

О ПРИМЕНЕНИИ КОМПЕНСАТОРНЫХ СРЕДСТВ ПРОКУРОРА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНА ОРГАНАМИ ДОЗНАНИЯ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ

Чукреев Вадим Андреевич

Заместитель прокурора Свердловской области, старший советник юстиции,
кандидат юридических наук (Екатеринбург), e-mail: paliac@mail.ru

В статье рассматривается проблема недостаточности полномочий прокуроров, осуществляющих надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия. Предлагаются способы ее разрешения, в частности применение органами прокуратуры компенсаторных полномочий и правовых средств.

Ключевые слова: прокурорский надзор, органы дознания и предварительного следствия, полномочия прокурора, компенсаторные акты прокурорского реагирования

ON THE USE OF COMPENSATORY MEANS BY A PROSECUTOR WHO SUPERVISES OVER THE EXECUTION OF THE LAW BY INQUIRY AND PRELIMINARY INVESTIGATION BODIES

Chukreev Vadim

Prosecutor's Office of the Sverdlovsk region (Yekaterinburg), e-mail: paliac@mail.ru

The article deals with the problem of the lack of powers of prosecutors who supervise over the execution of laws by the bodies conducting inquiry and preliminary investigation. The author proposes some methods for its resolution, in particular, the use of compensatory powers and legal means by the prosecutor's office.

Key words: prosecutor's supervision, inquiry and preliminary investigation bodies, prosecutor's powers, compensatory acts of the prosecutor's response

17 января 1992 г. был принят Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), в котором было закреплено одно из важных направлений прокурорского надзора – надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. В рамках указанного направления деятельности прокурор не только осуществлял надзор за процессуальной деятельностью данных органов, но и обладал всеми полномочиями поднадзорного ему органа, осуществляющего расследование уголовных дел.

В связи с образованием Следственного комитета при Прокуратуре РФ Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ были внесены изменения в Уголовно-процессуальный кодекс РФ и Закон о прокуратуре. В соответствии с положениями нового УПК РФ полномочия прокурора, касающиеся руководства расследованием, были существенно ограничены, значительная их часть была передана руководителю следственного органа. Как отмечает Э. Р. Исламова, прокурор потерял полномочия по возбуждению уголовного дела, а также распорядительные полномочия, связанные с избранием, изменением или отменой меры пресечения либо иными процессуальными действиями, которые в соответствии с уголовно-процессуальным

законодательством производятся лишь с согласия суда¹. При этом следует обратить внимание на то, что указанные выше изменения закона носили половинчатый характер, поскольку ключевой целью их внесения являлось разграничение двух основных функций прокуратуры: уголовного преследования и прокурорского надзора.

Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ в УПК РФ вновь были внесены изменения, которые коснулись полномочий прокурора, осуществляемых в ходе уголовного судопроизводства. Прокурору была возвращена часть утраченных в 2007 г. полномочий, в частности по отмене незаконно вынесенных решений следователя об отказе в возбуждении уголовного дела. Кроме того, в ч. 1 ст. 140 УПК РФ были внесены дополнения (п. 4), в соответствии с которыми поводом для возбуждения уголовного дела стало постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании. При этом ч. 1.1 ст. 148 УПК РФ закрепляет условие, при котором следователь в случае согласия руководителя следственного органа может вынести постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по материалам, направленным прокурором.

Сегодня сложилась ситуация, при которой следователю достаточно заручиться поддержкой руководителя следственного органа для преодоления постановления прокурора о возбуждении уголовного дела, т. е. вынести постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. В результате этого прокурор не может в полной мере обеспечить верховенство закона, единство и укрепление законности, защиту права и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства. Как отмечает А. В. Скабелин, такой порядок не способствует эффективности уголовного судопроизводства, поскольку затягивает процесс восстановления нарушенных прав заинтересованных лиц и организаций².

В связи с утратой прокуратурой в ходе реформ 2007 и 2010 гг. ряда существенных полномочий в литературе нередко высказываются суждения о том, что лишение права прокурора возбуждать уголовное дело было ошибочно³. Однако с такими выводами нельзя согласиться: один и тот же орган (ведомство) не в состоянии одновременно объективно и непредвзято расследовать уголовные дела и столь же объективно и непредвзято осуществлять надзор за законностью такого расследования. Это противоречит принципу законности и здравому смыслу. Поэтому расследование уголовных дел не может быть функцией органов прокуратуры, осуществляющих надзор за законностью расследования уголовных дел.

Законодатель, упразднив такую функцию органов прокуратуры, как расследование уголовных дел, не предусмотрел возможности осуществления ими надлежащего надзора за исполнением законов поднадзорными органами следствия. В первую

¹ *Исламова Э. Р.* Прокурор и руководитель следственного органа: соотношение процессуальных полномочий // Общество: политика, экономика, право. 2016. № 2. С. 112–114.

² *Скабелин А. В.* Возвращение прокурору полномочий по возбуждению уголовных дел: за и против // Вестн. Волгоград. гос. ун-та. Сер. 5: Юриспруденция. 2016. № 2. С. 157–161.

³ *Гаврилов Б. Я.* Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа: объективная необходимость или волюнтаризм в праве? // Уголовное судопроизводство. 2009. № 4; *Махов В. Н.* Роль прокурора в уголовном преследовании в России и в зарубежных государствах // Законность. 2014. № 8; *Попов И. А.* Актуальные проблемы прокурорского надзора за предварительным следствием и меры по их разрешению // Уголовное судопроизводство. 2012. № 1; *Ткачев И. В.* О необходимости расширения полномочий прокурора по надзору за процессуальной деятельностью Следственного комитета // Рос. юстиция. 2014. № 9.

очередь это коснулось полномочий и правовых средств надзирающего прокурора. Средства прокурорского реагирования, которыми наделен прокурор при осуществлении надзора за органами следствия и дознания, носят явно ограниченный характер, поскольку не являются властно-распорядительными в полном смысле данного слова. В связи с этим использование указанных средств не способствует осуществлению всестороннего надзора за законностью расследования уголовных дел. Несмотря на большой объем применяемых в данном направлении средств прокурорского реагирования, таких как требование прокурора об устранении нарушений закона, различные постановления прокурора, представление прокурора об устранении выявленных нарушений законов, письменные указания дознавателю, они недостаточно результативны. Кроме того, существуют определенные проблемы правового регулирования указанных средств.

В уголовно-процессуальном законодательстве отсутствует правовая норма, регламентирующая требование прокурора как самостоятельный акт прокурорского реагирования. Нет такой нормы и в Законе о прокуратуре. Применяя данный акт, прокурор ссылается на ст. 37 УПК РФ. Он вправе требовать устранения выявленных нарушений закона, но в УПК РФ не установлены форма, структура, сроки рассмотрения и исполнения требования прокурора.

Нормы УПК обязывают все учреждения, предприятия, организации, должностных лиц и граждан исполнять требования, поручения и запросы прокурора, предъявленные в пределах его полномочий (ч. 4 ст. 21 УПК РФ). Но требование прокурора об устранении допущенного нарушения федерального законодательства не является императивным для следователя, так как последний может принести возражения на требование прокурора руководителю следственного органа (ч. 3 ст. 38 УПК РФ). Руководитель следственного органа дает оценку требованию прокурора и возражению следователя, а затем принимает решение в виде письменного указания следователю об исполнении законных требований прокурора либо уведомляет прокурора о несогласии с заявленными требованиями (ч. 4 ст. 39 УПК РФ).

Прокурор является должностным лицом, на которое возложены полномочия по надзору за деятельностью как следователя, так и руководителя следственного органа. Однако руководителю следственного органа в законодательстве отведена роль медиатора при разрешении конфликта между прокурором и следователем. Фактически прокурор становится не надзирающим органом, а сторонним наблюдателем без реальных полномочий по осуществлению своих целей и задач¹.

При осуществлении прокурорского надзора за органами дознания и предварительного следствия нередко возникают ситуации, связанные с вынесением незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. Вынесение данных постановлений создает угрозу для реализации прав и законных интересов лиц и организаций, которым причинен вред совершенными в отношении них преступлениями, хотя главным назначением уголовного судопроизводства как раз является защита прав и законных интересов таких лиц и организаций. Подобная ситуация лишает потерпевшего защиты и помощи государства и, более того, порождает в обществе устойчивое недоверие к правоохранительным органам.

¹ Магомедов А. Ш. Проблемы эффективности требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия // Истор., философ., полит. и юрид. науки, культурология и искусствоведение. Вопр. теории и практики. 2013. № 6. С. 101–103.

Ч. М. Исмаилов отмечает, что «копия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения направляется прокурору, однако проверка законности такого постановления затягивается до поступления материала, на основании которого оно принято. При этом УПК РФ не регламентирует сроки представления „отказанных“ материалов прокурору»¹. Однако не исключено принятие решения об отмене ранее принятого решения, поскольку после принятия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела материал подлежит проверке руководителем следственного органа, а потом вышестоящим органом ведомственного контроля.

Следует согласиться с А. В. Толстых, который полагает, что «установление „двойного“ порядка вынесения постановления об отмене постановления следователя... не обеспечивает обязательности исполнения требований прокурора. Теряется смысл постановления прокурора в системе его надзорной деятельности, что усложняет деятельность прокуратуры по обеспечению законности в ходе предварительного следствия»².

Многие авторы, в частности Д. А. Сычев, Ч. М. Исмаилов, предлагают наделить прокурора полномочием возбуждать уголовные дела, а далее по правилам подследственности передавать в соответствующий орган для предварительного расследования, т. е. наделить прокурора правом возбуждения уголовного дела при наличии оснований и поводов, предусмотренных ст. 140 УПК РФ. Но вряд ли с такой позицией можно согласиться, поскольку возникает проблема, связанная с нарушением принципа вмешательства органов прокуратуры в деятельность поднадзорных объектов.

Выходом из сложившейся ситуации будет наделение прокуроров компенсаторными полномочиями и правовыми средствами. Теория компенсаторности полномочий и правовых средств прокурора достаточно подробно изложена Е. Р. Ергашевым³. Обнаружив факт нарушения закона со стороны уполномоченных органов и их должностных лиц, ненадлежаще исполняющих свои обеспечительные функции, прокурор устраняет выявленные нарушения, тем самым восполняет – компенсирует – деструктивную обеспечительную деятельность соответствующих органов и их должностных лиц. Так, к компенсаторным полномочиям прокурора можно отнести вынесение постановления о возбуждении производства об административном правонарушении, постановление об освобождении содержащегося без законных оснований лица в учреждениях, исполняющих наказания и меры принудительного характера, и др.

Следует согласиться с выводами Е. Р. Ергашева о том, что компенсаторная деятельность прокуратуры не является ее функцией или направлением деятельности. Она осуществляется не сама по себе, а в рамках отдельных направлений прокурорской деятельности и выступает компонентом практически любого из этих направлений⁴.

¹ Исмаилов Ч. М. Оптимизация полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Актуальные проблемы рос. права. 2016. № 3. С. 168–174.

² Толстых А. В. О подготовке и реализации постановления прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Рос. юрид. журн. 2014. № 6. С. 142–146.

³ Подробнее см.: Ергашев Е. Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. Екатеринбург, 2016. С. 121–138.

⁴ Ергашев Е. Р. Компенсаторная деятельность прокуратуры Российской Федерации: реалии и перспективы // Закон. 2017. № 3. С. 47–53.

При поверхностном взгляде на полномочия прокурора по возбуждению уголовного дела в связи с отменой незаконного постановления следователя или дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела можно сделать вывод о совмещении функций прокурорского надзора и следствия в руках одного субъекта – прокурора. На самом деле это не так. Данное полномочие необходимо рассматривать в качестве компенсаторного средства прокурора, при котором прокурор самостоятельно устраняет выявленные нарушения закона посредством властно-волевого решения, изложенного в компенсаторном акте. Е. Р. Ергашев отмечает, что компенсаторная деятельность «является не основной, а вторичной, секундарной: поскольку первоначально правоотношения не были надлежаще урегулированы компетентными органами и должностными лицами, прокурор регулирует их вторично»¹. Данное полномочие служит механизмом повышения ответственности руководителя следственного органа и самого следователя, а также рычагом устранения нарушений закона.

Компенсаторная деятельность прокуратуры при осуществлении надзора за законностью расследования уголовных дел позволит прокурору самостоятельно отменять незаконные решения дознавателей и следователей путем вынесения постановления об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и о возбуждении уголовного дела. После вынесения прокурором постановления о возбуждении уголовного дела все материалы проверки будут отправляться в орган, расследующий его по правилам подследственности. При этом вынесение данного постановления не будет означать, что прокурор снова «отстранен» от дела; напротив, прокурор должен будет контролировать весь ход расследования во избежание повторного нарушения закона.

Изложенное позволяет сделать вывод о необходимости внесения в УПК РФ и Закон о прокуратуре изменений, регулирующих компенсаторные полномочия и правовые средства прокурора. Представляется целесообразным закрепить правовое положение о том, что в случае вынесения следователем (дознавателем) постановления об отказе в возбуждении уголовного дела должностное лицо органов, осуществляющих дознание и предварительное следствие, по требованию прокурора о предоставлении для ознакомления материалов проверки обязано предоставить эти материалы в течение разумного срока, указанного прокурором в требовании. Если после проверки материалов прокурор придет к выводу о незаконности и необоснованности решения об отказе в возбуждении уголовного дела, то он выносит постановление об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и одновременно о возбуждении уголовного дела. При этом прокурор обязан поставить вопрос о привлечении следователя (дознавателя), вынесшего незаконное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, к предусмотренной законом ответственности.

Ошибка при вынесении постановления об отказе в возбуждении уголовного дела является критичной и не может быть устранена на других стадиях уголовного судопроизводства, в отличие от ошибки, допущенной на стадии возбуждения уголовного дела, которую можно устранить в последующем как в досудебном, так и в судебном порядке. Поэтому прокурор должен уделять особое внимание проверке законности и обоснованности постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела.

Итак, использование компенсаторного компонента при решении вопроса о расширении полномочий прокурора в досудебном производстве будет способствовать

¹ Ергашев Е. Р. Компенсаторная деятельность прокуратуры Российской Федерации. С. 51.

обеспечению эффективности уголовного судопроизводства, надлежащей защиты прав и свобод граждан, законных интересов общества и государства¹. Наделение прокурора компенсаторными полномочиями и правовыми средствами в данной сфере окажет положительное влияние на состояние законности в стране.

Список литературы

Бозров В. М., Ергашев В. М., Кобзарев Ф. М. Возбуждение и расследование уголовных дел прокурором: шаг вперед или два шага назад // Вестн. Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. 2018. № 3.

Гаврилов Б. Я. Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа: объективная необходимость или волюнтаризм в праве? // Уголовное судопроизводство. 2009. № 4.

Ергашев Е. Р. Компенсаторная деятельность прокуратуры Российской Федерации: реалии и перспективы // Закон. 2017. № 3.

Ергашев Е. Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. Екатеринбург, 2016.

Исламова Э. Р. Прокурор и руководитель следственного органа: соотношение процессуальных полномочий // Общество: политика, экономика, право. 2016. № 2.

Исмаилов Ч. М. Оптимизация полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Актуальные проблемы рос. права. 2016. № 3.

Константинов Ю. А. Необходимость возвращения прокурорского надзора за следствием // Уголовный процесс. 2012. № 5.

Магомедов А. Ш. Проблемы эффективности требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия // Истор., философ., полит. и юрид. науки, культурология и искусствоведение. Вопр. теории и практики. 2013. № 6.

Махов В. Н. Роль прокурора в уголовном преследовании в России и в зарубежных государствах // Законность. 2014. № 8.

Попов И. А. Актуальные проблемы прокурорского надзора за предварительным следствием и меры по их разрешению // Уголовное судопроизводство. 2012. № 1.

Скабелин А. В. Возвращение прокурору полномочий по возбуждению уголовных дел: за и против // Вестн. Волгоград. гос. ун-та. Сер. 5: Юриспруденция. 2016. № 2.

Ткачев И. В. О необходимости расширения полномочий прокурора по надзору за процессуальной деятельностью Следственного комитета // Рос. юстиция. 2014. № 9.

Толстых А. В. О подготовке и реализации постановления прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Рос. юрид. журн. 2014. № 6.

References

Bozrov V. M., Ergashev V. M., Kobzarev F. M. Vozbuzhdenie i rassledovanie ugovolnykh del prokurorom: shag vpered ili dva shaga nazad // Vestn. Akad. General'noi prokuratury Ros. Federatsii. 2018. № 3.

Ergashev E. R. Kompensatornaya deyatel'nost' prokuratury Rossiiskoi Federatsii: realii i perspektivy // Zakon. 2017. № 3.

Ergashev E. R. Prokurorskii nadzor v Rossiiskoi Federatsii: ucheb. Ekaterinburg, 2016.

Gavrilov B. Ya. Pereraspredelenie protsessual'nykh i nadzornykh polnomochii mezhdru prokurorom i rukovoditelem sledstvennogo organa: ob'ektivnaya neobkhodimost' ili volyuntarizm v prave? // Ugolovnoe sudoproizvodstvo. 2009. № 4.

Islamova E. R. Prokuror i rukovoditel' sledstvennogo organa: sootnoshenie protsessual'nykh polnomochii // Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo. 2016. № 2.

Ismailov Ch. M. Optimizatsiya polnomochii prokurora v stadii vozbuzhdeniya ugovolnogo dela // Aktual'nye problemy ros. prava. 2016. № 3.

Konstanov Yu. A. Neobkhodimost' vozvrashcheniya prokurorskogo nadzora za sledstviem // Ugolovnyi protsess. 2012. № 5.

Magomedov A. Sh. Problemy effektivnosti trebovaniy prokurora ob ustranении narushenii federal'nogo zakonodatel'stva, dopushchennykh v khode predvaritel'nogo sledstviya // Istor., filosof., polit. i yurid. nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Vopr. teorii i praktiki. 2013. № 6.

¹ *Бозров В. М., Ергашев В. М., Кобзарев Ф. М.* Возбуждение и расследование уголовных дел прокурором: шаг вперед или два шага назад // Вестн. Акад. Генеральной прокуратуры Рос. Федерации. 2018. № 3. С. 94.



Makhov V. N. Rol' prokurora v ugovnom presledovanii v Rossii i v zarubezhnykh gosudarstvakh // *Zakonnost'*. 2014. № 8.

Popov I. A. Aktual'nye problemy prokurorskogo nadzora za predvaritel'nym sledstviem i mery po ikh razresheniyu // *Ugovnoe sudoproizvodstvo*. 2012. № 1.

Skabelin A. V. Vozvrashchenie prokuroru polnomochii po возбуждениyu ugovnykh del: za i protiv // *Vestn. Volgograd. gos. un-ta. Ser. 5: Yurisprudentsiya*. 2016. № 2.

Tkachev I. V. O neobkhodimosti rasshireniya polnomochii prokurora po nadzoru za protsessual'noi deyatel'nost'yu Sledstvennogo komiteta // *Ros. yustitsiya*. 2014. № 9.

Tolstykh A. V. O podgotovke i realizatsii postanovleniya prokurora na stadii возбуждениya ugovnogo dela // *Ros. yurid. zhurn.* 2014. № 6.

