

## ПРОБЛЕМЫ ПОДГОТОВКИ И ПРИМЕНЕНИЯ АКТОВ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ ПРИ НАДЗОРЕ ЗА ОРГАНАМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ

**Едигарьев Дмитрий Евгеньевич**

Аспирант кафедры прокурорской деятельности Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (Екатеринбург),  
ORCID: 0000-0003-2052-156X, e-mail: dima-yedigarev@bk.ru

*В статье рассмотрены отдельные проблемы, связанные с подготовкой и реализацией таких актов прокурорского реагирования, как требование и постановление о направлении материалов в компетентные органы для решения вопроса об уголовном преследовании, при надзоре за органами предварительного следствия. Автор обращает внимание на ошибочность решения законодателя о лишении прокурора полномочия самостоятельно возбуждать уголовное дело. Предлагается вернуть такое полномочие органам прокуратуры и внести соответствующие изменения в уголовно-процессуальное законодательство и закон о прокуратуре.*

*Ключевые слова: прокурорский надзор, органы следствия, полномочия прокурора, акты реагирования, требование прокурора*

*Для цитирования: Едигарьев Д. Е. Проблемы подготовки и применения актов прокурорского реагирования при надзоре за органами предварительного следствия // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 5. С. 27–32. DOI: [http://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_5\\_27](http://doi.org/10.34076/22196838_2022_5_27).*

## PROBLEMS IN THE PREPARATION AND APPLICATION OF ACTS OF PROSECUTORIAL RESPONSE WHEN SUPERVISING THE PRELIMINARY INVESTIGATION BODIES

**Edigariyev Dmitry**

Post-graduate, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Yekaterinburg),  
ORCID: 0000-0003-2052-156X, e-mail: dima-yedigarev@bk.ru

*The article deals with certain problems associated with the preparation and implementation of such acts of prosecutorial response as a request and a decision to send materials to the competent authorities to resolve the issue of criminal prosecution, while supervising the preliminary investigation bodies. The author draws attention to the fallacy of legislator's decision to deprive the prosecutor of the power to independently initiate a criminal case. It is proposed to return such powers to the prosecutor's office and to make appropriate amendments to the criminal procedure legislation and the law on the prosecutor's office.*

*Key words: prosecutor's supervision, investigation bodies, prosecutor's powers, response acts, prosecutor's request*

*For citation: Edigariyev D. (2022) Problems in the preparation and application of acts of prosecutorial response when supervising the preliminary investigation bodies. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 5, pp. 27–32, DOI: [http://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_5\\_27](http://doi.org/10.34076/22196838_2022_5_27).*

Надзор за соблюдением законов органами предварительного следствия является одним из ключевых направлений надзорной деятельности органов прокуратуры. В сво-

ем докладе, посвященном итогам работы органов прокуратуры в первом полугодии 2021 г., Генеральный прокурор указал, что надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования и дознания в отчетный период осуществлялся с учетом необходимости повышения его результативности. Было отмечено, что сократилось на 1,3 % число уголовных дел, расследованных в срок свыше установленного законом, на 3,6 % – приостановленных производством, на 4,4 % – дел, возвращенных прокурорами для производства дополнительного расследования. «Повысилась активность прокуроров при направлении материалов в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании (+6,4 %), по итогам рассмотрения которых возбуждено около 3 тыс. уголовных дел (+2,3 %)»<sup>1</sup>.

На практике возникает ряд проблем, связанных с применением актов прокурорского реагирования при надзоре за органами следствия. Одним из таких актов является требование. Нередко требование считается фиктивным, поскольку де-юре этот акт должен быть рычагом воздействия на органы следствия с целью устранения допущенных ими нарушений, а де-факто он лишь констатирует выявленные в ходе проверки нарушения. В. В. Дронов отмечает, что требование, скорее, носит «фиксирующий характер», «однако прокурор в требовании ставит вопрос о привлечении лиц, допустивших, например, волокиту по делу, к дисциплинарной ответственности». «В требовании также часто указывается на нарушение следователем ст. 73 УПК РФ, однако при анализе такого рода мер реагирования становится ясно, что они представляют собой универсальную смесь из фиксации фактов нарушения закона, которые устранены быть не могут, например нарушение требований разумности сроков уголовного судопроизводства, и указаний на те нарушения закона, которые могут и должны быть устранены»<sup>2</sup>.

Еще одна проблема применения работниками органов прокуратуры требований связана с их оспоримостью. Из положений ст. 37 УПК РФ следует, что требования прокурора носят обязывающий характер лишь для органов дознания. Требования прокурора к органам предварительного следствия могут быть оспорены на основании ч. 6 ст. 37 УПК РФ. В соответствии с этой нормой в случае несогласия руководителя следственного органа либо следователя с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор вправе обратиться с требованием об устранении указанных нарушений к руководителю вышестоящего следственного органа. В случае несогласия руководителя вышестоящего следственного органа с указанными требованиями прокурора прокурор вправе обратиться к Председателю Следственного комитета РФ или руководителю следственного органа федерального органа исполнительной власти. В случае несогласия Председателя Следственного комитета РФ или руководителя следственного органа федерального органа исполнительной власти с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, прокурор вправе обратиться к Генеральному прокурору Российской Федерации, решение которого является окончательным.

Требования прокурора не всегда оказывают должное влияние на ход расследования органов предварительного следствия, поскольку согласно ч. 4 ст. 39 УПК РФ у руководителя следственного органа есть право на мотивированное несогласие с требованием прокурора. Полагаем, что значимость требований прокурора как средства реагирования может быть повышена с помощью корректив уголовно-процессуального законодательства, в частности ч. 4 ст. 39 УПК РФ, с учетом положений ч. 1 ст. 6 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 (ред. от 1 июля 2021 г.) «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), в соответствии с которыми требования прокурора, вытекающие из его полномочий, предусмотренных ст. 9.1,

<sup>1</sup> Под председательством Генпрокурора России Игоря Краснова состоялось совещание, посвященное итогам работы органов прокуратуры в первом полугодии 2021 года // Генеральная прокуратура Российской Федерации: офиц. сайт. 2021. 29 июля. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/search?article=64046867> (дата обращения: 30.03.2022).

<sup>2</sup> Дронов В. В. Надзор за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие // Законность. 2014. № 5. С. 48–49.

22, 27, 30, 33, 39.1 и 39.2 Закона о прокуратуре, подлежат безусловному исполнению в установленный срок.

Еще одна проблема, с которой на практике сталкивается прокурор, связана с исполнением постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Напомним, что законодатель лишил прокурора полномочия самостоятельно возбуждать уголовное дело и предусмотрел полномочие о вынесении постановления о направлении материалов в компетентные органы для решения вопроса об уголовном преследовании. Такие изменения вызвали множество дискуссий среди ученых и практиков. Бывший Генеральный прокурор РФ Ю. Я. Чайка отмечал, что, «когда затрагиваются конституционные права гражданина, такие действия должен санкционировать прокурор. Следовательно – рабочий инструмент в руках прокурора. Во всем мире прокурор выполняет одну из двух функций: сам расследует уголовное дело либо руководит расследованием. У нас, к сожалению, нет ни той, ни другой функции»<sup>1</sup>. Аналогичную позицию занимают многие представители академического сообщества. Например, З. Ш. Гатауллин указывает, что отстранение прокурора от непосредственного принятия решения о возбуждении и об отказе в возбуждении уголовного дела приводит к возрастанию роли узковедомственных интересов в расследовании преступлений, росту коррупции в следственных органах, поскольку внешний (прокурорский) надзор за расследованием, играющий сдерживающую роль, оказывается существенно ослабленным<sup>2</sup>.

Некоторые исследователи все же считают, что возврат прокурору полномочия по возбуждению уголовного дела даже при наличии для этого оснований не решит проблему. Например, из рассуждений А. М. Багмета следует, что возвращение прокурору полномочия возбуждать уголовное дело – шаг назад, который перечеркнет все изменения законодательства, регулирующие деятельность органов предварительного следствия, так как процессуальная самостоятельность следователя – неотъемлемая составная часть его правового статуса в уголовном процессе и залог беспристрастного расследования преступлений<sup>3</sup>.

И. С. Дикарев подчеркивает, что критика законодательства в этой части «не может быть принята в силу ошибочности ее исходной посылки», так как «законодатель сформировал принципиально новый правовой статус прокурора в досудебном производстве как непричастного к осуществлению уголовного преследования органа, чья процессуальная функция на протяжении всего расследования исчерпывается беспристрастным надзором за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»<sup>4</sup>. По его мнению, «даже противники произошедших преобразований отмечают негативное влияние, которое оказывало участие прокурора в уголовном преследовании, на осуществление им надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования», а «отделение функции прокурорского надзора от уголовного преследования позволило добиться повышения объективности и, как следствие, усиления прокурорского надзора»<sup>5</sup>.

Е. Р. Ергашев, В. М. Бозров и Ф. М. Кобзарев поднимают тему компенсаторных полномочий прокурора как альтернативы права прокурора возбуждать уголовное дело при наличии для этого законных оснований<sup>6</sup>. Суть предлагаемого компенсаторного полномочия прокурора сводится к праву прокурора возбуждать уголовное дело лишь тогда, когда по итогам проверки им выявлено незаконное решение об отказе

<sup>1</sup> Рождественский И., Смирнова Е. Прокурорам нужны «инструменты» // РБК. 2017. 26 апр. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2017/04/27/59007f549a7947997e263e94> (дата обращения: 05.04.2022).

<sup>2</sup> Гатауллин З. Ш. Уголовное преследование как функция прокурора // Законность. 2010. № 2. С. 13.

<sup>3</sup> Багмет А. М. Анализ процессуальной самостоятельности следователя Следственного комитета Российской Федерации через призму российской истории // Российская юстиция. 2014. № 9. С. 23.

<sup>4</sup> Дикарев И. С. Система сдержек и противовесов в досудебном производстве по уголовным делам // Журнал российского права. 2018. № 3. С. 78.

<sup>5</sup> Там же. С. 78–79.

<sup>6</sup> Бозров В. М., Ергашев Е. Р., Кобзарев Ф. М. Возбуждение и расследование уголовных дел прокурором: шаг вперед или два шага назад // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 3. С. 94.

в возбуждении уголовного дела. Прокурор наделяется полномочием отменить незаконное постановление следователя, дознавателя и возбудить уголовное дело. При этом в случае установления вины следователя или дознавателя в совершении умышленных противоправных действий по неисполнению либо ненадлежащему исполнению закона прокурор должен иметь полномочие по привлечению этого лица к ответственности.

Полагаем, что замена права прокурора возбуждать уголовное дело компенсаторным полномочием не является комплексным решением рассматриваемой проблемы. Во-первых, оно касается лишь возможности реагирования на уже совершенные органами предварительного следствия нарушения в виде вынесения постановления о возбуждении уголовного дела при отсутствии для этого законных оснований или же, наоборот, сокрытия факта совершенного правонарушения путем вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Но данный перечень нарушений не носит закрытый характер и деяния, совершаемые органами предварительного следствия, могут выходить за его рамки. Прокурор должен обладать исключительным правом возбуждать уголовное дело по собственному волеизъявлению в случае обнаружения фактов, влияющих на ход предварительного расследования или же, наоборот, сдерживающих его начало, с целью защиты прав и свобод участников уголовного судопроизводства. Во-вторых, сами авторы отмечают, что «неслучайно далеко не все прокурорские работники одобряют такие предложения, ссылаясь на дополнительную нагрузку, а также на утрату профессиональных навыков производства расследования»<sup>1</sup>.

Л. И. Маслов считает, что именно прокурор, а не следователь должен принимать решение о движении дела, о возбуждении предварительного расследования либо возбуждении публичного обвинения, если уголовное дело возбуждается в отношении конкретного лица, на основании доказательств, собранных в ходе следствия, составлять обвинительное заключение и направлять уголовное дело в суд либо прекращать его<sup>2</sup>. Аналогичной позиции придерживаются В. П. Божьев и В. М. Быков<sup>3</sup>.

На наш взгляд, прокурору все же следует вернуть полномочие возбуждать уголовное дело. Законодатель предложил ему альтернативу в виде мотивированного постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании, но тем самым лишь добавил работу прокурору, так как с введением этого положения у органов предварительного следствия появилась большая автономность и возможность по своему усмотрению принимать решения о возбуждении уголовного судопроизводства. Увеличение влияния органов предварительного следствия на проведение расследования приводит к росту коррупции в этих органах.

Кроме того, при подготовке таких постановлений возникают дополнительные проблемы, связанные с размытыми формулировками уголовно-процессуального закона. Вопросы вызывает словосочетание «мотивированное постановление». Получается, что недостаточно того, чтобы прокурор, опираясь на свои знания и основания, выявленные в ходе проверки, вынес решение о возбуждении уголовного судопроизводства, ему необходимо подготовить развернутое мотивированное постановление с указанием всех обстоятельств дела, которое в дальнейшем следует направить в органы предварительного следствия для последующего принятия решения.

Неоднозначная формулировка закона встречается и в положении ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ, согласно которой по мотивированному письменному запросу прокурора ему предоставляется возможность ознакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела. Такая формулировка, по нашему мнению, ставит прокурора в зависимое положение от органов предварительного следствия. Для полноценного осуществления прокурорского надзора за соблюдением законов органами предварительного следствия у прокурора должно быть право при первой необходимости знакомиться с материалами уголовного дела.

<sup>1</sup> Бозров В. М., Ергашев Е. Р., Кобзарев Ф. М. Указ. соч. С. 93–94.

<sup>2</sup> Маслов Л. И. Реформа досудебного производства // Законность. 2008. № 7. С. 20.

<sup>3</sup> Божьев В. П. О властных субъектах уголовного процесса в досудебном производстве // Российский следователь. 2009. № 15. С. 30; Быков В. М. Правовое положение прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Российская юстиция. 2016. № 11. С. 32.

А. В. Карягина полагает, что само понятие «мотивированность» является оценочным и носит неоднозначный характер<sup>1</sup>. Считаем, что все подобные неоднозначные формулировки, содержащие слово «мотивированный», следует исключить из законодательства.

Полагаем, что возврат прокурору полномочий по возбуждению уголовного дела при наличии для этого оснований и внесение в связи с этим необходимых изменений в нормативные правовые акты, регулирующие надзорную деятельность работников органов прокуратуры, будет способствовать укреплению законности и соблюдению прав, свобод и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

### Список литературы

Багмет А. М. Анализ процессуальной самостоятельности следователя Следственного комитета Российской Федерации через призму российской истории // Российская юстиция. 2014. № 9. С. 23–25.

Божьев В. П. О властных субъектах уголовного процесса в досудебном производстве // Российский следователь. 2009. № 15. С. 24–32.

Бозров В. М., Ергашев Е. Р., Кобзарев Ф. М. Возбуждение и расследование уголовных дел прокурором: шаг вперед или два шага назад // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 3. С. 89–95.

Быков В. М. Правовое положение прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Российская юстиция. 2016. № 11. С. 30–34.

Гатауллин З. Ш. Уголовное преследование как функция прокурора // Законность. 2010. № 2. С. 9–13.

Дикарев И. С. Система сдержек и противовесов в досудебном производстве по уголовным делам // Журнал российского права. 2018. № 3. С. 76–83.

Дронов В. В. Надзор за процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное следствие // Законность. 2014. № 5. С. 48–49.

Карягина А. В. Проблемы организации прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2020. № 2. С. 76–80.

Маслов Л. И. Реформа досудебного производства // Законность. 2008. № 7. С. 18–20.

Рождественский И., Смирнова Е. Прокурорам нужны «инструменты» // РБК. 26 апр. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2017/04/27/59007f549a7947997e263e94> (дата обращения: 05.04.2022).

### References

Bagmet A. M. (2014) Analiz protsessual'noi samostoyatel'nosti sledovatelya Sledstvennogo komiteta Rossiiskoi Federatsii cherez prizmu rossiiskoi istorii [Analysis of procedural independence of the investigator of the investigative committee of the Russian Federation through the prism of Russian history]. In *Rossiiskaya yustitsiya*, no. 9, pp. 23–25.

Bozh'ev V. P. (2009) O vlastnykh sub"ektakh ugovnogo protsessa v dosudebnom proizvodstve [About the powerful subjects of the criminal process in pre-trial proceedings]. In *Rossiiskii sledovatel'*, no. 15, pp. 24–32.

Bozrov V. M., Ergashev E. R., Kobzarev F. M. (2018) Vozbuzhdenie i rassledovanie ugovnykh del prokurorom: shag vpered ili dva shaga nazad [Prosecutor's initiation and investigation of criminal cases: a step forward or two steps backward]. In *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii*, no. 3, pp. 89–95.

Bykov V. M. (2016) Pravovoe polozhenie prokurora na dosudebnykh stadiyakh ugovnogo sudoproizvodstva [The legal status of the prosecutor at the pretrial stages of criminal proceedings]. In *Rossiiskaya yustitsiya*, no. 11, pp. 30–34.

Dikarev I. S. (2018) Sistema sderzhek i protivovesov v dosudebnom proizvodstve po ugovnym delam [The system of checks and balances in pretrial proceedings in criminal cases]. In *Zhurnal rossiiskogo prava*, no. 3, pp. 76–83.

Dronov V. V. (2014) Nadzor za protsessual'noi deyatel'nost'yu organov, osushchestvlyayushchikh predvaritel'noe sledstvie [Supervision over procedural activities of preliminary investigative authorities]. In *Zakonnost'*, no. 5, pp. 48–49.

Gataullin Z. Sh. (2010) Ugovnoe presledovanie kak funktsiya prokurora [Criminal prosecution as a duty of public prosecutors]. In *Zakonnost'*, no. 2, pp. 9–13.

Karyagina A. V. (2020) Problemy organizatsii prokurorskogo nadzora za ispolnieniem zakonov organami, osushchestvlyayushchimi predvaritel'noe sledstvie [Problems of the organization of pros-

<sup>1</sup> Карягина А. В. Проблемы организации прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие // Вестник Таганрогского института управления и экономики. 2020. № 2. С. 77.

ecutorial supervision over the execution of laws by bodies carrying out preliminary investigation]. In *Vestnik Taganrogskogo instituta upravleniya i ekonomiki*, no. 2, pp. 76–80.

Maslov L. I. (2008) Reforma dosudebnogo proizvodstva [Reform of pre-trial proceedings]. In *Zakonnost'*, no. 7, pp. 18–20.

Rozhdestvenskii I., Smirnova E. (2017) Prokuroram nuzhny «instrumenty» [Prosecutors need «tools»]. In *RBK*, 26 Apr., available at: <https://www.rbc.ru/newspaper/2017/04/27/59007f549a7947997e263e94> (accessed: 05.04.2022).