлении существенных нарушений УПК РФ при изучении уголовных дел, наряду с иными актами прокурорского реагирования использовать полномочия прокурора по признанию доказательств недопустимыми.

А. А. НАСЫБУЛИН,
*заместитель прокурора Октябрьского района
г. Иваново Ивановской области*

ДЕЙСТВИЯ И РЕШЕНИЯ ПРОКУРОРА ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ, ПОСТУПИВШЕМУ С ОБВИНИТЕЛЬНЫМ ЗАКЛЮЧЕНИЕМ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ

На современном этапе развития уголовного процесса роль прокурора в обеспечении законности производства предварительного следствия по уголовному делу является главенствующей.

В целях обеспечения законности и обоснованности производства предварительного расследования с последующим вынесением судом обвинительного приговора законодатель делегировал прокурору полномочие по возвращению уголовного дела следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, а также об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков.

Законодательное закрепление данных полномочий в ст.ст. 37, 221 УПК РФ является важной гарантией, обеспечивающей выполнение принципов уголовного процесса, в том числе по соблюдению назначения уголовного судопроизводства, закрепленного в ст. 6 УПК РФ.

В нормах Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации не раскрывается понятие обвинительного заключения, вместе с тем правильность составления данного процессуального документа определяет качество надзорной деятельности прокурора.

Обвинительное заключение есть не что иное, как итоговый процессуальный документ, составленный компетентным должностным лицом следственного органа, отражающий существо

установленных в ходе предварительного расследования по уголовному делу фактических обстоятельств совершенного преступления (или преступлений), основанный на приведенных в нем допустимых доказательствах.

Системное изложение материалов дела в обвинительном заключении имеет также важное техническое значение: облегчает прокурору и суду ознакомление с делом, помогает более детально разобраться в предмете расследования.

Как справедливо подчеркивалось процессуалистами, значение обвинительного заключения состоит и в том, что оно обеспечивает обвиняемому возможность целенаправленно оспаривать обвинение, представляя собой тот самый «уголовный иск», по которому обвиняемому предстоит держать ответ в суде. Ознакомление обвиняемого и его защитника с обвинительным заключением поможет им более четко, чем при ознакомлении с материалами законченного производства, уяснить пределы, а также доказательственную основу предъявляемого обвинения и, следовательно, разработать тактику защиты в судебном заседании. Гарантией этой возможности является заблаговременное вручение прокурором обвиняемому копии обвинительного заключения с приложениями, как это предусмотрено законом (ст. 222 УПК РФ).

Необходимо отметить, что только принципиальный подход прокурора к качеству изучения уголовного дела и к оценке правильности составления следователем обвинительного заключения служит гарантией невозвращения судом уголовного дела в порядке, предусмотренном ст. 237 УПК РФ.

И это не случайно. Так, за 2013 год прокурорами прокуратуры Ивановской области для организации дополнительного расследования следователям следственных органов УМВД, УФСКН, СУ СК в порядке, предусмотренном п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ, возвращено 255 уголовных дел, в 2014 году — 305, в 2015 году — 396.

Из них следователям СО МВД в 2013 году возвращено 141 уголовное дело, в 2014 году — 145, в 2015 году — 197 уголовных дел; следователям УФСКН в 2013 году возвращено 5 уголовных дел, в 2014 году — 4, в 2015 году — 5; следователям СУ СК в 2013 году возвращено 29 уголовных дел, в 2014 году — 36, в 2015 году — 23. Таким образом, по сравнению с 2013 годом рост количества уголовных дел, возвращенных прокурором следователю для производства дополнительного расследования, в 2015 году составил 64 %.

При этом следует заместить, что в 2013 году судом прокурорам прокуратуры Ивановской области в порядке ст. 237 УПК РФ

возвращено 33 уголовных дела, в 2014 году — 37, а в 2015 году — 29, что на 22 % меньше, чем в предыдущем году.

Из них расследованных следователями СУ СК в 2013 году возвращено 8 уголовных дел, в 2014 году — 13, в 2015 году — 9; следователями УФСН — в 2013 году возвращено 2 уголовных дела, в 2014, 2015 годах — 0; следователями УМВД — в 2013 году возвращено 23 уголовных дела, в 2014 году — 24, в 2015 году — 20.

Причинами грубых нарушений уголовно-процессуального законодательства, как показывает практика, являются как ненадлежащее исполнение следователями своих обязанностей, так и отсутствие должного ведомственного контроля со стороны руководства органов предварительного следствия.

Анализ практики возвращения уголовных дел прокурором на основании ст. 221 УПК РФ показал, что уголовные дела, как правило, возвращаются для устранения нарушений, допущенных при составлении обвинительного заключения, когда не указаны время, место, мотив совершения преступления, сведения о непогашенных судимостях обвиняемого, неверно указаны фамилия потерпевшего и сумма ущерба, неполно указаны сведения о личности обвиняемого, предъявленное обвинение не соответствует требованиям ст.ст. 73, 171 УПК РФ, формулировка предъявленного обвинения в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого не соответствует формулировке, изложенной в обвинительном заключении.

С учетом изложенного следует обратить внимание, что в подписанном заместителем Генерального прокурора Российской Федерации Виктором Яковлевичем Гринем информационном письме от 21.04.2015 «О состоянии прокурорского надзора в сфере соблюдения конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» отмечено, что анализ причин принятия судами решений в порядке ст. 237 УПК РФ показал, что при надлежащей организации надзора в ходе изучения уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением, случаи применения судом ст. 237 УПК РФ можно было бы исключить.

В этом же Письме указано, что низкое качество предварительного расследования уголовного дела, игнорирование аргументов обвиняемых либо принятие за основу лишь их признательных показаний, неустранение в ходе предварительного следствия имеющихся противоречий, признание судом доказательств недопустимыми свидетельствует о неэффективности надзорной деятельности прокурора.

В качестве положительного примера можно привести уголовное дело № 2013021315, уголовное преследование по которому осуществлялось в отношении В., обвиняемого в совершении преступления, предусмотренного п. «а» ч. 3 ст. 158 УК РФ.

При изучении прокурором поступившего с обвинительным заключением уголовного дела выявлены нарушения требований ст.ст. 21, 73, 85, 86, 87, 88, 171 УПК РФ, препятствующие утверждению обвинительного заключения.

Установлено, что в ходе предварительного следствия получены признательные показания подозреваемого В., получено заявление о явке с повинной, проведена проверка его показаний на месте.

Учитывая, что большая часть доказательств по уголовному делу сводилась к признательным показаниям В., а иных прямых доказательств его причастности к совершенному преступлению не имелось, предъявленное В. обвинение являлось преждевременным. Поскольку преступление, предусмотренное п. «а» ч. 3 ст. 158 УК РФ, относится к числу латентных, о совершенном преступлении потерпевшая сообщила практически спустя девять месяцев, надзирающим прокурором от В. получено соответствующее объяснение, в котором В. свою причастность к совершенному преступлению не подтвердил, пояснив, что на него было оказано воздействие со стороны следственно-оперативных сотрудников. С учетом изложенного уголовное дело возвращено следователю для организации дополнительного расследования.

Таким образом, в целях недопущения нарушения прав участников уголовного судопроизводства, обеспечения задач и принципов уголовного судопроизводства прокурор при решении вопроса об утверждении обвинительного заключения выступает своего рода арбитром, определяя законность и обоснованность предварительного следствия, а также гарантом возможности рассмотрения судом уголовного дела по существу с вынесением обвинительного приговора.

Например, анализ принятых прокуратурой Октябрьского района г. Иваново мер прокурорского реагирования по итогам 2015 года только в отношении одного следственного органа — СЧ СУ УМВД России по г. Иваново свидетельствует о действенном и принципиальном подходе надзирающего прокурора к выполнению возложенных на него обязанностей. В 2015 году следователям СЧ СУ УМВД России по г. Иваново для производства дополнительного следствия прокурором возвращено 13 уголовных дел, что обеспечило соблюдение прав и интересов участников уголовного судопроизводства, законность судебного пригово-

вора, а также невынесение судебных постановлений в порядке ст. 237 УПК РФ.

Так, 26.06.2015 прокурору для утверждения обвинительного заключения направлено уголовное дело № 2014280730 по обвинению Б. А. Ю., Б. Е. В., Б. К. А. в совершении преступлений, предусмотренных ч. 4 ст. 159 УК РФ (всего 67 преступлений), по которому срок его изучения продлевался до 30 суток. Данное уголовное дело 24.07.2015 прокурором в порядке п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ возвращено следователю для производства дополнительного расследования.

Причиной возвращения уголовного дела на дополнительное расследование явились нарушения требований ст.ст. 73, 171, 220 УПК РФ, выявленные при проверке поступившего с обвинительным заключением уголовного дела.

В обвинительном заключении по большинству эпизодов преступной деятельности Б. А. Ю., Б. Е. В., Б. К. А. в нарушение требований п. 5 ч. 1, ч. 2 ст. 220 УПК РФ не отражены ссылки на содержащиеся в материалах уголовного дела доказательства.

При производстве предварительного следствия по 42 эпизодам преступной деятельности нарушены положения п. 4 ч. 2 ст. 171, пп. 3, 4 ч. 1 ст. 220 УПК РФ. В частности, изложенные в постановлении о привлечении в качестве обвиняемого (фабуле обвинения обвинительного заключения) сведения либо противоречат фактическим обстоятельствам уголовного дела, либо не подтверждаются материалами уголовного дела ввиду неполноты проведенного расследования.

Кроме того, по 10 эпизодам преступной деятельности Б. А. Ю., Б. Е. В., Б. К. А. в нарушение ч. 1 ст. 73, п. 4 ч. 2 ст. 171 УПК РФ неправильно указано место совершения преступления (место окончания преступления). По 6 эпизодам преступления окончены не в г. Иваново (г. Иваново, ул. 8 Марта, д. 32), а в г. Кинешма (г. Кинешма, ул. им. Ленина, д. 2А), что подтверждается содержащимися в материалах уголовного дела сведениями из кредитных досье по каждому факту подачи заявок на получение кредита в ООО ИКБ «Совкомбанк», а также другими доказательствами.

Еще один пример, когда 30.09.2015 прокурору для утверждения обвинительного заключения представлено уголовное дело № 2015280524 по обвинению К. в совершении преступлений, предусмотренных ч. 3 ст. 160 УК РФ (всего 7 преступлений). Данное уголовное дело 09.10.2015 в порядке п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ возвращено следователю для производства дополнительного расследования.

При изучении уголовного дела установлено, что К. состоит на учете в областном наркологическом диспансере с диагнозом «синдром зависимости от опиатов, средняя стадия, постоянная форма употребления».

Вместе с тем в нарушение требований ч. 3.2 ст. 196 УПК РФ судебная психиатрическая экспертиза в отношении К. не проводилась.

Для утверждения обвинительного заключения 30.11.2015 прокурору представлено уголовное дело № 2015021034 по обвинению К. и Ю. в совершении преступления, предусмотренного п. «а» ч. 3 ст. 158 УК РФ.

При изучении уголовного дела выявлены неполнота проведенного предварительного следствия и допущенное следствием существенное нарушение норм уголовно-процессуального законодательства, препятствующие утверждению обвинительного заключения.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 153 УПК РФ в одном производстве могут быть соединены уголовные дела в отношении одного лица, совершившего несколько преступлений.

В ходе проверки уголовного дела установлено, что в отношении К. возбуждено и расследовано Октябрьским РОСП г. Иванова УФССП России по Ивановской области уголовное дело № 2015021155 по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 157 УК РФ, по которому составлен обвинительный акт.

В целях объективного, всестороннего и полного расследования указанных преступлений уголовные дела подлежали соединению в одно производство. Таким образом, требования п. 2 ч. 1 ст. 153 УПК РФ нарушены при производстве предварительного следствия по уголовному делу, указанные обстоятельства в ходе его расследования не являлись предметом доказывания.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что только принципиальная позиция прокурора при изучении поступившего с обвинительным заключением уголовного дела обеспечивает достижение целей и решение задач уголовного судопроизводства.

Д. А. ТИМОФЕЕВ,

заместитель прокурора Нахимовского района г. Севастополя

ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ДОЗНАНИЯ В СОКРАЩЕННОЙ ФОРМЕ

Институт производства дознания в сокращенной формой введен в российский уголовный процесс сравнительно недавно — с 4 мар-

та 2013 года. Однако к настоящему времени наблюдается неоднозначное отношение к нему со стороны практикующих работников.

Изначально целью введения института дознания в сокращенной форме являлось сокращение сроков дознания по уголовным делам, освобождение дознавателя от нередко ненужной, трудоемкой работы по сбору доказательств и как следствие — расширение полномочий органов предварительного расследования при проверке сообщения о преступлении. Условием производства дознания в сокращенной форме является его проведение лишь по уголовным делам, возбужденным в отношении конкретного лица, которое ходатайствует о дознании в сокращенной форме, признает свою вину, согласен с характером и размером причиненного преступлением вреда. При этом участники уголовного судопроизводства при расследовании дела в форме дознания в сокращенном порядке имеют те же права и обязанности, что и участники уголовного судопроизводства по делам, предварительное расследование по которым производится в форме дознания, осуществляемого в общем порядке.

Вместе с тем, в отличие от обыкновенного дознания, доказательства по уголовному делу, расследуемому в сокращенной форме дознания, собираются в объеме, достаточном для установления события преступления, характера и размера причиненного вреда, а также виновности лица в совершении преступления. В то же время обязательно должны быть произведены только те следственные действия, непроведение которых может привести к невосполнимой утрате следов преступления или иных доказательств.

На практике применение указанного института вызвало ряд проблем.

В частности, проблемой является сокращение сроков производства дознания до 15 суток с момента вынесения постановления о производстве дознания в сокращенной форме. За это время должны быть проведены требуемые следственные действия, а собранных с помощью них доказательств должно быть достаточно для установления события преступления, характера и степени причиненного вреда, а также виновности лица в его совершении. В необходимых случаях установленный срок для проведения сокращенного дознания может быть продлен прокурором до 20 суток при наличии следующих условий: обвинительное постановление составлено; соответствующие участники процесса ознакомлены с ним и материалами уголовного дела; выполнение по их ходатайству дополнительных процессуальных действий, пересоставление обвинительного постановления

и направление уголовного дела прокурору возможны в течение дополнительных пяти суток.

Жесткая регламентация указанных сроков ведет к понижению качества дознания и может привести к ситуации, когда виновность обвиняемого подтверждена лишь его показаниями, без надлежащей проверки. В свою очередь отказ подсудимого в суде от признания своей вины влечет не только возвращение дела прокурору, но и невозможность получения доказательств в связи с истечением времени.

Кроме того, проблемой является включение в пятнадцатисуточный срок дознания трехсуточного (с момента вынесения обвинительного постановления) срока ознакомления с материалами уголовного дела обвиняемого и его защитника, без возможности продления указанного срока (ч. 4 ст. 226.7 УПК РФ).

При этом не урегулирован порядок ознакомления потерпевшего с материалами дела, так как, исходя из смысла закона, ничто не препятствует ему знакомиться с материалами дела после ознакомления с ним обвиняемого и защитника, что нарушает право обвиняемого на защиту.

Проблемой на практике может являться продление срока дознания в сокращенной форме до 20 суток, так как в пять дополнительных суток входит и дополнительное ознакомление с материалами уголовного дела и данный срок впоследствии не может быть продлен.

В части 1 ст. 226.8 УПК РФ законодатель предусмотрел возможность продления срока дознания в сокращенной форме на двое суток, когда уголовное дело возвращается прокурором для пересоставления обвинительного постановления. Количество возвращений законодатель не ограничил, общий срок может превысить производство дознания в основной форме.

Отдельной проблемой, возникающей в процессе ознакомления с материалами уголовного дела, расследуемого в сокращенной форме дознания, является неурегулированность порядка заявления ходатайств обвиняемым, его защитником и потерпевшим. Так, в ч. 6 ст. 226.7 УПК РФ законодатель указал, что обвиняемый, его защитник, потерпевший и его представитель вправе заявить ходатайство до окончания ознакомления с материалами уголовного дела. В пункте 7 этой же статьи указывается, что если до окончания срока ознакомления с обвинительным постановлением и материалами уголовного дела не поступили ходатайства либо в их удовлетворении было отказано, то уголовное дело с обвинительным постановлением незамедлительно направляется прокурору. Если буквально толковать положения ч. 6 и ч. 7 ст.

226.7 УПК РФ, то напрашивается вывод, что при производстве дознания в сокращенной форме в протоколе ознакомления с материалами уголовного дела не могут быть указаны ходатайства, так как они должны быть заявлены до окончания ознакомления. Данное положение нарушает права обвиняемого на защиту, поскольку сформулировать свою позицию окончательно обвиняемый может после ознакомления с материалами уголовного дела. Лишать его права заявлять ходатайства недопустимо. В то же время из системного толкования ч. 9 и чч. 6 и 7 ст. 226.7 УПК РФ следует, что ходатайства должны быть заявлены по окончании ознакомления, поскольку в ч. 9 указанной статьи предусмотрено выполнение ходатайств дознавателем в течение двух суток после окончания ознакомления с материалами уголовного дела.

Отдельной проблемой для практикующих работников является принятие решения после изучения уголовного дела, поступившего с обвинительным постановлением. Так, по уголовному делу, поступившему с обвинительным постановлением, принимается одно из следующих решений: об утверждении обвинительного постановления и о направлении уголовного дела в суд; о возвращении уголовного дела для пересоставления обвинительного постановления либо для производства дознания в общем порядке; о прекращении уголовного дела при наличии оснований, предусмотренных УПК РФ.

Основу уголовного дела составляют в большинстве своем материалы, полученные в рамках предварительной проверки сообщения о преступлении, устанавливающие обстоятельства, которые путем производства следственных действий не проверялись. Поэтому при изучении дела необходимо прежде всего убедиться, что в случае отказа обвиняемого от сокращенной формы дознания в суде и возвращения дела прокурору доказательства не могут быть утрачены, и при наличии сомнений в соответствии таких материалов требованиям, предъявляемым к доказательствам, дело должно быть возвращено для производства дознания в общем порядке и выполнения необходимых следственных действий.

Кроме того, при изучении дела прокурор фактически должен верить «на слово» подозреваемому, так как в каждом случае, даже и при признании последним своей вины на стадии дознания, существует риск возвращения дела прокурору для производства дознания в связи с отказом обвиняемого от сокращенной формы дознания в суде. Аналогичная проблема может возникнуть в суде и в связи с отказом потерпевшего от сокращенной формы дознания.

Таким образом, дознание в сокращенной форме имеет как множество плюсов, среди которых экономия процессуальных

сроков для государственных органов и более мягкое наказание для обвиняемого. Но в то же время имеются и минусы, такие как возможность самооговора обвиняемым с целью скрыть другое преступление или с целью сокрытия других лиц, причастных к совершению преступления; возможность каждой из сторон в любой момент отказаться от сокращенной формы, что повлечет потери времени и доказательной базы, так как в первые дни после совершения деяния можно обнаружить гораздо больше следов преступления; это же касается сроков расследования, спешка в проведении расследования может быть сопряжена с грубыми процессуальными нарушениями и ущемлением прав участников уголовного судопроизводства. Минусом является неурегулированность порядка ознакомления с материалами дела стороны защиты и потерпевшего, а также недостаточная, с точки зрения осуществления права на защиту, регламентация порядка заявления ходатайств и возможность нарушения права обвиняемого, потерпевшего на заявление ходатайств.

Изложенные обстоятельства препятствуют широкому применению дознания в сокращенной форме. В частности, дознавателями ОМВД России по Нахимовскому району города Севастополя за 12 месяцев 2015 года проведено дознание в сокращенной форме лишь по 16 уголовным делам, что составляет 13,7 % от общего количества уголовных дел, оконченных дознавателями ОМВД России по Нахимовскому району города Севастополя.

Данная форма предварительного расследования требует как более строгого надзора со стороны прокурора, так и законодательных изменений, на которые прокурор должен реагировать незамедлительно.

П. В. АЙДИНОВ,
*заместитель прокурора Зерноградского района
Ростовской области*

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ОРД В ПРОЦЕССЕ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ (о телефонном мошенничестве)

Сегодня проблемы, связанные с раскрытием мошенничества с использованием средств мобильной связи и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», являются весьма актуальными.

Поскольку злоумышленники по преступлениям такой категории, как правило, находятся в ином административно-территориальном образовании, в том числе в ином субъекте Российской

ской Федерации, нежели потерпевшие, огромное значение в раскрытии данных преступлений имеет оперативность первоначальных проверочных действий, эффективная реализация которых позволит установить место совершения деяния.

На практике правоохранительным органам приходится устанавливать местонахождение аппаратов сотовой связи, при помощи которых совершаются мошеннические действия, с привязкой к базовым станциям либо движение денежных средств по расчетным счетам (в зависимости от конкретных обстоятельств мошенничества).

Однако в рамках доследственной проверки по сообщениям о преступлениях данной категории, даже в случае продления сроков проверки до 30 суток, установить названные обстоятельства практически невозможно, в том числе ввиду недостаточности правового регулирования.

Как неоднократно разъяснено Генеральной прокуратурой, Конституционным и Верховным Судами Российской Федерации, действия по установлению местонахождения терминалов сотовой связи подпадают под признаки оперативно-розыскного мероприятия (ОРМ) «снятие информации с технических каналов связи» (СИТКС), которое проводится для решения следующих задач:

- получение детализации (входящих и исходящих) телефонных соединений абонентов сотовой компании по абонентским номерам или номерам ИМЕЙ телефонных аппаратов;

- получение информации о неизвестных абонентских номерах мобильной связи, используемых абонентом;

- контроль входящих и исходящих СМС-сообщений (включая получение текстов сообщений);

- определение местонахождения объектов по мобильным телефонам, местонахождения абонента в конкретный период;

- определение базовых станций, из зоны действия которых осуществлялись соединения, и их местонахождения, а также местонахождения телефонов в сети;

- определение заводских номеров ИМЕЙ — кодов телефонных аппаратов, с которых использовался абонентский номер;

- определение владельцев СИМ-карт по номерам ИМЕЙ телефонных аппаратов;

- получение информации о сообщениях, поступающих по адресам электронной почты, а также по специализированным страницам сети «Интернет», и т. д.

На практике СИТКС практически всегда рассматривается как ОРМ, связанное с ограничением конституционных прав граждан, в том числе и при определении местонахождения телефона на основании данных о его регистрации в сети сотовой связи. Об

этом обстоятельстве Конституционный Суд Российской Федерации также изложил свою правовую позицию в Определении от 02.10.2003 № 345-О, где указал, что информацией, составляющей охраняемую Конституцией Российской Федерации и действующими на территории Российской Федерации законами тайну телефонных переговоров, считаются любые сведения, передаваемые, сохраняемые и устанавливаемые с помощью телефонной аппаратуры.

Также Конституционным Судом определено, что в исключительных случаях в постановлении, содержащем ходатайство о проведении ОРМ, ограничивающего конституционные права граждан, могут отсутствовать данные о конкретном лице, в отношении которого запрашивается разрешение о проведении ОРМ, либо может запрашиваться разрешение на проведение ОРМ в отношении неопределенного круга лиц (неустановленных лиц).

Такого рода ходатайства направляются для получения разрешения для проведения СИТКС с целью выявления лиц, причастных к совершению преступления, в определенное время в определенном месте, если имеется информация о том, что неустановленные лица, причастные к совершению преступления, пользовались мобильной связью в момент его совершения.

Таким образом, установление местонахождения терминалов сотовой связи возможно только при проведении оперативно-розыскного мероприятия СИТКС, которое, в свою очередь, в силу положений ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» допустимо проводить на основании судебного решения и при наличии информации:

- о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, по которому производство предварительного следствия обязательно;

- о лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших противоправное деяние, по которому производство предварительного следствия обязательно;

- о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации.

В соответствии с ч. 3 ст. 4 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, издают в пределах своих полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации нормативные акты, регламентирующие организацию и тактику проведения оперативно-розыскных мероприятий.

В развитие требований ст.ст. 4, 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» ведомственным Приказом МВД России утверждено Наставление об основах организации оперативно-служебной деятельности подразделений специальных технических мероприятий органов внутренних дел Российской Федерации и взаимодействия с оперативными подразделениями системы МВД России, правомочными осуществлять оперативно-розыскную деятельность.

В соответствии с положениями Наставления проведение специальных технических мероприятий, связанных с ограничением конституционных прав граждан, возможно лишь в рамках дел оперативного учета либо исполнения письменных поручений следователя (дознателя), определения суда по уголовным делам, находящимся в их производстве. В Наставлении определены виды оперативно-технических мероприятий, в перечень которых входит снятие информации с технических каналов связи, проводимое, согласно Наставлению, только на основании судебного решения.

При таких обстоятельствах проведение СИТКС по материалам следственных проверок является незаконным.

Поскольку названным ведомственным Приказом МВД России запрещено проведение ОРМ, ограничивающих конституционные права граждан, его положения противоречат требованиям ч. 3 ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», предусматривающей одним из оснований для проведения оперативно-розыскных мероприятий поручение следователя, руководителя следственного органа, дознателя, органа дознания по материалам проверки сообщения о преступлении, находящимся в их производстве.

Учитывая изложенное, без возбуждения уголовного дела на основании неполно проведенной следственной проверки с нарушением требований ст. 152 УПК РФ законно невозможно установить местонахождение аппарата сотовой связи, при помощи которого совершены мошеннические действия, с привязкой к базовой станции.

В таких случаях неправильное определение места совершения преступления либо возбуждение уголовного дела по месту жительства или пребывания потерпевшего приводит к невозможности раскрытия данных преступлений ввиду их трансграничного и высокотехнологичного характера.

Сказанное свидетельствует о том, что нами не обеспечивается соблюдение принципов уголовного судопроизводства по защите прав и законных интересов лиц, потерпевших от преступлений, и осуществлению уголовного судопроизводства в разумный срок.

Кроме того, ведомственные нормативные акты МВД России не предусматривают возможность заведения дел оперативного учета по факту совершения преступления для проверки (разработки) противоправной деятельности неустановленного лица либо формы накопительно-наблюдательного производства, в рамках которого возможно будет проведение ОРМ, направленных на раскрытие мошенничеств данного вида.

На практике выявлялись неединичные факты проведения ОРМ СИТКС в рамках доследственных проверок. По каждому такому факту надзирающим прокурором приняты соответствующие меры реагирования, виновные привлечены к дисциплинарной ответственности.

Вопрос территориальной подследственности уже становился предметом анализа Генеральной прокуратуры Российской Федерации, о чем свидетельствуют Информационные письма от 03.11.2015 № 36-11-2015 и от апреля 2014 года № 69-23-2014.

В соответствии с выработанной Генеральной прокуратурой Российской Федерации позицией правомерным является признание территориальной подследственности в субъекте Российской Федерации, где непосредственно выполнялись действия, входящие в объективную сторону преступления, независимо от того, что последствия наступили на другой территории.

При этом из позиции, изложенной в п. 12 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27.12.2007 № 51 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате», следует, что с момента зачисления денег на банковский счет лица оно получает реальную возможность распоряжаться поступившими денежными средствами по своему усмотрению, например осуществлять расчеты от своего имени или от имени третьих лиц, не снимая денежные средства со счета, на который они были перечислены в результате мошенничества. В указанных случаях преступление следует считать оконченным с момента зачисления этих средств на счет лица, которое путем обмана или злоупотребления доверием изъяло денежные средства со счета их владельца, либо на счета других лиц, на которые похищенные средства поступили в результате преступных действий виновного.

В целях установления расчетного счета, на который перечислены похищенные денежные средства, органам, проводящим доследственные проверки по сообщениям такого рода, либо органам, осуществляющим ОРД, приходится получать соответствующие сведения в кредитных организациях.

Получение в кредитных организациях сведений о движении денежных средств по расчетным счетам заявителя и злоумышленника занимает достаточно длительное время.

Во всех случаях мошеннических действий потерпевшими выступают только держатели пластиковых карт ОАО «Сбербанк России». В связи с этим основной проблемой по всем сообщениям рассматриваемой категории является то, что территориальное отделение ОАО «Сбербанк России» (в частности, Зерноградское — г. Зерноград Ростовской области) не может предоставить информацию, на какой счет либо номер телефона переводились денежные средства, не только правоохранительным органам, но и самому клиенту.

Предоставить данную информацию может только ЦСКО «Восток—Запад», расположенный в г. Новосибирске, что негативно сказывается на сроках доследственных проверок, влечет принятие незаконных решений об отказе в возбуждении уголовных дел.

Названные сведения территориальным отделом полиции получают на основании судебных решений в соответствии со ст. 26 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности».

Проблема раскрытия мошенничеств, совершаемых с использованием средств мобильной связи и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», 17.09.2015 обсуждена на межведомственном совещании руководителей правоохранительных органов Ростовской области, решением которого предусмотрен ряд организационных и практических мер, направленных на усиление борьбы с мошенничествами данного вида.

Прокуратурой Зерноградского района Ростовской области 30.11.2015 указанная проблема обсуждена на межведомственном совещании руководителей правоохранительных органов Зерноградского района, выработан комплекс мер, направленных на улучшение состояния законности в этой сфере.

Во исполнение решения межведомственного совещания факты проведения ОРМ «снятие информации с технических каналов связи» по материалам доследственных проверок в Зерноградском районе Ростовской области исключены.

Зерноградский районный суд проинформирован о выявленных фактах проведения ОРМ «снятие информации с технических каналов связи» с нарушениями закона.

На первый квартал 2016 года запланирован анализ практики исполнения ОАО «Сбербанк России» постановлений Зерноградского районного суда, которыми разрешено проведение ОРМ «наведение справок», ограничивающих банковскую тайну.

Вместе с тем, учитывая значительное количество преступлений подобного вида (более 1 500 в Ростовской области за 2015 год), представляется возможным обратить внимание МВД России на наличие пробелов в ведомственных приказах (Наставление об основах организации оперативно-служебной деятельности подразделений специальных технических мероприятий органов внутренних дел Российской Федерации и взаимодействия с оперативными подразделениями системы МВД России, правомочными осуществлять оперативно-розыскную деятельность и др.), их несоответствие федеральному законодательству.

Кроме того, трудности вызывают системные факты ненадлежащего исполнения ОАО «Сбербанк России» решений территориальных судов, которыми разрешается проведение ОРМ «наведение справок».

С. Г. УШАКОВ,

заместитель прокурора Центрального района г. Оренбурга

ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ЗАКОННОСТЬЮ ПРИ ОКОНЧАНИИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ (актуальные вопросы практики)

Направление следователем уголовного дела с обвинительным заключением прокурору для его утверждения и последующего направления в суд для рассмотрения по существу является основной формой окончания предварительного следствия, открывающей доступ к правосудию. Основанием для окончания предварительного следствия в данной форме является личное убеждение следователя в том, что:

1) все следственные действия по уголовному делу произведены, а их результат дает основание для вывода о наличии всех обстоятельств, предусмотренных ст. 73 УПК РФ;

2) собранные доказательства достаточны для составления обвинительного заключения (ч. 1 ст. 215 УПК РФ).

Исходя из анализа данного этапа окончания предварительного следствия, еще М. С. Строгович отмечал, что «решение о направлении дела для предания суду принимается следователем тогда, когда он на основании всех собранных по делу данных пришел к твердому убеждению о виновности обвиняемого».

После того как к прокурору от следователя поступили материалы уголовного дела с обвинительным заключением, прокурор должен тщательно их изучить и субъективно оценить, руководствуясь принципом свободы оценки доказательств (ст.ст. 17,

88 УПК РФ). Это касается также и обвинительного заключения, которое должно быть изучено и оценено не только на предмет его соответствия требованиям ст. 220 УПК РФ, но и с позиции обоснованности и законности следственных и процессуальных действий, проведенных в ходе предварительного расследования с целью получения положенных в основу обвинительного заключения доказательств. При изучении материалов уголовного дела и обвинительного заключения прокурору необходимо дать ответы на следующие вопросы:

1. Собраны ли в установленном законом порядке доказательства, подтверждающие, что имело место деяние, вменяемое обвиняемому?

2. Есть ли состав преступления в действиях лица, их совершившего?

3. Нет ли обстоятельств, которые влекут прекращение производства по делу?

4. Проведено ли предварительное следствие с соблюдением требований всесторонности, полноты и объективности?

5. Обосновано ли обвинение собранными по делу доказательствами?

6. По всем ли преступлениям, совершенным обвиняемым, предъявлено обвинение?

7. Все ли лица, изобличенные в совершении инкриминируемого преступления по рассматриваемому уголовному делу, привлечены в качестве обвиняемых?

8. Верно ли квалифицировано преступное деяние?

9. Не истек ли предельный срок содержания обвиняемого под стражей?

10. Соблюдены ли в ходе предварительного следствия все требования уголовно-процессуального закона?

11. Составлено ли обвинительное заключение в соответствии с требованиями, предъявляемыми к его составлению?

УПК РФ данную деятельность прокурора не регламентирует, по сравнению с УПК РСФСР, где в ст. 213 ранее излагался перечень вопросов, подлежащих разрешению прокурором по делу, поступившему с обвинительным заключением. Тем самым закон обязывал прокурора решить, имеются ли основания для направления уголовного дела в суд. Следует отметить положительность данного момента.

В зависимости от ответов на эти вопросы прокурор на основании ч. 1 ст. 221 УПК РФ в течение десяти суток либо при определенных обстоятельствах в течение 30 суток с момента

поступления к нему с материалами и обвинительным заключением уголовного дела принимает одно из следующих решений:

1. Утвердить обвинительное заключение и направить уголовное дело в суд. Такое решение может быть принято прокурором только в случае, если он пришел к выводу о том, что собранные по уголовному делу доказательства подтверждают наличие преступного деяния и вину обвиняемого в его совершении; правильно квалифицировано преступное деяние; права заинтересованных лиц не были нарушены в ходе предварительного расследования; обвинительное заключение составлено в строгом соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства.

2. Направить уголовное дело вышестоящему прокурору для утверждения обвинительного заключения, если оно подсудно вышестоящему суду.

Данное решение прокурор принимает при условии, если уголовное дело в соответствии с правилами подсудности на основании ст.ст. 31, 33 УПК РФ должно рассматриваться вышестоящим судом (п. 3 ч. 1 ст. 221 УПК РФ). Решение об утверждении обвинительного заключения должен принимать тот прокурор, который соответствует уровню суда, в котором будет рассматриваться данное уголовное дело по существу.

Например, если уголовное дело подлежит рассмотрению областным или приравненным к нему судом, то утверждать обвинительное заключение по уголовному делу должен областной или приравненный к нему прокурор. Форма принятия такого решения — соответствующее мотивированное постановление прокурора.

Рассмотрение судом уголовного дела при наличии обвинительного заключения, утвержденного неправомочным прокурором, является нарушением уголовно-процессуального закона, влекущим отмену приговора.

Если обвинительное заключение утверждено неправомочным прокурором, это лишает данный процессуальный акт юридической силы, что служит препятствием для последующего рассмотрения дела, а решения суда, постановленные на основе такого обвинительного заключения, будут признаны заведомо незаконными.

3. Возвратить уголовное дело следователю:

- а) для производства дополнительного следствия;
- б) изменения объема обвинения;
- в) квалификации действий обвиняемых;
- г) пересоставления обвинительного заключения;

д) устранения выявленных при рассмотрении прокурором материалов уголовного дела недостатков со своими письменными указаниями.

Решение о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия прокурор принимает в случае, если в ходе изучения материалов уголовного дела придет к выводу о том, что собранных доказательств недостаточно для утверждения о доказанности события преступления. В случае недоказанности причастности обвиняемого к совершению преступного деяния, вины обвиняемого, последствий преступления, неизобличении всех лиц, участвующих в совершении преступления, а также в других случаях, когда требуются дополнительные доказательства для подтверждения каких-либо обстоятельств, предусмотренных в ст. 73 УПК РФ, а также если собранных доказательств недостаточно для опровержения версии обвиняемого, но существуют разумные сомнения в ее достоверности, прокурор должен принять решение о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия.

Решение прокурора о возвращении уголовного дела следователю для переквалификации действий обвиняемого по уголовному делу, как в сторону улучшения, так и в сторону ухудшения положения обвиняемого, принимается им в случае выявления ошибки в квалификации деяния; отсутствия квалификации деяния, но при включении его в объем обвинения; избыточной либо недостаточной квалификации преступного деяния.

Решение о возвращении уголовного дела следователю для пересоставления обвинительного заключения принимается прокурором, если следователем были нарушены требования, предъявляемые к содержанию обвинительного заключения.

Решение о возвращении уголовного дела следователю для устранения выявленных недостатков может быть принято прокурором в любом случае их выявления. Это решение корреспондирует праву прокурора, предусмотренному п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Ранее, до введения в действие ч. 2. 1 ст. 221 УПК РФ Федеральным законом от 05.06.2012 № 53-ФЗ, прокурор мог реагировать таким образом, когда срок содержания под стражей обвиняемого истекал. В соответствии с п. 15 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 22.03.2005 № 4-П «прокурор при утверждении обвинительного заключения и направлении уголовного дела в суд обязан проверить, не истекает ли установленный судом срок содержания под стражей и достаточен ли он для того, чтобы судья имел возможность принять решение о наличии или отсутствии оснований для даль-

нейшего применения заключения под стражу на судебных стадиях производства по делу. Если к моменту направления дела в суд этот срок истекает или он оказывается недостаточным для того, чтобы судья в стадии подготовки к судебному заседанию мог принять указанное выше решение, прокурор в соответствии со статьями 108 и 109 УПК Российской Федерации обязан обратиться в суд с ходатайством о продлении срока содержания обвиняемого под стражей».

Законодатель внес изменения в ст. 221 УПК РФ, дополнив часть вторую нормой следующего содержания: «установив, что следователь нарушил требования части пятой статьи 109 настоящего Кодекса, а предельный срок содержания обвиняемого под стражей истек, прокурор отменяет данную меру пресечения. Установив, что к моменту направления уголовного дела в суд срок домашнего ареста или срок содержания под стражей оказывается недостаточным для выполнения судом требований, предусмотренных частью третьей статьи 227 Кодекса, прокурор при наличии оснований возбуждает перед судом ходатайство о продлении срока домашнего ареста или срока содержания под стражей».

Все вышеуказанные решения принимаются прокурором в форме мотивированного постановления. Согласно ч. 4 ст. 221 УПК РФ постановление прокурора о возвращении уголовного дела следователю может быть обжаловано следователем с согласия руководителя следственного органа вышестоящему прокурору, а при несогласии с его решением — Генеральному прокурору Российской Федерации с согласия Председателя Следственного комитета либо руководителя следственного органа соответствующего федерального органа исполнительной власти. Вышестоящий прокурор в течение 10 суток с момента поступления соответствующих материалов выносит постановление об отказе в удовлетворении ходатайства следователя или об отмене постановления нижестоящего прокурора. В случае отмены постановления вышестоящий прокурор утверждает обвинительное заключение и направляет уголовное дело в суд (п. 2 ч. 4 ст. 221 УПК РФ). Обжалование решения прокурора о возвращении уголовного дела следователю в вышеуказанном порядке приостанавливает его исполнение (ч. 5 ст. 221 УПК РФ). Таким образом, несмотря на то что следователь и руководитель следственного органа вправе не согласиться с постановлением прокурора, возвратившего уголовное дело для производства дополнительного следствия, окончательное решение при обжаловании постановления прокурора будет принимать вышестоящий проку-

пор или Генеральный прокурор Российской Федерации. Наряду с принятием решения прокурор обязан вынести постановление об отмене меры пресечения в виде заключения под стражу, если предельный срок содержания под стражей обвиняемого истек, при этом не возбуждая ходатайства перед судом о продлении обвиняемому срока содержания под стражей.

Законодатель Федеральным законом от 02.12.2008 № 226-ФЗ внес дополнение в ч. 6 ст. 220 УПК РФ в части согласования обвинительного заключения, подписанного следователем, с руководителем следственного органа. В связи с этим было бы правильным внести и дополнение в ч. 1 ст. 39 УПК РФ (полномочия руководителя следственного органа): «согласование обвинительного заключения после подписания его следователем». А также включить в УПК РФ ст. 220.1 (решение руководителя следственного органа по уголовному делу, поступившему к нему с обвинительным заключением) следующего содержания: «Руководитель следственного органа рассматривает уголовное дело, поступившее к нему от следователя с обвинительным заключением, и в течение трех суток принимает по нему одно из следующих решений:

- 1) о выражении согласия с обвинительным заключением;
- 2) о возвращении уголовного дела с обвинительным заключением следователю для пересоставления обвинительного заключения;
- 3) о возвращении уголовного дела с обвинительным заключением следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования.

Следует обратить внимание на тенденцию изменения законодательства, регламентирующего действия и решения прокурора по поступившему к нему уголовному делу с обвинительным заключением. Статья 221 УПК РФ (о полномочиях прокурора по делу, поступившему с обвинительным заключением) изложена в редакции Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ, которая обусловлена идеей разграничения деятельности по расследованию и поддержанию обвинения в суде. Прокурор не участвует в расследовании уголовного дела, а лишь утверждает его итог в виде обвинительного заключения, выражая этим свое решение о выступлении в качестве государственного обвинителя при рассмотрении дела в суде. В связи с этим действующая редакция ст. 221 УПК РФ не предусматривает право прокурора прекращать уголовное дело либо уголовное преследование, изменять при утверждении обвинительного заключения объем обвинения либо квалификацию действий обвиняемого по уголовному закону о

менее тяжком преступлении, дополнять или сокращать список лиц, вызываемых в суд.

После утверждения обвинительного заключения прокурор направляет уголовное дело в суд, о чем уведомляет обвиняемого, его защитника, потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика и (или) представителей и разъясняет им право заявлять ходатайства о проведении предварительного слушания (ч. 1 ст. 222 УПК РФ).

Копия обвинительного заключения с приложениями подлежит обязательному вручению обвиняемому. Иное влечет возвращение судом уголовного дела прокурору.

Так, следственными органами Н. обвинялся в совершении убийства группой лиц по предварительному сговору по п. «ж» ч. 2 ст. 105 УК РФ. По постановлению судьи Московского городского суда уголовное дело в отношении Н. на основании п. 2 ч. 1 ст. 237 УПК РФ возвращено прокурору г. Москвы для устранения препятствий его рассмотрения судом (обвиняемому не была вручена копия обвинительного заключения).

Судом Центрального района г. Оренбурга возвращено уголовное дело прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ в связи с тем, что из текста расписки, приложенной к уголовному делу, не было известно, на каком языке обвиняемому вручена копия обвинительного заключения. Это имело принципиальное значение, поскольку обвиняемый являлся гражданином Республики Таджикистан.

Вполне логичным и соответствующим требованиям ч. 3 ст. 18, п. 6 ч. 4 ст. 46, п. 6 ч. 4 ст. 47 УПК РФ являлось бы дополнение ч. 2 ст. 222 УПК РФ положением о том, что в расписке обвиняемого в получении копии обвинительного заключения должно быть указано, на каком языке выполнено вручаемое ему обвинительное заключение.

За 2015 год судами Оренбургской области принято 103 решения о возвращении уголовного дела прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ, из них 32 — по уголовным делам, оконченным органами Следственного комитета Российской Федерации, 64 — оконченным органами МВД, 2 — ФСКН, в одном случае — по уголовному делу, оконченному органом ФСБ, в 4 — ФССП. И из 41 представления, вынесенного в результате обжалования прокурором данных решений, вышестоящей инстанцией отменено только 24 незаконных постановления судов.

Таким образом, нельзя недооценивать роль прокурора на данном этапе окончания предварительного расследования, поскольку в большей степени от надзирающего прокурора и зависит окончательный результат расследования, не нарушены ли конститу-

ционные права обвиняемого, потерпевшего, других лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве.

*Д. С. ПАВЛОВ,
старший помощник прокурора по правовой статистике
Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПРЕСТУПНОСТЬЮ В РЕГИОНАХ ВОЛЖСКОГО БАССЕЙНА

В современных условиях проблемы экологической безопасности, являющейся составной частью национальной безопасности государства, приобретают все более острый характер.

На сегодняшний день для Волжского бассейна актуальны такие межсубъектовые проблемы, как загрязнение поверхностных водных объектов сточными водами, незаконное пользование недрами, обращение отходов производства и потребления, эксплуатация водохранилищ и т. д., оказывающие антропогенное воздействие практически на все компоненты природы. Влияние таких процессов, как и последствия экологических правонарушений и преступлений, не ограничивается территорией лишь одного региона, а распространяется на весь Волжский бассейн.

С момента образования Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры уголовное преследование по уголовным делам об экологических преступлениях осуществлялось ею самостоятельно имеющимися в штате следственными работниками. Организационно-распорядительными документами Генеральной прокуратуры Российской Федерации на Волжскую межрегиональную природоохранную прокуратуру надзор за какими-либо органами предварительного расследования не возлагался.

С сентября 2007 года Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура стала осуществлять надзор за уголовно-процессуальной деятельностью Волжского межрегионального природоохранного следственного управления Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, образованного за счет штатной численности Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры.

Приказом Председателя Следственного комитета Российской Федерации от 05.02.2015 № 13 Волжское межрегиональное природоохранное следственное управление Следственного комитета Российской Федерации реорганизовано в форме присоединения к Следственному управлению Следственного комитета Российской Федерации по Тверской области. Находившиеся в его

производстве уголовные дела, за законностью расследования которых осуществляла надзор Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура, были переданы в территориальные управления Следственного комитета Российской Федерации.

Кроме того, Волжская межрегиональная природоохранная прокуратура осуществляет надзор за производством дознания по экологическим преступлениям, находящимся в производстве специализированного подразделения дознания УВД России по Астраханской области; по уголовным делам, находящимся в производстве территориальных органов дознания ГУВД России по Волгоградской области, а также за оперативно-розыскной деятельностью управлений полиции по борьбе с правонарушениями в сфере охраны водных биоресурсов (на областном уровне) и отделов охраны рыбных запасов (на районном уровне) Астраханской и Волгоградской областей.

Несмотря на значимость вопросов охраны окружающей среды и природопользования, в территориальных подразделениях органов внутренних дел, расположенных в Волжском бассейне (кроме УМВД России по Астраханской области и ГУ МВД России по Волгоградской области), отсутствуют специализированные подразделения, занимающиеся выявлением, раскрытием и расследованием экологических преступлений.

Территориальные следственные органы Следственного комитета Российской Федерации и подразделения органов внутренних дел в силу возложенных на них многообразных и разноплановых функций не способны в полной мере разрешить сложные и требующие специальных знаний проблемы расследования преступлений, совершенных в сфере экологии.

В то же время на поднадзорной природоохранной прокуратуре территории только в 2015 году зарегистрировано 3 586 преступлений, предусмотренных главой 26 УК РФ. Обращаясь к структуре экологической преступности, следует отметить, что 55 % всех зарегистрированных в Волжском бассейне преступлений составляет незаконная добыча (вылов) водных биологических ресурсов (ст. 256 УК РФ) и 30 % — незаконная рубка лесных насаждений (ст. 260 УК РФ).

Поскольку предварительное расследование по уголовным делам об указанных преступлениях производится в форме дознания, актуальным вопросом, на наш взгляд, является создание в регионах Волжского бассейна специализированных подразделений экологической полиции.

Данный вопрос обсуждался на совместном выездном совещании с участием Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации и Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе, посвященном обеспечению безопасности водных объектов, состоявшемуся в сентябре 2015 года в г. Ульяновске. Соответствующее предложение вошло в итоговый протокол и в настоящее время прорабатывается с участием заинтересованных федеральных органов, включая Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Также существует возможность дальнейшего совершенствования организации прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью в рассматриваемой сфере.

Работа Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры с момента ее образования была нацелена на формирование практики выявления и расследования экологических преступлений, имеющих особую специфику доказывания. В Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуре уже четверть века используется система организации надзора, зарекомендовавшая себя конкретными положительными результатами, имеются достаточный кадровый потенциал, материальная база, профессиональные навыки для обеспечения эффективного прокурорского надзора с учетом экологической обстановки на поднадзорной территории.

Распространение положительного опыта способствует формированию единообразной практики в регионах Волжского бассейна, повышает профессионализм прокурорских работников, в том числе при поддержании государственного обвинения.

В то же время оставшийся в арсенале Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры надзор за расследованием только отдельной категории уголовных дел органами дознания всего двух регионов, безусловно, сузил объемы прокурорской работы на данном направлении.

Отсутствие у Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуры полномочий по проверке материалов, направляемых в органы предварительного расследования в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, а также материалов, направляемых контролирующими органами для проведения проверки в порядке ст.ст. 144—145 УПК РФ, приводит нередко к длительности процессуальных проверок и принятию решений об отказе в возбуждении уголовных дел при очевидном наличии признаков уголовно наказуемых деяний.

По материалам, направленным в органы предварительного следствия и дознания, не поднадзорные Волжской межрегиональной природоохранной прокуратуре, природоохранным прокурорам, как правило, сложно отследить своевременность, законность и обоснованность принятых решений, так как уведомления о принятых процессуальных решениях не всегда поступают своевременно.

В связи с этим полагаем необходимым возложить на Волжскую межрегиональную природоохранную прокуратуру надзор за исполнением законов при разрешении сообщений об экологических преступлениях, о преступлениях против интересов службы в государственных, коммерческих и иных организациях, повлекших нарушение законов о защите окружающей среды и экологических прав граждан (кроме преступлений, совершенных на объектах Министерства обороны Российской Федерации и военно-промышленного комплекса), а также о преступлениях, совершенных по службе должностными лицами уполномоченных в сфере охраны окружающей среды и природопользования органов, выявленных Волжской межрегиональной природоохранной прокуратурой, подчиненными ей прокуратурами, а также уполномоченными в сфере охраны окружающей среды и природопользования органами; надзор за законностью осуществления оперативно-розыскной деятельности, дознания и предварительного следствия органами внутренних дел и подразделениями Следственного комитета Российской Федерации по уголовным делам о преступлениях указанной категории, совершенных на поднадзорной территории.

Соответствующие предложения о внесении изменений в приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 07.05.2008 № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур» в ноябре 2015 года нами направлены в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Решение указанных вопросов будет способствовать повышению эффективности прокурорского надзора в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Волжском бассейне, реализации Стратегии национальной безопасности, обеспечению устойчивого развития Российской Федерации, положительно скажется на состоянии законности и экологической ситуации в регионах бассейна р. Волги.

Научное издание

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО
СЛЕДСТВИЯ И ДОЗНАНИЯ

Научно-практический семинар

Санкт-Петербург, 10 февраля 2016 года

МАТЕРИАЛЫ

Подписано в печать 16.03.2016. Формат 60х90/16.
Печ. л. 6,25. Тираж 150 экз. Заказ 2243.

Редакционно-издательская лаборатория
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Академии Генеральной прокуратуры РФ

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Академии Генеральной прокуратуры РФ

191104, Санкт-Петербург, Литейный пр., 44



Санкт-Петербургский *филиал Академии*
Генеральной прокуратуры *Российской Федерации*



Санкт-Петербург, Литейный, 44