

ПОВОДЫ И ПРЕДЕЛЫ ПРОВЕДЕНИЯ ПРОКУРОРОМ ПРОВЕРОК В ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Манова Н. С.,

*д.ю.н., заведующий кафедрой уголовного процесса
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия,
профессор*

Ключевые слова: проверка прокурором законности процессуальной деятельности органов расследования, повод для прокурорской проверки в уголовном судопроизводстве, пределы проверок прокурора законности досудебного производства.

Аннотация: В статье исследуются поводы для проведения прокурором проверок соблюдения требований закона на досудебных стадиях процесса, рассматриваются пределы их проведения в отношении следователя и в отношении дознавателя.

Keywords: prosecutor's check of the legality of the procedural activity of investigative bodies, the reason for prosecutorial examination in criminal proceedings, the scope of inspections of the prosecutor's legality of pre-trial proceedings.

The summary: The article explores the reasons for the prosecutor to conduct checks of compliance with the requirements of the law at pre-trial stages of the process, consider the limits of their conduct in relation to the investigator and the investigator.

В действующем законодательстве (в УПК РФ, в Законе о прокуратуре Российской Федерации) отсутствует как само понятие проверок исполнения закона, осуществляемых прокурором в ходе досудебного производства, так и перечень поводов для их проведения, и пределы их проведения.

В науке уголовного процесса понятие «повод» разрабатывалось, главным образом, в связи с законодательным закреплением в УПК РФ поводов для возбуждения уголовного дела¹. Не имея возможности в рамках данной статьи подробно остановиться на сущности и юридической природе данного понятия, хотим лишь заменить, что повод в теории уголовного процесса чаще всего рассматривается как предпосылка для осуществления должностными лицами, ведущими уголовно-процессуальную деятельность, тех или иных процессуальных действий. В качестве такого повода может выступать либо некий источник информации, либо соответствующее законодательное предписание.

Поводом для проведения прокурором проверки соблюдения органами предварительного расследования требований закона, как правило, выступает поступившая прокурору информация о фактах нарушения закона. Такую информацию могут содержать поступившие в прокуратуру заявления, жалобы, обращения, направленные прокурору или переданные ему устно на личном приеме².

Применительно к «общенадзорным» проверкам прокурора Конституционный Суд РФ сформулировал определенные требования к поводам для проведения проверок: «эти сведения должны указывать на признаки нарушений законов, которые нельзя подтвердить или опровергнуть в ходе межведомственного взаимодействия с соответствующим надзирающим государственным органом»³. Данные требования легли в основу положений Федерального закона от 07 марта 2017 года «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», которыми предусмотрено, что «при осуществлении надзора за исполнением законов органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушений, требующих принятия прокурором мер в случае, если эти сведения нельзя подтвердить или опровергнуть без проведения указанной проверки»⁴.

Поводы же к проведению прокурором проверок в досудебном производстве имеют существенную особенность, связанную с тем, что прокурор является непосредственным участником уголовно-процессуальной деятельности. Кроме того, надзорная деятельность прокурора в сфере уголовного судопроизводства должна осуществляться непрерывно и независимо от наличия информации о фактах

нарушения закона в деятельности органов предварительного расследования (ст. 37, 148, 211, 214 и др. УПК РФ, ст. 30 Закона о прокуратуре, приказы Генеральной прокуратуры РФ «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» (п. 3)⁵, «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» (п. 5)⁶, «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» (п. 1.3)⁷.

Возлагая на прокурора функцию надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, УПК РФ тем самым подразумевает, что проведение прокурором проверок исполнения закона органами расследования должно являться систематическим. Ведомственные же нормативные акты Генеральной прокуратуры РФ прямо предписывают прокурору осуществлять проверки исполнения закона в ходе предварительного расследования постоянно и систематически.

Таким образом, можно говорить о том, что для проведения прокурором проверок в сфере уголовного судопроизводства существует специфический повод – требования закона и ведомственных приказов о постоянном, непрерывном осуществлении прокурорского надзора (путем проведения соответствующих проверок) за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя⁸.

Как любая процессуальная деятельность процедура проведения прокурором проверок в ходе уголовного судопроизводства должна быть четко урегулирована УПК РФ, с указанием в законе на поводы для ее проведения, способы осуществления, а так же формы реагирования прокурора на результаты проведенной проверки. Однако в УПК РФ нет даже прямого требования об осуществлении прокурором постоянных, систематических проверок исполнения закона. Наряду с этим, анализ положений ст. 37 УПК РФ позволяет говорить о том, что реализация прокурором тех полномочий, которыми он наделен в досудебном производстве, обязательно предполагает осуществление им проверок, даже если уголовно-процессуальный закон не говорит напрямую об их проведении. Заложенный в законе смысл надзорной деятельности прокурора заключается в том, что он должен регулярно, не дожидаясь поступления информации о нарушениях закона, осуществлять проверки по личной инициативе, не допуская либо обеспечивая оперативное устранение нарушений закона со стороны следователя и дознавателя.

Безусловно, что это не исключает наличия иных поводов для проведения прокурором проверок в досудебном производстве. Анализ положений УПК РФ и приказов Генеральной прокуратуры РФ позволяет выделить в качестве поводов для проведения прокурором проверок соблюдения требований закона органами предварительного расследования следующее:

1) направление прокурору органами дознания и предварительного следствия копий постановлений о возбуждении уголовного дела (ст. 146 УПК РФ), отказе в возбуждении уголовного дела (ст. 148 УПК РФ); приостановлении и прекращении уголовных дел (ст. 211, 214 УПК РФ), копий иных решений, принимаемых в ходе предварительного расследования (ст. 92, 172 и др. УПК РФ);

2) осуществление дознавателем процессуально значимых действий и решений, требующих согласия прокурора (п. 4, 5, 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ);

3) данные о нарушениях уголовно-процессуального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования, полученные прокурором из иных источников (например, сведения, выявленные в ходе проведения других проверок);

4) принесение жалобы участниками процесса и иными лицами на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, следователя, руководителя следственного органа и нижестоящего прокурора (ст. 124 УПК РФ);

5) поступление прокурору ходатайства подозреваемого (обвиняемого) и постановления следователя о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве (ст. 317.2 УПК РФ);

6) поступление к прокурору уголовного дела с обвинительным заключением, обвинительным актом, обвинительным постановлением (гл. 31, ст. 226, ст. 226.8 УПК РФ);

7) требования закона о систематическом проведении проверок законности процессуальной деятельности следователя и дознавателя (п. 1, 3, 4, 6, 10 ч. 1 ст. 37 УПК РФ).

О.А. Грачева предлагает «закрепить в действующем уголовно-процессуальном законодательстве следующие унифицированные поводы для проведения прокурором проверок в досудебных стадиях уголовного судопроизводства:

а) требования закона и подзаконных нормативно-правовых актов об обязательном систематическом проведении проверок в рам-

ках осуществления надзора за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя;

б) обращения и жалобы граждан и организаций, а также полученная от них информация о нарушении действующего законодательства, ограничении их прав и свобод;

в) поступление к прокурору копий решений органов предварительного расследования и их ходатайств, направляемых в суд, о проведении соответствующих процессуальных действий;

г) данные о нарушениях уголовно-процессуального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования, полученные прокурором из иных источников»⁹.

Как правильно отмечено такая законодательно система поводов для проведения прокурором проверок в досудебных стадиях уголовного судопроизводства «одновременно выступает в качестве системы гарантий прав личности (наличие установленного законом повода гарантирует обязательность проведения проверки при поступлении жалобы или иного обращения к прокурору) и гарантий для органов предварительного расследования от необоснованного и избыточного вмешательства в их деятельность (установленная законом система поводов обеспечит проведение прокурорами проверок только в определенных случаях)»¹⁰.

При наличии соответствующего повода прокурором проводится тот или иной вид проверки в тех пределах, которые позволяют ему установить достаточные основания для принятия решения о наличии или отсутствии нарушений закона.

В специальной литературе нередко отождествляют понятия поводов и оснований прокурорской проверки¹¹. Если говорить о поводах и основаниях применительно к стадии возбуждения уголовного дела, то они оба выступают «в качестве процессуальных предпосылок для принятия соответствующего решения»¹². Применительно же к проверке прокурором исполнения закона эти категории характеризуют ее различные стороны и различные временные аспекты. Повод - это то, что служит предпосылкой, дает толчок для проведения проверки. Уже в ходе осуществления проверки прокурор устанавливает наличие или отсутствие нарушений действующего законодательства. Именно они являются основаниями для принятия прокурором решения по итогам проведенной проверки.

Тем самым, об основаниях можно говорить применительно к итогам проверки прокурора в досудебном производстве. Основаниями для принятия прокурором решения о наличии или отсутствии нарушения закона являются результаты проведенной прокурором проверки, то есть те фактические данные, которые подтверждают факт нарушения органом расследования требований уголовного, уголовно-процессуального и иного законодательства, допущенного в ходе возбуждения уголовного дела и предварительного расследования.

Говоря о пределах осуществления прокурором проверок в досудебном производстве, следует отметить, что изменения законодательства об уголовном судопроизводстве, произошедшие в 2007 году, значительно сузили пределы прокурорского надзора и соответствующие полномочия прокурора. «В свете изменившихся представлений о функциональном назначении прокурора в уголовном судопроизводстве, согласно которым прокурор не должен осуществлять процессуальное руководство расследованием, пределы осуществления прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия были ограничены проверкой соответствия этой деятельности закону. Прокурор более не вправе вмешиваться в процессуальную деятельность органов предварительного следствия в целях определения стратегии и тактики расследования»¹³.

Вместе с тем, указания прокурора, даваемые им по результатам осуществления проверок исполнения законов в ходе досудебной деятельности по уголовным делам, не являются безусловно обязательными для исполнения и могут быть обжалованы вышестоящему прокурору (ст. 37, 38, 39, ч. 4 ст. 124 УПК РФ). До недавнего времени это касалось только следователя. Однако 14 декабря 2015 года принят Федеральный закон № 380-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части наделения дознавателя правом обжалования некоторых решений прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом или обвинительным постановлением»¹⁴. Ныне, в соответствии с ч. 4 ст. 124 УПК РФ, в случаях, предусмотренных законом, дознаватель, также как и следователь, вправе обжаловать действия (бездействие) и решения прокурора вышестоящему прокурору.

Однако перечень решений прокурора и порядок обжалования их дознавателем не конкретизированы в УПК РФ. При производстве расследования дознаватель самостоятельно

собирает и оценивает доказательства по внутреннему убеждению, самостоятельно решает вопрос об их достаточности для принятия того или иного процессуального решения. Прокурор, осуществляющий процессуальное руководство производством расследования в форме дознания, наделен в отношении дознавателя широкими властными полномочиями. В частности, он наделен правом давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, возвращать ему уголовное дело для производства дополнительного дознания или пересоставления обвинительного акта, либо для производства дознания в общем порядке или пересоставления обвинительного постановления в случае его несоответствия требованиям УПК РФ.

В соответствии с ч. 4 ст. 41 УПК РФ дознаватель имеет право обжаловать указания прокурора вышестоящему прокурору. До недавнего времени данное положение не предусматривало возможности обжалования решения прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания или пересоставления обвинительного акта, либо для производства дознания в общем порядке или пересоставления обвинительного постановления. В соответствии с Федеральным законом №380, в настоящее время, постановление прокурора о возвращении уголовного дела для производства дополнительного дознания может быть обжаловано дознавателем с согласия начальника органа дознания вышестоящему прокурору в течение 48 часов с момента поступления к дознавателю уголовного дела. Вышестоящий прокурор в течение 3 суток с момента поступления соответствующих материалов выносит либо постановление об отказе в удовлетворении ходатайства дознавателя, либо об отмене постановления нижестоящего прокурора. В этом случае вышестоящий прокурор утверждает обвинительный акт и направляет уголовное дело в суд.

Постановление прокурора о возвращении уголовного дела дознавателю для пересоставления обвинительного постановления или о направлении уголовного дела дознавателю для производства дознания в общем порядке может быть обжаловано с согласия начальника органа дознания вышестоящему прокурору в течение 24 часов с момента поступления к дознавателю уголовного дела. Вышестоящий прокурор в течение 2 суток с момента поступления соответствующих материалов выносит либо постановление об отказе в удовлетворении ходатайства дознавателя, либо об отмене

постановления нижестоящего прокурора. В этом случае вышестоящий прокурор утверждает обвинительное постановление и направляет уголовное дело в суд.

При проведении прокурором проверок исполнения законов органами предварительного следствия прокурор не имеет полномочий по прямому устранению выявленных нарушений. Исключение составляет полномочие по отмене незаконных постановлений о возбуждении уголовного дела (ст. 146 УПК), об отказе в возбуждении уголовного дела (ст. 148 УПК), о приостановлении (ст. 211 УПК) и прекращении (ст. 214 УПК) производства по уголовному делу, а также обязанность прокурора немедленно освободить незаконно задержанного, или лишенного свободы, или незаконно помещенного в медицинский или психиатрический стационар, или содержащегося под стражей свыше срока, предусмотренного законом (ч. 2 ст. 10 УПК РФ).

Однако, в настоящее время, в Государственной Думе Российской Федерации находится на рассмотрении Законопроект № 872311-6 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)»¹⁵, в котором предлагается существенно расширить полномочия прокурора в досудебном производстве и, как следствие, пределы осуществления им проверок. В соответствии с данным законопроектом прокурору должны быть возвращены ряд полномочий, которые ныне переданы руководителю следственного органа: право возбуждения и отказа в возбуждении уголовного дела публичного обвинения, возбуждения дел частного и лично-публичного обвинения при отсутствии заявления потерпевшего или его законного представителя в случаях, когда преступление совершено в отношении лица, не способного в силу зависимого или беспомощного состояния либо по иным причинам самостоятельно защищать свои права и законные интересы.

Законопроект предусматривает право прокурора принимать к производству и расследовать уголовные дела. При этом речь не идет о какой-то конкретной категории дел. Прокурор по мотивированному постановлению будет вправе принимать к производству и расследовать уголовные дела при отводе следователя, дознавателя в порядке ст. 67 УПК РФ, а также в случае, когда эти лица отстранены от дальнейшего производства расследования ввиду допущенных нарушений УПК РФ и

при невозможности заменить их иным лицом, осуществляющим расследование.

Прокурору предполагается возратить право давать следователю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий, которые будут обязательны для следователя и руководителя следственного органа; утверждать ходатайства следователя, направляемые в суд об избрании, продлении, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения; отменять любые незаконные или необоснованные постановления следователя; разрешать отводы, заявленные следователю, и его самоотводы; отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если ими допущено нарушение требований УПК РФ; приостанавливать или прекращать производство по любому уголовному делу. В закон предполагается ввести правило, в соответствии с которым мера пресечения, избранная в ходе досудебного производства следователем по согласованному с прокурором решению, может быть отменена или изменена только с согласия прокурора.

Также прокурору предполагается вернуть полномочие по даче следователю согласия на прекращение уголовного дела в связи с примирением сторон (ст. 25 УПК РФ), в связи с деятельным раскаянием (ст. 28 УПК РФ), по делам о преступлениях в сфере экономической деятельности (ст. 28.1 УПК РФ), в связи с применением к несовершеннолетнему обвиняемому принудительной меры воспитательного воздействия (ст. 427 УПК РФ).

По сути, предлагаемые в данном законопроекте изменения, возвращают систему полномочий прокурора, существовавшую до 2007 года, когда прокурор являлся руководителем следствия. На наш взгляд, это является нецелесообразным, так как и невозможно осуществлять надзор за той деятельностью, которой ты же и руководишь. Такое положение вещей лишает прокурора возможности быть объективным при осуществлении надзорной деятельности.

Вместе с тем, полагаем, что надзор прокурора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия ныне должен опираться на метод постоянного наблюдения за осуществлением ими досудебной деятельности, но без возможности прямого вмешательства в ее ход. Постоянное наблюдение за законностью предварительного расследования путем проведения прокурором проверок, основания и пределы которых, в

свою очередь, будут регламентированы законом, в состоянии существенно повлиять на качество досудебной деятельности, обеспечить предотвращение нарушений закона, а также соблюдение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства. И это должно найти своё воплощение в уголовно-процессуальном законодательстве как при регламентации поводов для проведения проверки, так и порядка ее осуществления.

¹ См.: Козилев Е. Н. Поводы к возбуждению уголовного дела: юридическая природа, система, пути совершенствования. // Уголовное судопроизводство. 2007. № 3. С. 35 - 40; Рылков Д. В. Повод для возбуждения уголовного дела как необходимое условие начала производства по делу // Российский следователь. 2009. № 17. С. 6 - 9; Мусаев А. Н. Поводы для возбуждения уголовного дела // Публичное и частное право. 2013. № IV (XX). С. 141 - 149; Гриненко А. В. Постановление прокурора как повод к возбуждению уголовного дела // Законность. 2012. № 11. С. 20 - 23; Бусел С. А. Повод к возбуждению уголовного дела. Проблемы и пути решения // Вестник Калининградского юридического института МВД России. Калининград, 2012. № 1 (27). С. 93 - 97 и т.д.

² См.: Приказы Генеральной Прокуратуры РФ от 07.12.2007 № 195 (в ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» // Законность. 2008. № 3; [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/1356732/#ixzz4CzYKu9Tp> (дата обращения: 21.09.2016); от 30.01.2013 № 45 (в ред. от 05.07.2017) «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации» // Законность. 2013. № 4; [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_141740/ (дата обращения: 01.09.2017)

³ 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», межрегиональной общественной организации «Правозащитный центр «Мемориал», международной общественной организации «Международное историко-просветительское, благотворительное и правозащитное общество «Мемориал», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», автономной некоммерческой организации правовых, информационных и

экспертных услуг «Забайкальский правозащитный центр», регионального общественного фонда «Международный стандарт» в Республике Башкортостан и гражданки С.А. Ганнушкиной» // Российская газета. 2015. 2 марта.

⁴ Федеральный закон от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 11, ст. 1536.

⁵ См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 26.12.2017 № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» // Законность. 2017. № 5

⁶ См.: Приказ Генпрокуратуры России от 15.02.2011 № 33 (в ред. от 20.01.2017) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности» (вместе с «Инструкцией о порядке составления и представления отчета о работе прокурора по надзору за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности», «Инструкцией об организации делопроизводства в органах прокуратуры по документам органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность») // Законность. 2011. № 5. [Электронный ресурс]. URL:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=214185&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.045823005066215505#0> (дата обращения: 15.12.2017).

⁷ См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 28.12.2016 № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. 2017. № 3.

⁸ См.: Грачева О.А. Проверка исполнения закона как основная форма надзора прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2018. С. 90.

⁹ Грачева О.А. Указ. соч. С. 92 - 93.

¹⁰ Там же. С. 93.

¹¹ См., например: Комаров И. Прокурорская проверка: необходимые основания // Административное право. 2013. № 4. С. 31 - 35.

¹² Корнуков В. М., Лазарев В. А., Холоденко В. Д. Возбуждение уголовного дела в системе уголовно-процессуальной деятельности. Саратов, 2002. С. 42 - 116.

¹³ Щепилов О. О. Соотношение прокурорского надзора, судебного и ведомственного процессуального контроля по УПК РФ // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 10. С. 117.

¹⁴ См.: Федеральный закон от 14.12.2015 № 380-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части наделения дознавателя правом обжалования некоторых решений прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным актом или обвинительным постановлением» // Российская газета. 2015. 16 декабря.

¹⁵ См.: Законопроект № 872311-6 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (о расширении полномочий прокурора в досудебном судопроизводстве)». [Электронный ресурс]. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=872311-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=872311-6) (дата обращения 18.02.2017).

О ВОЗМОЖНОСТИ УЧАСТИЯ АДВОКАТА В ГЛАСНЫХ И НЕГЛАСНЫХ ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ

*Семенцов В. А.,
доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры уголовного процесса
Кубанского государственного университета*

Ключевые слова: адвокат, правовые позиции, оперативно-розыскная деятельность, гласные и негласные мероприятия.

Аннотация: На основе правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу участия адвоката в гласных и негласных оперативно-розыскных мероприятиях сделан вывод о допустимости участия адвоката в гласных оперативных мероприятиях. Подчеркивается объективная