

О СОВРЕМЕННЫХ ПРОБЛЕМАХ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ ОРГАНАМИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИМИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ СЛЕДСТВИЕ

Ергашев Евгений Рашидович

Доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой прокурорской деятельности
Уральского государственного юридического университета (Екатеринбург),
e-mail: ergashever@mail.ru

Рассматриваются современные проблемы, снижающие эффективность прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие. Обозначенные проблемы, в частности, связаны с полномочиями прокурора, средствами выявления нарушения закона и средствами прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона.

Ключевые слова: предмет надзора, направления надзора, эффективность надзора, полномочия прокурора, проверочные действия прокурора, требование прокурора, средства выявления нарушений закона, средства прокурорского реагирования, требование прокурора, представление прокурора

ON THE CURRENT PROBLEMS OF THE PROCURACY SUPERVISION OVER THE LEGITIMACY OF ACTIONS TAKEN BY THE PRELIMINARY INVESTIGATION BODIES

Ergashev Evgeniy

Urals State Law University (Yekaterinburg),
e-mail: ergashever@mail.ru

The article deals with the current problems that impede the effective procuracy supervision over the legitimacy of actions taken by the preliminary investigation bodies. There are the problems related to the procurator's powers, the means of detecting violations of law, and the means of procuracy response to the violations of law.

Key words: subject of supervision, direction of supervision, effectiveness of procuracy supervision, inspection actions of the procurator, procurator's demand, means of detecting violations of law, means of procuracy response, procurator's application

Одним из прерогативных направлений современной прокурорской деятельности является надзор за исполнением закона органами, осуществляющими предварительное следствие. В соответствии со ст. 29 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) предметом надзора выступает соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.

Видимо, с учетом особенностей и значимости рассматриваемого направления прокурорского надзора законодатель счел необходимым изменить логику формирования специальных глав Закона о прокуратуре, посвященных конкретным надзорным направлениям и содержащих исчерпывающие перечни соответствующих полномочий и правовых средств прокурора, включив в ст. 30 главы 3 названного законодательного акта отсылку к уголовно-процессуальному законодательству. Тем самым все полномочия и правовые средства, применяемые прокурором, надзирающим за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, должны быть закреплены в уголовно-процессуальном законе – УПК РФ.

В теории прокурорского надзора сложилось мнение о том, что надзорные полномочия прокурора, независимо от отрасли, в рамках которой они реализуются, обуславливают выбор правовых средств как выявления нарушений законов, так и реагирования на эти нарушения. Результативность использования прокурором своих полномочий и правовых средств всецело зависит от их регламентации законодательством. Анализ Закона о прокуратуре РФ и УПК РФ, а также прокурорско-надзорной практики свидетельствует о наличии значительного числа проблем, снижающих эффективность прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие.

Одна из таких проблем связана с определением законом полномочий прокурора при осуществлении данного направления прокурорского надзора.

Из содержания пп. 9 и 56 ст. 5, ч. 1 ст. 37 УПК РФ следует, что прокурор обязан осуществлять надзор за законностью процессуальной деятельности органов предварительного следствия в ходе досудебного производства. Следовательно, органы прокуратуры РФ реализуют определенные полномочия, связанные с осуществлением надзора за законностью процессуальных действий данных поднадзорных субъектов, начиная с получения сообщения о преступлении до утверждения прокурором обвинительного заключения и направления дела в суд для его рассмотрения по существу. Кроме того, в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ на органы прокуратуры также возлагается обязанность по осуществлению надзора за соблюдением закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, следовательно, данные органы и здесь наделяются конкретными полномочиями.

Однако, как справедливо отмечает Н. В. Буланова, УПК РФ не содержит перечня проверочных действий, которые при этом уполномочен совершать прокурор. В ч. 2¹ ст. 37 УПК РФ установлено право прокурора знакомиться лишь с материалами находящегося в производстве уголовного дела, но нет упоминания о материалах проверки сообщения о преступлении¹. Более того, исходя из содержания пп. 1, 5¹ ч. 2 ст. 37 и ч. 6 ст. 148 УПК РФ можно сделать вывод о том, что прокурор вправе истребовать материалы проверки сообщений о преступлениях, в том числе находящиеся в производстве. Но если этот вывод очевиден для прокурора, он не всегда является таковым для следователя и руководителя следственного органа. Это приводит к несвоевременному истребованию и проверке указанных материалов и препятствует устранению выявленных прокурором нарушений закона.

Для разрешения подобной ситуации необходимо прямое закрепление в законе права прокурора как истребовать, так и проверять любые материалы проверки сообщения о преступлении, в том числе те, по которым проверка органами следствия

¹ Буланова Н. В. Обеспечение прав человека в уголовном судопроизводстве средствами прокурорского надзора // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 35.

еще не завершена. При этом надлежит также предусмотреть в законе обязанность органов предварительного следствия исполнять указанное требование прокурора в установленный им срок.

Еще одним предметом постоянной дискуссии в современной научно-правовой литературе является полномочие прокурора на возбуждение уголовного дела.

В соответствии с УПК РФ полномочием на возбуждение уголовного дела наделены орган дознания, дознаватель, руководитель следственного органа, следователь (ст. 146 и др.). Прокурор из числа таких субъектов исключен. В силу п. 2 ч. 2 ст. 37 и п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ прокурор может вынести лишь постановление о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании, что является поводом для возбуждения уголовного дела.

Подавляющее большинство современных авторов не одобряют лишение прокурора полномочий возбуждать уголовные дела¹. Ученые и практики все чаще задаются вопросом о том, есть ли у прокурора возможность осуществлять уголовное преследование при отсутствии у него таких полномочий. При этом непонятна позиция законодателя по данному вопросу. Лишение прокурора полномочий на возбуждение уголовного дела не согласуется, во-первых, с закрепленной в ч. 2 Закона о прокуратуре функцией органов прокуратуры Российской Федерации по осуществлению уголовного преследования; во-вторых, с международными стандартами деятельности прокуратур; в-третьих, с целями и задачами данных органов в уголовном судопроизводстве.

Анализируя сложившуюся ситуацию, В. А. Лазарева верно полагает, что такое массовое явление, как «необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела, требует более эффективного средства прокурорского реагирования, чем бесконечная переписка прокурора с руководителем следственного органа. Поэтому включение постановления прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании в число поводов к возбуждению уголовного дела проблемы никак не решает»².

Вместе с тем в настоящее время по-прежнему не исключена вероятность принятия органами следствия незаконных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, что приводит к сокрытию совершенных преступлений от регистрации и учета. Предоставление прокурору полномочий возбуждать уголовные дела положительно отразится на состоянии законности, в том числе на уровне защиты прав личности. Я. П. Ряполова также отмечает, что данное полномочие «могло бы стать наиболее эффективным процессуальным действием». «Прокурор должен быть наделен таким правом исключительно в отношении поступивших в порядке ст. 148 УПК РФ материалов проверки сообщения о преступлении, по которым в возбуждении уголовного дела было отказано. С одной стороны, это создаст надлежащие правовые условия для незамедлительного принятия мер по устранению выявленных нарушений законодательства, если при проверке законности и обоснованности принятого решения об отказе в возбуждении уголовного дела, ознакомлении с отказными материалами доследственной проверки прокурор придет к выводу о недостаточности в них данных, указывающих на признаки преступления, а с другой – не будет допущено смешения

¹ Ряполова Я. П. Процессуальные действия прокурора по надзору за законностью и обоснованностью действий и решений на стадии возбуждения уголовного дела // Рос. следователь. 2012. № 14. С. 11.

² Лазарева В. А. Долгожданное изменение в статусе прокурора (Закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ) // Уголовное судопроизводство. 2011. № 3. С. 3.

с функциями органов предварительного расследования»¹. Данной точки зрения придерживаются ряд других современных ученых и практиков².

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время прокурор необоснованно лишен законодателем полномочия возбуждать уголовные дела. Это негативно влияет на состояние законности и предопределяет необходимость скорейшего внесения соответствующих изменений в УПК РФ.

Однако следует отметить, что вместо императивного полномочия прокурора на возбуждение уголовного дела законодатель наделил его новыми, ограниченно властными полномочиями. В соответствии с УПК РФ надзирающий прокурор вправе внести мотивированное постановление о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства, требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия, а также рассматривать представленную руководителем следственного органа информацию следователя о несогласии с требованиями прокурора и принимать по ней решение.

Мы разделяем точку зрения А. Б. Соловьева, полагающего, что отдельные полномочия прокурора сформулированы недостаточно четко и это затрудняет их единообразное понимание и обуславливает некорректное применение определенных средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона. Например, неясно, что имеет в виду законодатель под мотивированным постановлением о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании. Согласно п. 25 ст. 5 УПК РФ постановление – это решение прокурора, следователя, дознавателя, вынесенное при производстве предварительного расследования. Сегодня если прокурор выявляет нарушение закона, он из-за изменений, внесенных в УПК РФ, уже не вправе лично его устранить, решить вопрос по существу, а должен направить материал для этого дознавателю, следователю, которые будут принимать соответствующее решение. Поэтому составляемый прокурором документ уже нельзя называть постановлением. Это сопроводительное письмо либо еще что-то, но не постановление³. Отсюда вывод: необходимо вносить поправки в закон.

Следующая проблема, препятствующая эффективному прокурорскому надзору за исполнением закона органами, осуществляющими предварительное следствие, связана со средствами выявления нарушений закона.

Прокурор обладает полномочием проводить систематические проверки и выявлять нарушения закона в процессуальной деятельности органов предварительного расследования, т. е. в любое время по своему усмотрению, в случае регламентирован-

¹ Ряполова Я. П. Указ. соч. С. 11.

² Петров А. В. Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2011. № 11. С. 33; Соловьев А., Токарева М. Необходимо восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства // Уголовное право. 2011. № 4. С. 102; Быков В. М. Права прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2013. № 4. С. 50; Ережипалиев Д. Полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Уголовное право. 2011. № 4. С. 83–87; Ястребов В. Б. Процессуальный статус прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства (нормативное правовое регулирование и перспективы развития) // Рос. следователь. 2012. № 6. С. 11–13 и др.

³ Соловьев А. Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора // Уголовное судопроизводство. 2007. № 3. С. 12.

ной законом необходимости проводить проверки материалов о преступлениях, а также уголовных дел. В законодательстве не закреплены процессуальная форма реализации этого полномочия прокурора, а также обязанность органов, осуществляющих предварительное следствие, незамедлительно направлять надзирающему прокурору как материалы проверки, так и уголовные дела. При этом несмотря на указанную неопределенность в УПК РФ, Генеральный прокурор в ведомственных актах требует от подчиненных прокуроров осуществления постоянного и действенного надзора в данном направлении прокурорской деятельности¹. Отсутствие в уголовно-процессуальном законодательстве норм, закрепляющих полномочие прокурора постоянно проводить проверки и выявлять нарушения закона в процессуальной деятельности органов предварительного следствия, не способствует надлежащему обеспечению законности, порождает недопонимание у практиков и приводит к осложнениям при осуществлении надзора.

Рассматривая проблемы прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие, необходимо уделить особое внимание средствам прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона.

С 2007 г. в прокурорской практике стало применяться относительно новое средство прокурорского реагирования – требование об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия. В Законе о прокуратуре не регламентированы понятие, структура, содержание данного требования. В п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ закреплено лишь полномочие прокурора требовать от органов дознания и следствия устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия. При этом законом до сих пор не урегулированы ни форма требования прокурора, ни процедура его исполнения.

Практика применения данного правового средства прокурорского реагирования выявила ряд дискуссионных вопросов². Так, неясно, что является предметом требования, в каких случаях к нему следует обращаться и чем оно отличается от представления прокурора, применяемого в порядке осуществления прокурорского надзора? По мнению отдельных ученых, требование относится к надзорным актам прокурорского реагирования³, однако в целях устранения сложившейся ситуации необходима четкая регламентация данного акта прокурорского реагирования как в Законе о прокуратуре, так и в УПК РФ. Следует согласиться с Н. В. Булановой, предлагающей дополнить соответствующую статью УПК РФ следующей формулировкой: «...требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства по уголовному делу». Такая формулировка закрепит право прокурора вносить требования об устра-

¹ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генеральной прокуратуры России от 2 июня 2011 г. № 162 // СПС «КонсультантПлюс».

² *Ергашев Е.* Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия, как новый вид актов прокурорского реагирования // Уголовное право. 2007. № 6. С. 83.

³ *Винокуров А. Ю.* Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия // Адвокат. 2008. № 4; *Пригорца П. А.* Требование прокурора как инструмент обеспечения исполнения закона: моногр. Екатеринбург, 2008; *Соколов А.* Проблемы и практика применения прокурором требования об устранении нарушений федерального законодательства в уголовном процессе // Уголовное право. 2009. № 2.

нении нарушений закона в стадии возбуждения уголовного дела¹. Необходимо также добавить в УПК РФ статью, регламентирующую требование прокурора в качестве нового процессуального акта прокурорского реагирования и определяющую его понятие, порядок и сроки применения.

Обратим внимание также на такой акт прокурорского реагирования, как представление прокурора. На практике все чаще вызывает сомнение обоснованность применения данного акта прокурором, надзирающим за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие.

Приводятся следующие аргументы. Поскольку органы прокуратуры в силу ст. 30 Закона о прокуратуре и соответственно УПК РФ надзирают за исполнением процессуального законодательства, следовательно, они не вправе при осуществлении надзора выходить за рамки УПК РФ. Но Кодекс не содержит норм о возможности внесения прокурором представления в досудебной стадии уголовного процесса, значит, указанный акт прокурорского реагирования не может быть использован прокурором, надзирающим за исполнением органами дознания и предварительного следствия норм процессуального законодательства. «Анализ вносимых прокурором представлений, – справедливо отмечает А. Ю. Винокуров, – показал, что немалая их часть основывается на ст. 24 Закона о прокуратуре, регламентирующей порядок внесения представлений в рамках осуществления надзора за исполнением законов и законностью правовых актов (общего надзора). Другие прокуроры ссылаются на ст. 30 этого Закона, которая... отсылает к положениям уголовно-процессуального законодательства... нередко прокуроры ссылаются на ст. 37 УПК РФ»².

На наш взгляд, более состоятельна отсылка к нормам Закона о прокуратуре, регламентирующим порядок внесения представления в рамках надзора за исполнением закона: во-первых, в соответствии с ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре органы, осуществляющие дознание и предварительное следствие, и их должностные лица являются поднадзорными субъектами прокуратуры; во-вторых, в соответствии с ст. 21 и 26 Закона о прокуратуре предметом прокурорского надзора выступают соблюдение Конституции РФ и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, а также соблюдение прав и свобод человека и гражданина названными органами и их должностными лицами; в-третьих, прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия – это часть прокурорского надзора за исполнением законов в широком понимании данного термина, поскольку надзор за исполнением уголовно-процессуального закона есть одна из составляющих надзорной функции прокуратуры (ч. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре).

Следовательно, прокуроры при осуществлении указанного направления прокурорского надзора вправе использовать правовые средства, предусмотренные как в УПК РФ, так и в Законе о прокуратуре, в том числе представление. Исключение составляют лишь те средства, на невозможность применения которых прямо указано в Законе или ведомственных актах Генерального прокурора РФ (например, предостережение о недопустимости нарушения закона). При этом в представлении могут быть отражены нарушения как процессуального закона, так и материального права – уголовного, гражданского, административного и т. д.

¹ Буланова Н. В. Обеспечение прав человека в уголовном судопроизводстве средствами прокурорского надзора // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 39.

² Винокуров А. Ю. Указ. соч. С. 14.

Итак, применение представления в качестве акта прокурорского реагирования при осуществлении прокурором надзора за исполнением законов органами предварительного следствия вполне обоснованно. Однако приведенные выше аргументы свидетельствуют о необходимости внесения изменений в законодательство о прокуратуре и уголовно-процессуальное законодательство и четкой и однозначной регламентации в них данного акта прокурорского реагирования.

Библиография

Буланова Н. В. Обеспечение прав человека в уголовном судопроизводстве средствами прокурорского надзора // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2011. № 11.

Быков В. М. Права прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // *Законность.* 2013. № 4.

Винокуров А. Ю. Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия // *Адвокат.* 2008. № 4.

Ерғашев Е. Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия, как новый вид актов прокурорского реагирования // *Уголовное право.* 2007. № 6.

Ережипалиев Д. Полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // *Уголовное право.* 2011. № 4.

Лазарева В. А. Долгожданые изменения в статусе прокурора (Закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ) // *Уголовное судопроизводство.* 2011. № 3.

Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генеральной прокуратуры России от 2 июня 2011 г. № 162 // СПС «КонсультантПлюс».

Петров А. В. Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела // *Законность.* 2011. № 11.

Пригорца П. А. Требование прокурора как инструмент обеспечения исполнения закона: моногр. Екатеринбург, 2008.

Ряполова Я. П. Процессуальные действия прокурора по надзору за законностью и обоснованностью действий и решений на стадии возбуждения уголовного дела // *Рос. следователь.* 2012. № 14.

Соколов А. Проблемы и практика применения прокурором требования об устранении нарушений федерального законодательства в уголовном процессе // *Уголовное право.* 2009. № 2.

Соловьев А. Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора // *Уголовное судопроизводство.* 2007. № 3.

Соловьев А., Токарева М. Необходимо восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства // *Уголовное право.* 2011. № 4.

Ястребов В. Б. Процессуальный статус прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства (нормативное правовое регулирование и перспективы развития) // *Рос. следователь.* 2012. № 6.

Bibliography

Bulanova N. V. Obespechenie prav cheloveka v ugovolnom sudoproizvodstve sredstvami prokurorskogo nadzora // *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika.* 2011. № 11.

Bykov V. M. Prava prokurora na stadii vzbuzhdeniya ugovolnogo dela // *Zakonnost'.* 2013. № 4.

Erezhipaliev D. Polnomochiya prokurora v stadii vzbuzhdeniya ugovolnogo dela // *Ugovolnoe pravo.* 2011. № 4.

Ergashev E. Trebovanie prokurora ob ustranении narushenij federal'nogo zakonodatel'stva, dopushhennykh v ходе doznaniya i predvaritel'nogo sledstviya, kak novyj vid aktov prokurorskogo reagirovaniya // *Ugovolnoe pravo.* 2007. № 6.

Lazareva V. A. Dolgozhdannye izmeneniya v statuse prokurora (Zakon ot 28 dekabrya 2010 g. № 404-FZ) // *Ugovolnoe sudoproizvodstvo.* 2011. № 3.



Ob organizacii prokurorskogo nadzora za processual'noj deyatel'nost'yu organov predvaritel'nogo sledstviya: prikaz General'noj prokuratury Rossii ot 2 iyunya 2011 g. № 162 // SPS «Konsul'tantPlyus».

Petrov A. V. Obespechenie prokurorom zakonnosti v stadii возбуждения уголовного дела // *Zakonnost'*. 2011. № 11.

Prigorshha P. A. Trebovanie prokurora kak instrument obespecheniya ispolneniya zakona: monogr. Ekaterinburg, 2008.

Ryapolova Ya. P. Processual'nye dejstviya prokurora po nadzoru za zakonnost'yu i obosnovannost'yu dejstvij i reshenij na stadii возбуждения уголовного дела // *Ros. sledovatel'*. 2012. № 14.

Sokolov A. Problemy i praktika primeneniya prokurorom trebovaniya ob ustraneni narushenij federal'nogo zakonodatel'stva v ugolovnom processe // *Ugolovnoe pravo*. 2009. № 2.

Solov'ev A. B. Problema obespecheniya zakonnosti pri proizvodstve predvaritel'nogo sledstviya v svyazi s izmeneniem processual'nogo statusa prokurora // *Ugolovnoe sudoproizvodstvo*. 2007. № 3.

Solov'ev A., Tokareva M. Neobходимо vosstanovit' vlastno-rasporyaditel'nye polnomochiya prokurora v dosudebnyx stadiyax rossijskogo ugolovnogogo sudoproizvodstva // *Ugolovnoe pravo*. 2011. № 4.

Vinokurov A. Yu. Trebovanie prokurora ob ustraneni narushenij federal'nogo zakonodatel'stva, dopushhennyx v xode doznaniya ili predvaritel'nogo sledstviya // *Advokat*. 2008. № 4.

Yastrebov V. B. Processual'nyj status prokurora v dosudebnyx stadiyax ugolovnogogo sudoproizvodstva (normativnoe pravovoe regulirovanie i perspektivy razvitiya) // *Ros. sledovatel'*. 2012. № 6.