

КРИМИНАЛИСТИКА И КРИМИНОЛОГИЯ. СУДЕБНАЯ ЭКСПЕРТИЗА

DOI: 10.17803/1994-1471.2021.128.7.145-158

О. Ю. Антонов*,
С. В. Шепелев**

Использование специальных знаний в деятельности органов прокуратуры

Аннотация. В статье с учетом новейшей истории прокурорского надзора, мнений сотрудников прокуратуры и ученых, а также позиции Конституционного Суда Российской Федерации проанализированы законодательное регулирование и практика использования прокурором помощи сведущих лиц. Выделены и конкретизированы формы использования специальных знаний в ходе осуществления прокурорского надзора и сформулированы рекомендации по их оформлению и использованию как в ходе прокурорской проверки, так и для дальнейшего возможного после ее проведения судопроизводства. В случае если решение прокурора принимается в рамках полномочий, предоставленных Законом о прокуратуре, оно должно быть принято по результатам проверки, проведенной с участием сведущего лица. В другом случае, когда результаты прокурорской проверки в последующем облачаются в меры реагирования, содержание которых составляют правовые нормы, регулируемые в рамках судопроизводства, то для установления обстоятельств, требующих применения специальных знаний, экспертиза должна проводиться в судебном порядке. А использование в ходе прокурорской проверки специальных знаний становится основанием для дальнейшего принятия мер прокурорского реагирования. Обосновано мнение о том, что интеграция института судебной экспертизы в осуществление прокурорского надзора в чистом виде невозможна. В завершение статьи формулируется вывод о криминалистическом значении данной деятельности, в том числе для следователя, дознавателя на стадии возбуждения уголовного дела.

Ключевые слова: прокурорский надзор; прокурорская проверка; криминалистическое обеспечение; специальные знания; специалист; экспертиза; контрольно-надзорные органы; взаимодействие; проверка сообщения о преступлении; ненадлежащее оказание медицинской помощи.

© Антонов О. Ю., Шепелев С. В., 2021

* *Антонов Олег Юрьевич*, доктор юридических наук, доцент, декан факультета подготовки криминалистов Московской академии Следственного комитета Российской Федерации
Новоспасский пер., д. 11, стр. 2, г. Москва, Россия, 115172
antonov@udm.ru

** *Шепелев Сергей Валерьевич*, руководитель отдела процессуального контроля Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Удмуртской Республике, майор юстиции; аспирант Московской академии Следственного комитета Российской Федерации
Новоспасский пер., д. 11, стр. 2, г. Москва, Россия, 115172
s.shepele@mail.ru

Для цитирования: Антонов О. Ю., Шепелев С. В. Использование специальных знаний в деятельности органов прокуратуры // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 7. — С. 145–158. — DOI: 10.17803/1994-1471.2021.128.7.145-158.

Special Knowledge Application in the Prosecutor's Office Activities

Oleg Yu. Antonov, Dr. Sci. (Law), Associate Professor, Dean of the Faculty of Criminal Law Experts Training, Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation
Novospasskiy per., d. 11, str. 2, Moscow, Russia, 115172
antonov@udm.ru

Sergey V. Shepelev, Head of the Department of Procedural Control of the Investigative Department of the Investigative Committee of the Russian Federation for the Udmurt Republic, Major of Justice; Postgraduate student, Moscow Academy of the Investigative Committee of the Russian Federation
Novospasskiy per., d. 11, str. 2, Moscow, Russia, 115172
s.shepele@mail.ru

Abstract. In the paper, given the recent history of prosecutorial supervision, the opinions of prosecutors and scientists, and the position of the Constitutional Court of the Russian Federation, the authors analyze the legislation and court practice on cases when prosecutors engage experts. The forms of special knowledge application in the course of the prosecutor's supervision are highlighted and specified. The authors formulate recommendations for their design and use both during the prosecutor's investigation and for further possible legal proceedings. In case the prosecutor's decision is taken within the framework of the powers granted by the Law on the Prosecutor's Office, it must be made based on the results of an audit conducted with the participation of a competent person. In cases when the prosecutor's investigation findings are subsequently result in response measures made up of legal norms in the framework of legal proceedings, the examination must be carried out in court in order to establish the circumstances requiring the use of special knowledge. Special knowledge application in the course of the prosecutor's investigation becomes the basis for further measures of the prosecutor's response. The authors substantiate the opinion that the integration of the institution of forensic examination into the implementation of prosecutorial supervision in its pure form is impossible. At the end of the paper, a conclusion is formulated about the forensic significance of this activity, including for an investigator, an inquiry officer at the stage of initiating a criminal case.

Keywords: prosecutor's supervision; prosecutor's investigation; forensic support; special knowledge; specialist; expertise; control and supervisory authorities; interaction; verification of the crime report; inadequate medical care.

Cite as: Antonov OYu, Shepelev SV. Ispolzovanie spetsialnykh znaniy v deyatelnosti organov prokuratury [Special Knowledge Application in the Prosecutor's Office Activities]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2021;16(7):145-158. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.128.7.145-158 (In Russ., abstract in Eng.).

Применение специальных знаний в ходе осуществления профессиональных обязанностей давно стало неотъемлемой частью практической стороны работы органов прокуратуры. Развивая проведенное А. Ю. Винокуровым исследование¹, рассмотрим новейшую

историю этого вопроса с точки зрения форм использования специальных знаний прокурором и субъектов их применения.

Так, практика обращения к сведущим лицам при осуществлении прокурорского надзора была закреплена еще в Положении о прокурорском

¹ См.: Винокуров А. Ю. Привлечение прокурором специалиста при проведении проверки исполнения закона: история вопроса // Административное и муниципальное право. 2017. № 9. С. 50–63. DOI: 10.7256/2454-0595.2017.9.24118. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=24118.

надзоре в СССР², нормы которого позволяли прокурору обращаться с требованием о проведении проверки или ревизии в вышестоящий по отношению к проверяемому орган. То есть первоначальной формой использования специальных знаний в деятельности прокурора было самостоятельное их применение сведущим лицом по требованию прокурора. Результаты такой проверки анализировались прокурором и использовались для принятия мер прокурорского реагирования.

В связи с этим в научной литературе появлялись различные предложения о расширении возможностей органов прокуратуры по применению специальных знаний. Так, Л. А. Николаева указывала: «Сложная, многогранная деятельность прокурора в области общего надзора нуждается в законодательном установлении еще одного права — права требовать от руководителей государственных органов и организаций выделения соответствующих специалистов для консультирования, дачи официальных заключений и для участия в проверках по вопросам, связанным со специальными знаниями в области науки, техники, производства, искусства и др.»³. Данное мнение, по сути, предлагало распространить на прокурорский надзор имеющиеся в УПК РСФСР формы использования специальных знаний в уголовном судопроизводстве: участие специалиста, а также назначение и производство судебной экспертизы⁴.

Такой подход был учтен законодателем, поскольку в п. 2 ст. 23 Закона СССР от 30.11.1979 № 1162-Х «О прокуратуре СССР»⁵ прокурор

наделялся правом требовать не только проведения проверок и ревизий деятельности предприятий, учреждений, организаций и должностных лиц с учетом сведений о нарушениях закона, но и выделения специалистов для выяснения возникших при осуществлении надзора вопросов, а также проведения ведомственных и вневедомственных экспертиз. То есть у прокурора появилась возможность использовать специальные знания еще в двух формах — участие специалиста в проведении прокурорской проверки и назначение экспертизы.

Вторая форма использования специальных знаний в ходе осуществления прокурорского надзора — участие специалиста — была конкретизирована С. В. Парадеевой следующим образом:

- 1) привлечение специалиста к проведению проверки с целью консультирования по отдельным вопросам;
- 2) поручение специалисту определенного самостоятельного участка проверки, в связи с чем прокурор предварительно составляет ему конкретное письменное задание, по выполнении которого специалист должен представить подробную справку о результатах проверки;
- 3) дача специалистом, не участвующим в проверке, заключений по ряду вопросов, возникающих у прокурора в процессе ее проведения⁶.

Аналогичного мнения придерживался В. Н. Григоренко, который также предлагал расширенную вариативность способов оказания помощи прокурору со стороны специалиста,

² Указ Президиума ВС СССР от 24.05.1955 «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР» (утратил силу в связи с изданием Указа Президиума ВС СССР от 10.06.1981 № 5028-Х) // СПС «КонсультантПлюс».

³ Николаева Л. А. Общий надзор в советском государственном управлении : учеб. пособие. Л. : Изд-во Ленинградского университета, 1979. С. 70–71.

⁴ Закон РСФСР от 27.10.1960 (ред. от 16.01.1990) «Об утверждении Уголовно-процессуального кодекса РСФСР» (вместе с Кодексом). Ст. 133.1, 184 // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Закон СССР от 30.11.1979 № 1162-Х (ред. от 07.01.1988) «О прокуратуре СССР» (утратил силу на территории Российской Федерации с 20.02.1992 в связи с принятием постановления ВС РФ от 17.01.1992 № 2203-1) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Парадеева С. В. Полномочия прокурора по организации взаимодействия с органами контроля за исполнением законов о труде // Компетенция прокуратуры СССР : межвуз. сборник науч. трудов. Свердловск : Свердловский юрид. ин-т, 1985. С. 40–41.

отдельно выделяя проведение проверочных действий по установлению обстоятельств, которые способствовали совершению нарушений требований закона⁷.

Рассмотрим указанные формы привлечения специалиста подробнее.

Так, в ходе развития прокурорской практики были сформированы некоторые особенности привлечения прокурорами специалистов к проведению проверок соблюдения законов. Например, В. В. Долежан разделял эту форму на помощь в обнаружении подлежащих изучению и истребованию документов; помощь в осмотре мест складирования ценностей; дачу консультаций по поводу правильности оформления документальных операций; помощь в проведении расчетов и анализов⁸. В настоящее время к помощи специалистов прокурорские работники прибегают на разных этапах работы: при подготовке к проверке; при оценке материалов, поступивших из контролирующих органов; отчетных данных, носящих предметный характер, и в других случаях⁹. Эту форму использования специальных знаний в ходе прокурорских проверок в рамках прокурорского надзора можно считать оптимальной. Можно только добавить мнение А. Ю. Винокурова, разграничивающего основания для привлечения прокурором специалистов: «В случае с п. 13 ст. 21 Закона о прокуратуре [от 17.01.1992 № 2202-1] речь идет о задействовании специалистов непосредственно в прокурорской проверке, а в силу п. 1 ст. 22 этого же законодательного акта специальные

познания востребуются в рамках осуществления надзорных мероприятий, не связанных с проведением проверки»¹⁰.

Стоит отметить, что В. В. Долежаном, как и С. В. Парадеевой, была дополнительно выделена форма содействия специалистов прокурору — выполнение специалистами отдельных проверочных действий по специальным вопросам. Однако можно присоединиться к мнению А. Ю. Винокурова, который подчеркивал, что с точки зрения требований п. 13 ст. 21 Закона о прокуратуре она не может считаться правомерным применением прокурором полномочий¹¹. Действительно, в данном случае прокурор фактически перекладывает проведение своей проверки на специалиста, что, по нашему мнению, является недопустимым.

Третья предложенная С. В. Парадеевой форма была поддержана А. В. Борецким и В. В. Долежаном, которые указывали: «Выводы специалистов могут в значительной мере повлиять на результаты проверки исполнения законов. Поэтому следует предложить им представить в прокуратуру мотивированное заключение (или справку) в письменном виде. Такое заключение специалист представляет от своего имени»¹².

Что касается требований прокурора о проведении ведомственных и вневедомственных экспертиз, то, возможно, именно редкое использование привело к невключению этой формы привлечения специалиста в Закон РФ от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»¹³ (далее, в том числе вместо

⁷ Григоренко В. Н. Использование помощи специалистов в работе прокурора по общему надзору : метод. пособие. М. : ВНИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 1988. С. 6.

⁸ См.: Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. М., 1991. С. 364.

⁹ Казарина А. Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов / Институт повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры РФ. М., 2005. С. 214.

¹⁰ Винокуров А. Ю. Привлечение прокурором специалиста при проведении проверки исполнения закона // Административное и муниципальное право. 2017. № 10. С. 16–23. DOI: 10.7256/2454-0595.2017.10.24121. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=24121.

¹¹ См.: Винокуров А. Ю. Привлечение прокурором специалиста при проведении проверки исполнения закона: история вопроса.

¹² Борецкий А. В., Долежан В. В. Акты прокуратуры по общему надзору : учеб. пособие. Харьков, 1983. С. 13–15.

¹³ СПС «КонсультантПлюс».

Федерального закона, — Закон о прокуратуре). В то же время упоминание о производстве специальной экспертизы сохранилось в п. 2.5 ст. 6 и п. 6 ст. 21 данного Закона. Более того, в указанных нормах появились новые формы использования специальных знаний: исследования и испытания. В. Н. Исаенко полагает: «Специальные знания в названных формах надлежит использовать наряду с другими средствами проверок исполнения федерального законодательства»¹⁴. Нам представляется, что в последнем случае законодателя подвела юридическая техника, поскольку содержанием экспертизы как раз и являются исследования и испытания. Поэтому можно говорить лишь о возможности использования прокурором специальных знаний в форме экспертизы, однако порядок ее применения в Законе о прокуратуре не регламентирован.

В этой связи необходимо упомянуть проверку, инициированную в 2019 г. органами прокуратуры по резонансному уголовному делу, возбужденному еще в 1959 г., — по факту гибели в горах туристов из группы Игоря Дятлова. Основанием для новой проверки послужили как многочисленные обращения журналистов в прокуратуру Свердловской области, настаивающих на том, что у родственников погибших есть право знать, что произошло в горах на самом деле, так и обращения туристических фирм, занимающихся организацией туристических маршрутов. В ходе проверочных мероприятий прокуратурой даны поручения о производстве нескольких экспертиз, в том числе психологической, повторной судебно-медицинской экспертизы, ситуационной экспертизы¹⁵.

Стоит отметить, что подобная полномасштабная практика проведения экспертиз в ходе прокурорских проверок носит единственный характер, что говорит о необходимости совершенствования форм специальных знаний,

используемых прокурором. Одной из причин их недостаточного правового регулирования, по нашему мнению, является то, что в законодательстве нет (и ранее не было) перечня действий прокурора, осуществляемых им в рамках прокурорской проверки, в отличие от уголовного судопроизводства, предусматривающего возможность проведения отдельных следственных действий в ходе проверки сообщения о преступлении. В связи с этим Е. Л. Никитин отмечал: «В отличие от процедуры предварительного расследования в уголовном судопроизводстве или административного расследования в административном процессе порядок проведения прокурорской проверки недостаточно законодательно урегулирован...», что «...влечет отсутствие четкости в определении обязательности и последовательности совершения тех или иных формально-юридических действий, различные подходы к порядку производства проверочных действий...»¹⁶.

Наличие пробелов в регулировании процедуры проверки в рамках надзорных мероприятий не только на стадии непосредственной реализации, но и на начальном этапе подготовки к ней порождает ряд вопросов относительно правового оформления привлечения к проверочным мероприятиям сведущих лиц.

Оформление требования прокурора подразумевало письменную форму, предлагались его реквизиты¹⁷ и образцы¹⁸, между тем в исключительных случаях допускалась и устная договоренность с руководителем соответствующей организации, которому специалист непосредственно подчинен. Данный подход совпадал с общей практикой советского периода, когда в устной форме реализовывались даже акты прокурорского реагирования.

Большинство авторов отражали в своих работах мнение о безусловной необходимости

¹⁴ Исаенко В. Н. Возможности использования рекомендаций криминалистики и специальных знаний при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов // Законность. 2018. № 6. С. 25–29.

¹⁵ Коммерсант. № 18 (6498). 01.02.2019.

¹⁶ Никитин Е. Л. Концептуальный подход к определению функций и системы полномочий прокуратуры в России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2008. № 6. С. 58–64.

¹⁷ Борецкий А. В., Долежан В. В. Указ. соч. С. 13–15.

¹⁸ Акты прокурорского надзора / под ред. Ю. И. Скуратова. М. : Юристъ, 1997. С. 34–35.

оформления результатов проведенных специалистом проверочных мероприятий. Так, подчеркивается: «По результатам проверки специалист составляет справку (заключение), где отражаются выявленные нарушения, конкретные нормы, которые были нарушены, и обстоятельства, этому способствовавшие, лица, ответственные за недопущение этих нарушений; меры, принятие которых, по мнению специалиста, необходимо в целях устранения нарушений и способствующих им обстоятельств»¹⁹. Результаты вспомогательной деятельности специалистов, облаченные в письменную форму, содействуют не только установлению объективных обстоятельств проверки, но и повышению ее объективности и доказательственной силы в случае обжалования решения прокурора в судебном порядке. «Что касается названия фиксирующего документа, то применительно к решению экспертных задач он мог бы именоваться заключением, а в отношении аналитической деятельности правомерно говорить о справке»²⁰.

Возможно, именно по причине отсутствия правового регламентирования оформления прокурорских требований (запросов) в научной литературе не обсуждались требования к письменному оформлению заключения специалиста. Кроме того, как отмечали В. Г. Даев, М. Н. Маршунов, это может быть «обусловлено отсутствием правового статуса таких специалистов, сформулированных прав и обязанностей (специалистов), что могло снизить эффективность их участия в надзорной деятельности»²¹.

Анализируя позицию авторов учебного пособия для органов прокуратуры, нельзя не заметить, что предложение об отражении в справке (заключении) конкретных норм, которые были нарушены, и лиц, ответственных за недопущение этих нарушений, пренебрегает основным принципом использования специальных зна-

ний — недопустимостью решения сведущим лицом правовых вопросов, находящихся в данном случае в компетенции прокурора.

Поэтому существовало и противоположное мнение: «Выводы, которые может сделать специалист, основываясь на своих специальных знаниях и установленных фактах, однозначно расцениваются как консультации, не имеющие доказательственного значения и не подлежащие фиксации в процессуальных документах»²².

Правовой статус сведущих лиц, привлекаемых прокурором к осуществлению своих надзорных функций, в первую очередь должен основываться на их компетенции в рамках их основной деятельности.

Поэтому, возвращаясь к первоначальной форме использования специальных знаний в ходе прокурорского надзора (требование проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций), можно отметить ее существенный недостаток — узкий круг субъектов такой проверки: вышестоящий по отношению к проверяемому орган мог быть коррупционным, непрофессиональным либо этот орган мог проводить такую проверку в течение длительного времени, не позволяя прокурору своевременно выявлять и пресекать нарушения закона. Так, В. Д. Ломовский указывал: «Неправильно, когда в прокурорской проверке принимают непосредственное участие специалисты — должностные лица, которым подконтрольна или подведомственна проверяемая прокурором организация, т.е. лица, заинтересованные (так или иначе) в исходе прокурорского надзора»²³.

В связи с этим законодатель последовательно корректировал перечень органов, от которых прокурор мог требовать проведения проверок и ревизий. Так, согласно Закону СССР, в этот пере-

¹⁹ Проверка прокурором исполнения законов : пособие / под общ. ред. Н. В. Субановой. М. : Ген. прокуратура РФ, Академия Ген. прокуратуры РФ, 2015. С. 43.

²⁰ Винокуров А. Ю. Привлечение прокурором специалиста при проведении проверки исполнения закона.

²¹ Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. М. : Изд-во Ленинградского ун-та, 1990. С. 89.

²² Жогин Н. В. Теория доказательств в советском уголовном процессе. М., 1973. С. 705.

²³ Ломовский В. Д. Прокурорская проверка исполнения законов : учеб. пособие. Тверь, 1993. С. 34.

чень были включены министерства, государственные комитеты и ведомства, предприятия, учреждения и организации, исполнительные и распорядительные органы местных Советов народных депутатов, колхозы, кооперативные и иные общественные организации.

Однако на практике реализация полномочий прокурора шла в основном по пути задействования в прокурорских проверках сведущих лиц, как правило состоящих в штате контрольно-надзорных органов²⁴. Привлечение органов вневедомственного контроля в качестве специалистов (консультантов) в проверках в рамках общего надзора, как отмечают ученые-правоведы того времени, являлось одним из действенных методов обеспечения полного выявления нарушений законов и способствующих им обстоятельств, а также одной из форм межведомственного взаимодействия²⁵. Это объясняется тем, что «должностные лица органов вневедомственного контроля, как правило, являются специалистами, хорошо знающими условия, характер и специфику деятельности объектов, на которые распространяется их контрольная (надзорная) деятельность»²⁶. В связи с этим на практике не возникает проблема удостоверения в компетентности данных специалистов, о которой упоминают некоторые авторы²⁷.

Далее в Закон о прокуратуре (п. 13 ст. 21) были внесены поправки²⁸, и к проверке в ходе осуществления прокурором надзорной деятельности стали привлекаться представители государственных органов. Цель их привлечения — осуществление экспертно-аналитических функций. Однако данные функции законодательно не зафиксированы, поэтому представляется, что при-

влечение представителей госорганов возможно именно в качестве реализации права прокурора требовать от руководителей и других должностных лиц выделения специалистов для выяснения вопросов. Этот вопрос требует определенной конкретизации и отграничения от деятельности контрольно-надзорных и иных государственных органов.

Например, согласно ст. 14 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» проверка юридических лиц и индивидуальных предпринимателей проводится на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора). Таким образом, должностные лица органа государственного контроля (надзора) уполномочены на проведение проверки только при наличии соответствующего приказа (распоряжения). При этом, согласно п. 3 ч. 3 ст. 1 данного Закона, его положения не применяются при осуществлении прокурорского надзора (за исключением случаев проведения органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок по требованию прокурора). Поскольку в случае привлечения должностных лиц органов контроля (надзора) в качестве специалистов не выносится приказ (распоряжение) о проведении проверки, указанные лица не уполномочены на проведение контроля (надзора) и, соответственно, на применение мер реагирования по выявленным фактам нарушений. Проверка является полностью прокурорской,

²⁴ Винокуров А. Ю. Привлечение прокурором специалиста при проведении проверки исполнения закона.

²⁵ Берензон А. Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. М., 1977. С. 84.

²⁶ Берензон А. Д., Гудкович Ю. Д. Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействие прокуроров с ними при осуществлении общего надзора. М. : Юрид. лит., 1976. С. 21–22.

²⁷ См., например: Маслова С. В. Актуальные вопросы привлечения специалистов к проведению прокурорских проверок исполнения законодательства, регулирующего управление и распоряжение федеральной собственностью // Вестник Московского университета МВД России. 2011. № 11. С. 179.

²⁸ Федеральный закон от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

и именно прокурор принимает окончательное решение о целесообразности подготовки мер реагирования в отношении проверяемых органов и учреждений. В то же время справка (акт проверки), предоставляемая специалистами согласно требованиям, установленным соответствующими контрольно-надзорными органами, по своему содержанию является документом, отражающим в материалах прокурорской проверки факт и результаты использования специальных знаний, она играет существенную роль для принятия законного и обоснованного решения по результатам осуществления органами прокуратуры надзорной функции.

Данной позиции придерживается Конституционный Суд РФ, который, признавая взаимосвязанные положения п. 1 ст. 6, п. 2 ст. 21 и п. 1 ст. 22 Закона о прокуратуре не противоречащими Конституции РФ, полагает следующее. Во-первых, привлечение прокурором представителей (сотрудников) органа, уполномоченного на осуществление федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций, к участию в проверке исполнения законов конкретной некоммерческой организацией обусловлено необходимостью придания этим сторонним лицам правового статуса специалистов, компетентных в решении вопросов, которые возникли или могут возникнуть в ходе прокурорской проверки, и не влечет изменения ее характера как проводимой именно в порядке реализации органами прокуратуры возложенных на них функций прокурорского надзора. Во-вторых, привлечение к участию в проведении проверки исполнения законов некоммерческой организацией представителей (сотрудников) других государственных органов возможно лишь в целях осуществления ими вспомогательных (экспертно-аналитических) функций, что исключает самостоятельное проведение проверочных действий от имени и в

рамках компетенции соответствующих государственных органов²⁹.

Необходимо подчеркнуть, что сжатая формулировка о возможности привлечения специалиста к проверке в российском Законе о прокуратуре сохранилась со времен Закона СССР. С другой стороны, наблюдается существенное смещение акцента с поручения проверок, ревизий и экспертиз, а также возможности предоставления специалиста при осуществлении надзорной деятельности к непосредственному привлечению специалистов (консультантов) к конкретной работе. Таким образом, роль сведущих лиц под влиянием прокурорской практики претерпела определенные трансформации в понимании законодателя.

Однако отдельные исследователи продолжают выделять свои формы использования специальных знаний в ходе прокурорских проверок.

Так, В. Д. Ломовский полагает, что первая форма «приближается к экспертной деятельности, а выводы специалиста — к заключению эксперта». При этом он делегирует специалисту право потребовать от прокурора представления дополнительных материалов, которые могут понадобиться для объективности выводов³⁰. Аналогичное право предусмотрено у судебного эксперта действующим уголовно-процессуальным и иным законодательством. Однако это лишь одно из целого перечня прав, которыми обладает судебный эксперт.

Нам представляется, что интеграция института судебной экспертизы в осуществление прокурорского надзора в чистом виде неприемлема по многим причинам. В первую очередь это обусловлено упомянутым выше отсутствием законодательного закрепления порядка проведения прокурорской проверки, а также правового статуса специалиста и эксперта в Законе о прокуратуре. В связи с этим представляется необходимым внести изменения в данный Закон,

²⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 статьи 6, пункта 2 статьи 21 и пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с жалобами Межрегиональной ассоциации правозащитных общественных объединений «Агора»... и гражданки С. А. Ганнушкиной». Абз. 4 п. 2 резолютивной части.

³⁰ См.: Ломовский В. Д. Указ. соч. С. 31–32.

заменяя «проведения исследований, испытаний, специальных экспертиз» (абз. 1 п. 2.5 ст. 6, абз. 2 п. 10 ст. 21) на «получения результатов проводимых по требованию прокурора проверок, ревизий или заключений специалистов».

Вторая предлагаемая В. Д. Ломовским форма использования в области прокурорского надзора специальных знаний — деятельность специалиста, носящая характер консультации или содействия прокурору, оказания ему различной технической помощи. В этом случае его действия, суждения целесообразно облекать в форму письменных объяснений, которые специалист дает прокурору при производстве прокурорской проверки и решении вопросов прокурорского надзора³¹. В последнем случае можно согласиться с автором и получать от специалиста письменные заключения и показания по аналогии с существующими видами доказательств, предусмотренных УПК РФ (суждений, мнений или сведений специалиста по поставленным вопросам).

Что касается действий специалиста, оказывающего содействие прокурору в проведении проверки, то, как описано выше, они являются самостоятельной формой использования специальных знаний в ходе прокурорского надзора, поэтому подлежат отдельному оформлению. Действительно, в прокурорский надзор невозможно имплементировать уголовно-процессуальное законодательство, отражающее участие специалиста в следственном действии в соответствующем протоколе, поскольку, как указывалось выше, деятельность прокурора в ходе проверки и ее оформление не урегулированы Законом о прокуратуре. Представляется оптимальным оформлять такие действия в актах прокурора лишь в вводной части путем упоминания, что прокурорская проверка проводилась с участием конкретного специалиста (с указанием его фамилии, инициалов, места работы и занимаемой должности).

Вышеизложенное позволяет выделить следующие формы использования специальных знаний в ходе прокурорского надзора:

- требование о проведении проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, а также ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;
- привлечение специалистов к проведению прокурорской проверки, в том числе из государственных органов;
- получение объяснений или заключений специалистов по возникшим в ходе прокурорской проверки вопросам;
- поручение выделенным для проведения прокурорской проверки специалистам производства экспертизы.

Например, органами прокуратуры Удмуртской Республики с привлечением специалистов контролирующих органов в сфере здравоохранения проведена проверка порядка оказания медицинской помощи АУЗ УР «Станция скорой медицинской помощи Министерства здравоохранения Удмуртской Республики» несовершеннолетнему, получившему травму во время спортивной тренировки. В связи с нарушениями требований действующего закона, зафиксированными привлеченными специалистами в акте проверки, органы прокуратуры направили материалы проверки по указанному факту в следственное подразделение следственного управления Следственного комитета РФ по Удмуртской Республике в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. По результатам рассмотрения направленных материалов возбуждено уголовное дело по ч. 2 ст. 109 УК РФ³². Стоит отметить, что процессуальная проверка органами следствия при этом не проводилась. Объем собранных материалов, подкрепленных выводами сведущих лиц, оказался достаточен для принятия решения о возбуждении уголовного дела, что, несомненно, является положительным примером практического применения специальных знаний с точки зрения своевременности принятия мотивированных процессуальных решений, ведущих к защите и восстановлению нарушенных прав граждан.

³¹ См.: Ломовский В. Д. Указ. соч. С. 31–32.

³² Контрольное производство следственного управления Следственного комитета РФ по Удмуртской Республике по уголовному делу № 11802940002012565.

Изложенное свидетельствует о том, что получение официального документального подтверждения данных о нарушениях со стороны специалистов в сфере оказания медицинской помощи — не просто необходимое условие при проведении подобных проверок, а обязательный фактор при принятии законного и обоснованного решения прокурором.

Более того, результаты проверки контрольно-надзорных органов в данном случае позволили следователю также усмотреть в действиях (бездействии) лиц, в отношении которых проводилась прокурорская проверка, признаки уголовно наказуемого деяния и незамедлительно, без дополнительных проверочных мероприятий, принять обоснованное решение о возбуждении уголовного дела. Аналогичного мнения придерживается И. И. Таратонов: «Суждение специалиста, полученное в ходе проверки поступившей в прокуратуру информации о нарушении законодательства, не может, к примеру, стать полноценным доказательством по уголовному делу, однако оно может послужить основанием для возбуждения уголовного дела, ориентировать участников уголовного преследования на привлечение конкретных специалистов, проведение следственных действий и экспертиз. Такое же значение могут иметь и результаты ревизионных и аудиторских проверок, которые впоследствии могут быть приобщены к материалам уголовного дела в порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным законодательством, и приобрести доказательственное значение по уголовному делу»³³. Данная практика является достаточно распространенной и способствует организации надлежащего взаимодействия следователя (дознавателя) и прокурора в целях выявления преступлений³⁴.

Существует и негативная практика взаимодействия прокурора и контрольно-надзорных органов, описанная, например, Е. И. Беспаловой: в ходе прокурорской проверки по обращению заявителя Д. о нарушении его прав при оказании ему медицинской помощи установлено следующее. Согласно заключению комитета по здравоохранению Санкт-Петербурга, имеющиеся у Д. заболевания не имеют причинно-следственной связи с качеством оказанной медицинской помощи. Между тем по результатам комиссионного судебно-медицинского исследования медицинских документов, проведенного бюро судебно-медицинской экспертизы по поручению органов прокуратуры, выявлены недостатки при оказании заявителю медицинской помощи и сделан вывод о вероятности не прямой причинно-следственной связи между установленными дефектами медицинской помощи и ухудшением состояния его здоровья. Материалы проверки по указанному факту направлены органами прокуратуры города в СК России³⁵. Данный пример свидетельствует о том, что необходимость в производстве экспертизы в рамках прокурорской проверки возникает при наличии решения контрольно-надзорного или иного государственного органа, основанного на результатах проведенного сведущими лицами ведомственного исследования, но весьма далекого от объективных реалий.

Подтверждая предыдущий вывод, можно согласиться с мнением Ю. В. Лавровой, полагающей, что привлечение специалистов контрольно-надзорных органов (в зависимости от предмета проверки, проводимой прокурорами в сфере соблюдения прав лиц с ограниченными возможностями здоровья) в большинстве случаев не приводит к желаемым результатам, поскольку выявление нарушений свидетель-

³³ См.: Таратонов И. И. К вопросу о привлечении и использовании прокурором специальных знаний при осуществлении уголовного преследования по уголовным делам о преднамеренных банкротствах // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2016. № 3-2. С. 432–433.

³⁴ См. подробнее: Антонов О. Ю. Результаты взаимодействия Следственного комитета Российской Федерации с органами прокуратуры по выявлению преступлений // Следственный комитет Российской Федерации: второе десятилетие на службе Отечеству : материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 7 февраля 2019 г.) / под общ. ред. А. М. Багмета. М., 2019. С. 51–52.

³⁵ См.: Беспалова Е. И. Использование специальных знаний при осуществлении прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства // Законность. 2016. № 7. С. 14.

ствует о некачественной работе при проведении самостоятельных проверок и низком уровне реализации своих полномочий указанными специалистами. Кроме того, в случае выявления нарушений по результатам совместной проверки в сфере соблюдения прав лиц с ограниченными возможностями здоровья возникает вопрос о возможности принятия мер прокурорского реагирования и исключения факта подмены и дублирования полномочий со стороны органов прокуратуры и контрольно-надзорных органов³⁶.

Таким образом, повторное использование специальных знаний в целях установления обстоятельств проверки, на наш взгляд, оптимально применять именно в форме экспертизы.

На основании изложенного можно предложить следующие рекомендации по использованию в ходе осуществления прокурорского надзора специальных знаний. Если решение прокурора принимается в рамках полномочий, предоставленных Законом о прокуратуре, то есть, по сути, является окончательным, то оно должно быть принято по результатам проверки, проведенной с участием сведущего лица. Факт его участия должен подтверждаться в материалах проверки в справке (акте проверки), заключении или объяснениях специалиста либо отражаться во вводной части акта прокурорского реагирования. В другом случае, когда результаты прокурорской проверки в последующем облачаются в меры реагирования, содержание которых составляют правовые нормы, регулируемые в рамках гражданского, административного или уголовного судопроизводства, то для установления обстоятельств, требующих применения специальных знаний, экспертиза должна проводиться в судебном порядке. Однако перечисленные в первом случае формы использования специальных знаний в ходе прокурорской проверки также чаще всего становятся основанием для дальнейшего принятия мер прокурорского реагирования.

Таким образом, рассмотренные формы использования специальных знаний в ходе

осуществления прокурорского надзора можно соотнести с действиями дознавателя, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа, производимыми в ходе рассмотрения сообщения о преступлении и принятия по нему решения, предусмотренными в ч. 1 ст. 144 УПК РФ. Проверку сообщения о преступлении, а также необходимые в ходе ее проведения следственные действия осуществляет следователь как процессуально самостоятельное лицо. Направление прокурорской проверки выбирает прокурор — инициатор проверочных мероприятий. И в том и в другом случае привлеченный следователем или прокурором специалист следует намеченному плану проверки, корректируя, уточняя подробности и разъясняя поставленные перед ним вопросы, не выходя за пределы своих специальных знаний. Сущность назначаемой в ходе обеих проверок экспертизы также идентична, только не урегулирована в рамках прокурорской проверки, что снижает ее доказательственное значение в ходе возможного последующего судопроизводства.

По мнению В. Н. Исаенко, проверку исполнения федерального законодательства, в результате которой установлен факт его преступного нарушения, можно рассматривать как разновидность механизма выявления преступления. Поскольку эта деятельность прокурора не регулируется уголовно-процессуальным законом, ее результаты имеют криминалистическое (поисковое) значение, указывая ориентиры действий следователя, дознавателя, органа дознания³⁷. Используя описанную практику прокурорского надзора, оптимальной формой использования специальных знаний на стадии возбуждения уголовного дела можно признать требование производства контрольно-надзорными органами в рамках их компетенции документальных проверок, ревизий, исследований документов. И наоборот, опыт работы следствия и дознания в данной стадии может применяться в целях организации криминалистического обеспечения деятельности органов прокуратуры.

³⁶ См.: Лаврова Ю. В. Взаимодействие прокуратуры с органами, организациями, учреждениями как одно из направлений совершенствования надзора за соблюдением прав лиц с ограниченными возможностями здоровья // Вестник Костромского государственного университета. 2019. Т. 25. № 3. С. 193.

³⁷ Исаенко В. Н. Указ. соч.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Антонов О. Ю. Результаты взаимодействия Следственного комитета Российской Федерации с органами прокуратуры по выявлению преступлений // Следственный комитет Российской Федерации: второе десятилетие на службе Отечеству : материалы Международной научно-практической конференции (Москва, 7 февраля 2019 г.) / под общ. ред. А. М. Багмета. — М., 2019. — С. 50–56.
2. Беспалова Е. И. Использование специальных знаний при осуществлении прокурорского надзора за исполнением федерального законодательства // Законность. — 2016. — № 7. — С. 13–15.
3. Берензон А. Д. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. — М., 1977. — 245 с.
4. Берензон А. Д., Гудкович Ю. Д. Прокурорский надзор за исполнением законов органами вневедомственного контроля и взаимодействие прокуроров с ними при осуществлении общего надзора. — М. : Юрид. лит., 1976. — 231 с.
5. Борецкий А. В., Долежан В. В. Акты прокуратуры по общему надзору : учеб. пособие. — Харьков, 1983. — 66 с.
6. Винокуров А. Ю. Привлечение прокурором специалиста при проведении проверки исполнения закона: история вопроса // Административное и муниципальное право. — 2017. — № 9. — С. 50–63. — DOI: 10.7256/2454-0595.2017.9.24118.
7. Винокуров А. Ю. Привлечение прокурором специалиста при проведении проверки исполнения закона // Административное и муниципальное право. — 2017. — № 10. — С. 16–23. — DOI: 10.7256/2454-0595.2017.10.24121.
8. Григоренко В. Н. Использование помощи специалистов в работе прокурора по общему надзору : метод. пособие. — М. : ВНИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 1988. — 52 с.
9. Даев В. Г., Маршунов М. Н. Основы теории прокурорского надзора. — М. : Издательство Ленинградского ун-та, 1990. — 136 с.
10. Долежан В. В. Проблемы компетенции прокуратуры : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. — М., 1991. — 514 с.
11. Жогин Н. В. Теория доказательств в советском уголовном процессе. — М., 1973. — 736 с.
12. Исаенко В. Н. Возможности использования рекомендаций криминалистики и специальных знаний при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов // Законность. — 2018. — № 6. — С. 25–29.
13. Казарина А. Х. Предмет и пределы прокурорского надзора за исполнением законов // Институт повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — М., 2005. — 278 с.
14. Лаврова Ю. В. Взаимодействие прокуратуры с органами, организациями, учреждениями как одно из направлений совершенствования надзора за соблюдением прав лиц с ограниченными возможностями здоровья // Вестник Костромского государственного университета. — 2019. — Т. 25. — № 3. — С. 192–195.
15. Ломовский В. Д. Прокурорская проверка исполнения законов : учеб. пособие. — Тверь, 1993. — 75 с.
16. Маслова С. В. Актуальные вопросы привлечения специалистов к проведению прокурорских проверок исполнения законодательства, регулирующего управление и распоряжение федеральной собственностью // Вестник Московского университета МВД России. — 2011. — № 11. — С. 178–180.
17. Никитин Е. Л. Концептуальный подход к определению функций и системы полномочий прокуратуры в России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2008. — № 6. — С. 58–64.
18. Николаева Л. А. Общий надзор в советском государственном управлении : учеб. пособие. — Л. : Изд-во Ленинградского университета, 1979. — 103 с.

19. Проверка прокурором исполнения законов : пособие / под общ. ред. Н. В. Субановой. — М. : Ген. прокуратура РФ, Академия Ген. прокуратуры РФ, 2015. — 124 с.
20. Таратонов И. И. К вопросу о привлечении и использовании прокурором специальных знаний при осуществлении уголовного преследования по уголовным делам о преднамеренных банкротствах // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. — 2016. — № 3-2. — С. 430–435.
21. Парадеева С. В. Полномочия прокурора по организации взаимодействия с органами контроля за исполнением законов о труде // Компетенция прокуратуры СССР : межвуз. сборник науч. трудов. — Свердловск : Свердловский юрид. ин-т, 1985. — С. 38–45.

Материал поступил в редакцию 8 августа 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Antonov O. Yu. Rezul'taty vzaimodejstviya Sledstvennogo komiteta Rossijskoj Federacii s organami prokuratury po vyavleniyu prestuplenij // Sledstvennyj komitet Rossijskoj Federacii: vtoree desyatiletie na sluzhbe Otechestvu : materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii (Moskva, 7 fevralya 2019 g.) / pod obshch. red. A. M. Bagmeta. — M., 2019. — S. 50–56.
2. Bespalova E. I. Ispol'zovanie special'nyh znaniy pri osushchestvlenii prokurorskogo nadzora za ispolneniem federal'nogo zakonodatel'stva // Zakonnost'. — 2016. — № 7. — S. 13–15.
3. Berenzon A. D. Osnovnye napravleniya sovershenstvovaniya obshchego nadzora sovetskoj prokuratury : dis. ... d-ra yurid. nauk : 12.00.02. — M., 1977. — 245 s.
4. Berenzon A. D., Gudkovich Yu. D. Prokurorskij nadzor za ispolneniem zakonov organami vnevedomstvennogo kontrolya i vzaimodejstvie prokurorov s nimi pri osushchestvlenii obshchego nadzora. — M. : Yurid. lit., 1976. — 231 s.
5. Boreckij A. V., Dolezhan V. V. Akty prokuratury po obshchemu nadzoru : ucheb. posobie. — Har'kov, 1983. — 66 s.
6. Vinokurov A. Yu. Privlechenie prokurorom specialista pri provedenii proverki ispolneniya zakona: istoriya voprosa // Administrativnoe i municipal'noe pravo. — 2017. — № 9. — S. 50–63. — DOI: 10.7256/2454-0595.2017.9.24118.
7. Vinokurov A. Yu. Privlechenie prokurorom specialista pri provedenii proverki ispolneniya zakona // Administrativnoe i municipal'noe pravo. — 2017. — № 10. — S. 16–23. — DOI: 10.7256/2454-0595.2017.10.24121.
8. Grigorenko V. N. Ispol'zovanie pomoshchi specialistov v rabote prokurora po obshchemu nadzoru : metod. posobie. — M. : VNII problem ukrepleniya zakonnosti i pravoporyadka, 1988. — 52 s.
9. Daev V. G., Marshunov M. N. Osnovy teorii prokurorskogo nadzora. — M. : Izdatel'stvo Leningradskogo un-ta, 1990. — 136 s.
10. Dolezhan V. V. Problemy kompetencii prokuratury : dis. ... d-ra yurid. nauk : 12.00.01. — M., 1991. — 514 s.
11. Zhogin N. V. Teoriya dokazatel'stv v sovetskom ugovnom processe. — M., 1973. — 736 s.
12. Isaenko V. N. Vozmozhnosti ispol'zovaniya rekomendacij kriminalistiki i special'nyh znaniy pri osushchestvlenii prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov // Zakonnost'. — 2018. — № 6. — S. 25–29.
13. Kazarina A. H. Predmet i predely prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov // Institut povysheniya kvalifikacii rukovodyashchih kadrov General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii. — M., 2005. — 278 s.
14. Lavrova Yu. V. Vzaimodejstvie prokuratury s organami, organizacijami, uchrezhdeniyami kak odno iz napravlenij sovershenstvovaniya nadzora za soblyudeniem prav lic s ogranichennymi vozmozhnostyami zdorov'ya // Vestnik Kostromskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2019. — T. 25. — № 3. — S. 192–195.
15. Lomovskij V. D. Prokurorskaya proverka ispolneniya zakonov : ucheb. posobie. — Tver', 1993. — 75 s.

16. Maslova S. V. Aktual'nye voprosy privlecheniya specialistov k provedeniyu prokurorskih proverok ispolneniya zakonodatel'stva, reguliruyushchego upravlenie i rasporyazhenie federal'noj sobstvennost'yu // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. — 2011. — № 11. — S. 178–180.
17. Nikitin E. L. Konceptual'nyj podhod k opredeleniyu funkcij i sistemy polnomochij prokuratury v Rossii // Vestnik Akademii General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii. — 2008. — № 6. — S. 58–64.
18. Nikolaeva L. A. Obshchij nadzor v sovetskom gosudarstvennom upravlenii : ucheb. posobie. — L. : Izd-vo Leningradskogo universiteta, 1979. — 103 s.
19. Proverka prokurorom ispolneniya zakonov : posobie / pod obshch. red. N. V. Subanovoj. — M. : Gen. prokuratura RF, Akademiya Gen. prokuratury RF, 2015. — 124 s.
20. Taratonov I. I. K voprosu o privlechenii i ispol'zovanii prokurorom special'nyh znaniy pri osushchestvlenii ugovornogo presledovaniya po ugovornym delam o prednamerennyh bankrotstvah // Izvestiya TulGU. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki. — 2016. — № 3-2. — S. 430–435.
21. Paradeeva S. V. Polnomochiya prokurora po organizacii vzaimodejstviya s organami kontrolya za ispolneniem zakonov o trude // Kompetenciya prokuratury SSSR : mezhvuz. sbornik nauch. trudov. — Sverdlovsk : Sverdlovskij yurid. in-t, 1985. — S. 38–45.