

## ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

УДК 343.137

DOI 10.17223/23088451/10/20

И.С. Дикарев

### ТРЕБОВАНИЯ ПРОКУРОРА ОБ УСТРАНЕНИИ НАРУШЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ЗНАЧЕНИЕ ИХ НЕОБЯЗАТЕЛЬНОСТИ ДЛЯ СЛЕДСТВЕННОГО ОРГАНА

Современная регламентация правоотношений прокурора и следователя характеризуется отсутствием у прокурора функции руководства расследованием. Это проявилось в лишении прокурора права давать следователю обязательные для исполнения указания. Действующий порядок разрешения споров в случае несогласия следователя с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства служит гарантией против следственных ошибок и злоупотреблений должностными полномочиями.

**Ключевые слова:** досудебное производство, прокурорский надзор, следователь, прокурор.

Для современной модели правоотношений между властными субъектами досудебного производства по уголовным делам характерно то, что исходящие от прокурора требования не являются обязательными для органов предварительного следствия. В этом – одно из проявлений установившегося в досудебном производстве процессуального равноправия прокурора и должностных лиц следственного органа, которые теперь являются независимыми друг от друга и не связанными отношениями соподчиненности участниками досудебного производства, каждый из которых реализует свою собственную процессуальную функцию. Препятствием до вступления в силу Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”») модели правоотношений прокурора со следователем, сформировавшейся еще в советском уголовном процессе, было свойственно лидирующее положение прокурора. Примечательно, что и тогда, и сейчас основной функцией прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса было и остается осуществление надзора за исполнением законов органами предварительного расследования. Существенная разница состоит в том, что в советский период надзорные полномочия прокурора были таковы, что позволяли ему реагировать на допущенные следователем нарушения путем прямого вмешательства в деятельность органов предварительного следствия – через принятие обязательных для следователя решений, а также непосредственного участия в расследовании. Как писал В.М. Савицкий, «прокурорский надзор, предупреждающий, выявляющий, а затем непосредственно, своей властью устраняющий нарушения закона и иные упущения следователя, есть по существу руководство следствием...» [1, с. 194]. УПК РСФСР

1961 года прямо закреплял обязательность указаний прокурора для следователя и лица, производящего дознание (ст. 212), а также право прокурора участвовать в производстве дознания и предварительного следствия и в необходимых случаях лично производить отдельные следственные действия или расследование в полном объеме по любому делу (ст. 211). Как результат, в деятельности прокурора надзорная функция неразрывно сливалась с функцией уголовного преследования, привносимой сопричастностью прокурора к деятельности органов расследования. Данная модель была воспринята и новым уголовно-процессуальным законодательством: УПК РФ 2001 года в своих первых редакциях также провозглашал обязательность письменных указаний прокурора (ч. 3 ст. 37), сохранял за прокурором полномочия участвовать в производстве предварительного расследования, в необходимых случаях лично производить отдельные следственные действия, принимать дело к своему производству (ч. 2 ст. 37) и др.

Чтобы изменить сложившуюся модель правоотношений прокурора и органов предварительного следствия, законодатель предпринял комплекс мер, нацеленных на устранение из полномочий прокурора властной составляющей в отношении органов предварительного следствия. Прокурор, как и прежде, надзирает за деятельностью органов предварительного следствия, выявляет допущенные нарушения и добивается их устранения, но уже не может делать это посредством дачи следователю или руководителю следственного органа обязательных для исполнения указаний. Не вправе прокурор и лично участвовать в расследовании – он следит за соблюдением законности как бы «извне», дистанцируясь от следственной деятельности. Такой подход преследует цели, во-первых, укрепить процессуальную самостоятельность следственных органов, ог-

радив их от вмешательства прокурора в ход расследования, и во-вторых, обеспечить объективность прокурорского надзора, недостижимую в прежних условиях сопричастности прокурора поднадзорной деятельности. Таким образом, *в современных условиях процессуальные функции властных субъектов досудебного производства оказались четко разграничены: органы предварительного следствия осуществляют уголовное преследование, а прокурор – только функцию надзора за процессуальной деятельностью этих органов.*

В действующем уголовно-процессуальном законодательстве акт прокурорского реагирования на допущенное в ходе предварительного расследования нарушение закона именуется теперь не указанием, а требованием. Согласно п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, прокурор уполномочен «требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия»<sup>1</sup>. Изменение терминологии в данном случае было необходимо в силу того, что термин «указание» в российской уголовно-процессуальной традиции устойчиво ассоциируется с чем-то обязательным, исходящим от властного субъекта. Требование же предполагает возможность с ним не соглашаться, высказывать возражения по поводу его обоснованности.

Правда, в юридической литературе можно встретить суждение о том, что требования прокурора и сейчас являются для следователя обязательными. Сторонники этой позиции ссылаются на статистические данные, согласно которым требования прокуроров удовлетворяются следователями почти в 100 % случаев [3, с. 31–32]. Однако в действительности эти цифры свидетельствуют лишь о правильности и обоснованности вносимых прокурорами требований об устранении нарушений федерального законодательства, но вовсе не об их обязательности. Последняя опровергается тем незначительным процентом требований прокурора, которые, судя по этим же статистическим данным, остаются без удовлетворения.

Собственно говоря, именно необязательность требований прокурора, выражающаяся в праве следователя и руководителя следственного органа с ними не соглашаться, и составляет в последнее время главный объект критики со стороны многих ученых-процессуалистов. В юридической литературе настойчиво звучит предложение сделать требования прокурора обязательными для органа предварительного следствия, а взамен предоставить следователю

право обжалования таких требований вышестоящему прокурору [4, с. 58; 5, с. 173.; 6, с. 228; 7, с. 77]. Авторы таких предложений, судя по всему, верят в некую презумпцию правоты прокурора, считают, что он не может ошибаться, а потому его решения должны исполняться беспрекословно. Мы же для такой презумпции убедительных оснований не находим. Разве прокурор по определению профессиональнее, опытнее, добросовестнее следователя? Знаком ли он с обстоятельствами уголовного дела и сложившейся следственной ситуацией лучше органа предварительного следствия? Конечно же, нет! Мы категорически отказываемся принимать аргументы, суть которых сводится к тому, что их авторы «не допускают мысли», что прокурор может направить требование об устранении нарушения законодательства при отсутствии таковых нарушений в действиях следователя [3, с. 33]. От ошибки, связанной с неверной оценкой фактических обстоятельств дела или неправильным толкованием закона, не застрахован ни один правоприменитель, включая прокурора. Кроме того, не существует абсолютных гарантий и против возможных злоупотреблений со стороны надзирающего прокурора. Именно поэтому законодатель обоснованно исходит из того, что выводы прокурора не являются «истиной в последней инстанции», что его оценки законности действий (бездействия) и решений органа предварительного следствия могут оказаться предвзятыми или ошибочными. Исполнение таких требований, будь они обязательными для следователя, могло бы нанести серьезный ущерб интересам следствия, а возможно, даже привести к непоправимым последствиям, в частности, связанным с утратой следов преступления. Именно поэтому законодатель исходит из того, что в случае возникновения разногласий относительно соблюдения требований федерального законодательства решение должно приниматься не одной из сторон возникшего спора – следователем или прокурором, а вышестоящим должностным лицом (вплоть до Генерального прокурора РФ), который способен оценить ситуацию более квалифицированно и объективно, приняв при этом во внимание позицию и аргументацию как прокурора, так и следственного органа. Такой алгоритм разрешения разногласий (который был бы невозможен без отказа от единоначалия прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса) служит, с одной стороны, важной гарантией предупреждения следственных ошибок, а с другой – действенной процессуальной гарантией против злоупотребления должностными полномочиями.

Нередко на страницах юридических изданий встречается предложение отвести роль арбитра в спорах между прокурором и следователем вышестоящему прокурору [8, с. 26]. По нашему мнению, такой подход противоречит замыслу законодателя, стремящегося оградить следственную деятельность от вмешательства со стороны прокуратуры. Дело в том, что в случае реализации данного предложения

<sup>1</sup> Следуя буквальному смыслу данной нормы, прокурор не вправе требовать от органов предварительного расследования устранения нарушений закона, допущенных в стадии возбуждения уголовного дела. Такое положение неоправданно ограничивает сферу прокурорского надзора, в связи с чем следует поддерживать высказываемые в литературе предложения предоставить прокурору право требовать устранения нарушений федерального законодательства и на этапе разрешения сообщений о преступлениях [2, с. 33].

прокуроры вновь получили бы право принятия решений по ключевым вопросам предварительного расследования, что подрывало бы самостоятельность органов предварительного следствия и негативно отразилось бы на объективности прокурорского надзора. Законодатель справедливо исходит из того, что *решения по ключевым вопросам предварительного следствия должны приниматься внутри системы следственных органов*, в связи с чем уполномочивает разрешать возникающие разногласия в первую очередь руководителей вышестоящих следственных органов (ч. 6 ст. 37 УПК РФ).

Авторы предложений о придании требованиям прокурора обязательной силы считают, что в случае возникновения разногласий не прокурор, а следователь должен апеллировать к вышестоящему должностному лицу. В действительности возложение на прокурора инициативы перенесения спора на решение вышестоящего должностного лица – вполне резонное решение законодателя, поскольку именно на прокуроре, как авторе спорного тезиса о наличии нарушения федерального законодательства, лежит бремя его доказывания. Кроме того, на практике нельзя исключить ситуацию, когда возражения следователя (ч. 3 ст. 38 УПК РФ) окажутся убедительными настолько, что прокурор решит отозвать свое требование. Следовательно, именно прокурор должен оценивать целесообразность обращения к вышестоящему должностному лицу.

Вообще, призывы к реставрации власти прокурора на досудебных стадиях уголовного процесса

представляются неконструктивными, так как не учитывают заложенного в новой модели правоотношений прокурора с должностными лицами следственного органа потенциала к повышению качества предварительного расследования. **В предусмотренной законом возможности столкновения позиций прокурора и следственного органа по ключевым вопросам, возникающим на стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования, проявляется система сдержек и противовесов, ставшая в настоящее время основой досудебного производства по уголовным делам.** В случае возникновения на практике разногласий между органом предварительного следствия и прокурором по поводу принятого последним решения (прежде всего, требования об устранении нарушений федерального законодательства) властные субъекты досудебного производства становятся реальными противовесами, каждый из которых имеет равную возможность отстоять в этом споре свою позицию. Сама возможность возникновения таких ситуаций, вкупе с установленным законом порядком их разрешения руководителем вышестоящего следственного органа и Генеральным прокурором РФ, служит мощным сдерживающим фактором, предотвращающим не только злоупотребления должностными полномочиями со стороны властных субъектов досудебного производства, но и принятие ими поспешных, недостаточно взвешенных процессуальных решений.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. М.: Наука, 1975. 384 с.
2. Говорков Н. Хотели сделать лучше... // Законность. 2008. № 7. С. 31–33.
3. Каретников А. Требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия // Законность. 2016. № 1. С. 30–34.
4. Зеленина О.А. Процессуальное положение прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 4 (56). С. 53–58.
5. Теоретико-правовые и организационные основы участия прокурора в уголовном судопроизводстве: монография / под общ. ред. А.Г. Халиулина; Акад. Ген. Прокуратуры Рос. Федерации. М., 2016. 505 с.
6. Буланова Н.В. Пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования: критерии определения // Прокуратура: вчера, сегодня, завтра (Сухаревские чтения): сб. материалов II Междунар. науч.-практич. конф. (г. Москва, 7 октября 2016) / под общ. ред. О.С. Капинус. М., 2017. С. 222–228.
7. Овчинникова Н.О. Пробелы в уголовно-процессуальном праве и способы их устранения и преодоления: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2017. 255 с.
8. Никифоров С. Исполнение требований прокурора // Законность. 2009. № 4. С. 25–27.

#### REQUESTS OF THE PROSECUTOR TO ELIMINATE VIOLATIONS OF THE FEDERAL LEGISLATION: PROCEDURAL VALUE OF THEIR NON-OBLIGATION FOR THE INVESTIGATIVE BODY

*Ugolovnaya yustitsiya – Russian Journal of Criminal Law*, 2017, no. 10, pp. 117–120. DOI: 10.17223/23088451/10/20  
Ilya S. Dikarev, Volgograd State University (Volgograd, Russian Federation). E-mail: iliadikarev@volsu.ru

**Keywords:** pre-trial proceedings, prosecutor's supervision, investigator, prosecutor.

Investigators have the right to declare their objections if they disagree with the prosecutor's requests to eliminate violations of federal legislation. In this case, the power subjects of pre-trial proceedings become real counterbalances, and each has an equal opportunity to defend their position in this dispute. This approach pursues the following goals: (1) to strengthen the procedural independence of the investigative bodies by protecting them from the prosecutor's interference in the investigation; (2) to ensure the objectivity of the prosecutor's supervision, unachievable under the previous conditions of the prosecutor's involvement in the supervised activities. In the legal science, the non-mandatory nature of the prosecutor's requests has been an object of constant criticism lately. However, this procedure is justified, since it serves as a deterrent preventing not only the abuse of official powers by the authorities of pre-trial proceedings, but also the adoption of hasty, insufficiently cautious procedural decisions.

## REFERENCES

1. Savitskiy, V.M. (1975) *Ocherk teorii prokurorskogo nadzora v ugovnom sudoproizvodstve* [Essay on the theory of prosecutor's supervision in criminal proceedings]. Moscow: Nauka.
2. Govorkov, N. (2008) Khoteli sdelat' luchshe... [They wanted to do better. . .]. *Zakonnost'*. 7. pp. 31–33.
3. Karetnikov, A. (2016) The request of a public prosecutor for elimination of violations made in the course of pre-trial investigation. *Zakonnost'*. 1. pp. 30–34.
4. Zelenina, O.A. (2012) Protsessual'noe polozhenie prokurora v dosudebnykh stadiyakh ugovnogo sudoproizvodstva [Procedural position of the prosecutor in pre-trial stages of criminal proceedings]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii*. 4 (56). pp. 53–58.
5. Khaliulin, A.G. (ed.) *Teoretiko-pravovye i organizatsionnye osnovy uchastiya prokurora v ugovnom sudoproizvodstve* [Theoretical, legal and organizational bases of participation of the public prosecutor in criminal proceedings]. Moscow: General Prosecutor's Academy.
6. Bulanova, N.V. (2017) [Limits of prosecutor's supervision over the procedural activity of the bodies of preliminary investigation]. *Prokuratura: vchera, segodnya, zavtra (Sukharevskie chteniya)* [Prosecutor's office: yesterday, today, tomorrow (Sukharev readings)]. Proceedings of the II international conference. Moscow. 7 October 2016. Moscow. pp. 222–228. (In Russian).
7. Ovchinnikova, N.O. (2017) *Probely v ugovno-protsessual'nom prave i sposoby ikh ustraneniya i preodoleniya* [Gaps in criminal procedural law and ways to eliminate and overcome them]. Law Cand. Diss. Saratov.
8. Nikiforov, S. (2009) Ispolnenie trebovaniy prokurora [Execution of the prosecutor's requests]. *Zakonnost'*. 4. pp. 25–27.