

Ключевые слова: Прокурорский надзор, Требование прокурора

Ковтун Николай Николаевич, профессор кафедры уголовного права и уголовного процесса Нижегородского филиала Государственного университета – Высшей школы экономики, доктор юридических наук, профессор

Требование прокурора, как акт прокурорского реагирования в уголовном судопроизводстве

До сих пор предметом острых дискуссий являются вопросы, связанные с властно-распорядительными полномочиями прокурора по отношению к следственным органам. Например, имеются ли на сегодня у прокурора действенные средства реагирования на выявленные нарушения закона и прав личности со стороны органов предварительного расследования или он практически лишен таких средств? Доказали ли свою эффективность новеллы УПК РФ, связанные с перераспределением властно-распорядительных полномочий от прокурора к руководителю следственного органа?

Анализ теоретической составляющей данной дискуссии уже нашел свое воплощение в десятках научных работ. В данной статье представлено автором исследование практики ориентировано на то, чтобы предложить правоприменителю ответы на вопросы, связанные с таким актом прокурорского реагирования на нарушения закона в уголовном процессе, как требование прокурора.

Статистика в пользу прокуратуры

В соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ именно требование прокурора является основным средством устранения нарушений закона, допущенных следственными органами в ходе уголовного судопроизводства. Между тем, можно встретить мнение о том, что не выдерживает критики с точки зрения нормальной юридической техники то обстоятельство, что такие акты прокурорского реагирования, как требование об устранении нарушений федерального законодательства или постановление, стали для следователя необязательными, и он вправе их отклонить, не принимая к исполнению суть предложенных ему возражений¹.

Однако, указанный тезис явно опровергается официальными статистическими данными. К примеру, как отмечает Б.Я. Гаврилов, по данным Генеральной прокуратуры РФ в 2008 году, прокурорами (всего) внесено 17 961 требование о нарушениях федерального законодательства следователями Следственного комитета при прокуратуре РФ; из которых 88,5% – удовлетворены. Из выявленных прокурорами 220,6 тыс. нарушений федерального законодательства по уголовным делам, расследованных следователями органов внутренних дел, удовлетворено уже 98% требований прокуроров.²

Аналогичны и данные проведенного автором исследования. К примеру, только за 2009 год в Главное следственное управление при ГУВД по Нижегородской области (далее – ГСУ) поступило 2890 требований прокурора в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ; из них признаны обоснованными (удовлетворены следователями) – 2783 требования или более 96%. Также в 2009 году при реализации прокурором полномочий, предусмотренных ч. 6 ст. 37 УПК РФ, из 616 требований прокурора, адресованных руководителю вышестоящего

¹ См.: Халиулин А.Г. Правовое регулирование досудебного производства по уголовным делам нуждается в исправлении системных ошибок «Законы России: опыт, анализ, практика». – 2008. – № 11.

² См.: Гаврилов Б.Я. Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа: объективная необходимость или волюнтаризм в праве? // Уголовное судопроизводство. – 2009. – № 4. – С. 43.

следственного органа, были удовлетворены все. В этой ситуации утверждать, что требования прокурора фактически игнорируются следственными органами, значит сознательно исказить характер складывающихся между данными субъектами отношений.

Между тем в данном случае цифры не дают реального представления о проблемах реализации прокурорского требования.

«Адресат»

Законодатель не указывает кому именно: следователю или руководителю следственного органа должно быть адресовано требование прокурора. Соответственно актуализируется вопрос о роли руководителя следственного органа применительно к алгоритму их разрешения. С одной стороны, предварительное следствие ведет не следственное подразделение в целом и не его руководитель, а именно следователь; он же, по идее, является субъектом тех нарушений, на устранении, которых настаивает прокурор. С другой стороны, руководитель следственного органа в не меньшей степени несет ответственность за законность и полноту предварительного следствия, его быстроту и результаты. Кроме того, он процессуально и организационно более независим от воздействия межведомственных структур (в нашем случае – от прокуратуры), чем следователь. Поэтому, руководитель следственного органа может более объективно рассмотреть суть требований прокурора, при необходимости – правильно ориентировать следователя, поддержать его или, напротив, заблокировать (необоснованное) обжалование следователем требований прокурора.

Кроме того, принципы единоначалия, субординации и управленческой соподчиненности изначально применимы к отношениям, складывающимся внутри следственного органа. В этом контексте требования прокурора не могут быть «напрямую» адресованы следователю, устраняя из процесса их рассмотрения и принятия (итоговых) решений непосредственно руководителя следственного органа.

В соответствии с теми же правилами управленческой вертикали, как прокуроры, так и следователи, по идее, обязаны согласовывать свои акты с (ведомственными) руководителями соответствующего уровня. Данное условие является, по сути, определяющим применительно к науке управления. Не может оно игнорироваться и применительно к исследуемым отношениям.

Названные положения, как выяснилось, не столь однозначно понимаются на практике при организации взаимодействия между прокуратурой и следственными органами в новых процессуальных условиях. В одних случаях, требования прокуроров адресуются непосредственно следователям (а не через руководителя следственного органа); в других – напрямую (без согласования с прокурором соответствующего уровня) сразу руководителю вышестоящего следственного органа; в-третьих – при обязательном согласовании по правилу инстанционности, вынесенных процессуальных актов (требований или постановлений), с соответствующим прокурором или руководителем вышестоящего следственного органа.

Причем единства в реализации предоставленных полномочий не наблюдается даже в рамках одного уголовного дела.

Из практики.

По уголовному делу №36339 (ч. 1 ст. 330 УК РФ), находящемуся в производстве Следственной части ГСУ требование зампрокурора Нижегородской области – Б. от 10.02.2009 г. об устранении нарушений федерального законодательства в деятельности следователя СЧ ГСУ было адресовано именно начальнику ГСУ. Однако, аналогичные требования прокурора Нижегородского района от 30.06.2009 г. и от 10.02.2009 г. (об устранении нарушений процессуального законодательства) тем же следователем, было адресовано напрямую начальнику СЧ ГСУ.

Таким образом, в первом случае, руководители прокуратуры Нижегородской области при формулировании своих требований по делам, находящимся в производстве СЧ ГСУ, как видим, считают необходимым соблюдать правило субординации при взаимодействии со следствием. В то же время, руководители нижестоящих (районных) прокуратур, напротив, считают себя вправе

адресовать требования в СЧ ГСУ при ГУВД – «напрямую», без согласования с вышестоящим руководством (областной) прокуратуры.

Соблюдение иерархии

При организации взаимодействия прокурора, руководителя следственного органа и следователя возникают также вопросы о территориальных пределах надзорных полномочий прокурора. Особенно при анализе соотношения норм п. 3 ч. 2 ст. 37 и ч. 4 ст. 39 УПК РФ. Для понимания сути поставленной проблемы, можно привести ряд примеров.

Из практики

Уголовное дело № 305150 (ч. 2 ст. 159 УК РФ) было возбуждено 01.03.2009 следственным отделом при ОВД по Володарскому району Нижегородской области. В дальнейшем дело было изъято в СЧ ГСУ в целях обеспечения полноты, всесторонности и более эффективного расследования; 01.08.2009 г производство по делу было приостановлено, о чем старшим следователем СЧ ГСУ было вынесено постановление.

02.09.2009 зам. прокурора Володарского района, рассмотрев материалы этого дела, сформулировал требование об отмене постановления следователя о приостановлении производства по уголовному делу (п. 1 ч. 1 ст. 208 УПК РФ)³. Доводы, содержащиеся в требовании прокурора, были вполне обоснованными. Вместе с тем, возникают вопросы, насколько зам. прокурора Володарского района области вправе формулировать указанное требование следственному органу, надзор за процессуальной деятельностью которого, по смыслу закона, отнесен к компетенции другого (вышестоящего) органа прокуратуры. Подчеркнем и то обстоятельство, что данное требование прокурора адресовано руководителю СЧ ГСУ области «напрямую», без согласования этого вопроса с (соответствующим) руководителем прокуратуры Нижегородской области. Тем самым, как представляется, игнорировалось правило субординации во взаимодействии двух правоохранительных структур.⁴

Аналогичным образом сформулировал свое требование об отмене постановления о приостановлении уголовного дела № 32620 (ч. 1 ст. 236 УК РФ) зам. прокурора Ленинского района г. Н. Новгорода, адресуя свои требования не руководителю следственного органа, а непосредственно ст. следователю СЧ ГСУ.⁵ При этом названным прокурором игнорировалось, что еще 19.08.2008 г. зам. прокурора Нижегородской области уголовное дело № 32620 было изъято из производства следственного управления при УВД по Ленинскому району г. Н. Новгорода и передано в СЧ ГСУ для дальнейшего расследования.

Перечень подобных примеров, можно продолжить. Однако суть проблемы, как представляется, очевидна. Все указанные уголовные дела изъяты из производства того или иного территориального следственного подразделения и приняты к производству вышестоящим следственным органом. Естественно возникают вопросы, насколько правомерны и обязательны к рассмотрению требования районных прокуроров, которые не только настояли на «своем праве» на изучении (уже изъятого в ГСУ) уголовного дела, но и требуют устранения нарушений закона непосредственно от следователей СЧ ГСУ.

На наш взгляд, надлежащих юридических оснований для подобных требований в принципе не имеется. Так как указанные прокуроры явно вышли за пределы (территориальных) своих полномочий.

Тем не менее, требования прокуроров были удовлетворены. В данной связи, представляется, что тревоги о якобы полной необеспеченности властных правомочий прокурора в сегодняшних процессуальных условиях, излишни.

³ Дело на момент изучения находилось в производстве СЧ ГСУ при ГУВД по Нижегородской области.

⁴ По сути, аналогичное требование сформулировано указанным зам. прокурора и по уголовному делу № 305120 (ч. 2 ст. 159 УК РФ). См.: материалы УД № 305120. Дело на момент изучения находилось в производстве СЧ ГСУ при ГУВД по Нижегородской области.

⁵ См.: Материалы УД № 32620 (ч. 1 ст. 236 УК РФ). Дело на момент изучения находилось в производстве СЧ ГСУ при ГУВД по Нижегородской области.

Форма прокурорского реагирования

Есть сложности с реализацией требований прокурора, связанных с проверкой законности и обоснованности постановлений следователя или руководителя следственного органа, вынесенных в рамках расследования по уголовному делу. Напомним, что, признав незаконным или необоснованным отказ следователя в возбуждении уголовного дела, прокурор выносит мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов руководителю следственного органа для решения вопроса об отмене (указанного) постановления следователя (ч. 6 ст. 148 УПК РФ). Аналогичным образом прокурор поступает при реагировании на незаконное решение следователя о прекращении уголовного дела или уголовного преследования (ч. 1 ст. 214 УПК РФ).

Названные постановления прокурора вряд ли могут рассматриваться как мотивированные итоговые решения и акты властно-распорядительного характера. Ведь содержащиеся в них предписания не обязательны для следственного органа. Это, скорее, требование. Причем требование об устранении нарушений закона, как по сути своих предписаний, так и по процессуальной форме его разрешения.

Поэтому, в целях обеспечения единства понятийного аппарата и нормативного регулирования процессуальных полномочий прокурора указанные предписания, как ч. 6 ст. 148 и ч. 1 ст. 214 УПК РФ, так и п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, правильнее именовать требованиями прокурора. Изучение практики говорит о том, этот вывод имеет под собой основания.

Из практики

25.12.2009 г. зам. прокурора Нижегородской области, рассмотрев материалы уголовного дела №36339, вынес **постановление** о направлении материалов уголовного дела руководителю следственного органа для решения вопроса об отмене постановления следователя о прекращении уголовного дела.⁶ Постановление было адресовано начальнику ГСУ области с требованием, в установленный законом срок решить вопрос об отмене постановления следователя о частичном прекращении уголовного преследования и о прекращении уголовного дела.

28.06.2009 г. зам. Богородского городского прокурора Нижегородской области, рассмотрев материалы уголовного дела №200449 (ч. 4 ст. 159 УК РФ), направил **требование** об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных при производстве предварительного следствия.⁷ Требование адресовано начальнику СЧ ГСУ, от которого, по сути, требовалось отменить (как незаконное) постановление о прекращении уголовного дела, вынесенное ст. следователем.

Таким образом, в первом из рассмотренных выше примеров, требования прокурора сформулированы в виде постановления (как того требует закон; ст. 214, ч. 6 ст. 148 УПК РФ). Во втором случае, прокурор при идентичных нарушениях использует требование (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). И в первом, и во втором случае, требования прокурора были признаны обоснованными. То есть для исполнителей принципиально лишь содержание требований прокурора (их законность и обоснованность), а не форма, в которую они облечены.

Тем более что, при выявлении признаков незаконности или необоснованности постановлений о привлечении в качестве обвиняемого (ст. 171 УПК)⁸ или о временном приостановлении уголовного дела (ст. 208 УПК)⁹ прокурор формулирует свои притязания именно в форме требований, хотя речь, идет именно об отмене указанных постановлений.

⁶ Дело на момент изучения находилось в производстве СЧ ГСУ при ГУВД по Нижегородской области.

⁷ Дело на момент изучения находилось в производстве СЧ ГСУ при ГУВД по Нижегородской области

⁸ См., напр.: Требование зам. прокурора Нижегородской области от 17.02.2010 г. об устранении нарушений федерального законодательства по УД № 2581167. // Дело на момент изучения находилось в производстве СЧ ГСУ при ГУВД по Нижегородской области.

⁹ См., напр.: Требование зам. прокурора Ленинского района г. Н. Новгорода от 27.10.2009 г. об устранении нарушений, допущенных в ходе расследования уголовного дела. // Дело на момент изучения находилось в производстве СЧ ГСУ при ГУВД по Нижегородской области.

Для единства нормативного регулирования однородных уголовно-процессуальных решений правильно было бы, если при реализации, указанных в нормах ч. 6 ст. 148 или ст. 214 УПК РФ, правомочий прокурора его притязания выражались именно в виде требований. Тем более что порядок реагирования на последние, в том в случае несогласия с доводами прокурора, более полно урегулирован нормами УПК РФ.

Право прокурора на вмешательство в расследование

Есть смысл отдельно остановиться на праве прокурора формулировать в своих требованиях (постановлениях) указания о направлениях расследования по уголовному делу, производстве конкретных следственных действий. По идее, подобные указания предусмотрены лишь применительно к реализации прокурорских полномочий, предусмотренных ч. 1 ст. 221 УПК РФ (возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия). Вместе с тем, при изучении этих моментов на практике выяснилось, что отдельные прокуроры по-прежнему считают необходимым в рамках своих требований формулировать конкретные указания относительно хода и направлений (дальнейшего) расследования по проверяемому уголовному делу.

Из практики

27.10.2009 г. зам. прокурора Ленинского района г. Н. Новгорода, рассмотрев материалы уголовного дела № 32620 (ч. 1 ст. 236 УК РФ), направил требование об отмене постановления следователя о временном приостановлении производства по уголовному делу. Прокурор указал, что делу не были допрошены ряд ключевых свидетелей, не были проведены очные ставки, необходимые для установления важных обстоятельств (кто фактически руководил предприятием, а также процессом производства некачественной продукции) и т.д.

Из примера видно, что названные указания на деле являются реализацией полномочий по процессуальному контролю и процессуальному руководству предварительным следствием. Хотя они не только отнесены к компетенции непосредственного руководителя следственного органа, но и не до конца согласуются с полномочиями самого следователя, который вправе самостоятельно определять ход и направление следствия (п. 3 ч. 2 ст. 38 УПК). Поэтому правомерен вопрос, насколько подобные указания прокурора должны быть приняты во внимание и исполнены следователем.

Ответы на эти вопросы, отчасти, дает практика взаимодействия между следователем, руководителем следственного органа и прокурором.

Из практики

По уголовному делу № 36339 (ч. 1 ст. 330 УК РФ), более 2-х лет находящемся в производстве СЧ ГСУ 6 раз надзирающими прокурорами различного уровня вносились требования об устранении различного рода нарушений законодательства или отмене состоявшихся процессуальных решений следователя. Указывались и конкретные обстоятельства, которые свидетельствовали о незаконности или необоснованности принятых процессуальных решений. Каждый раз требования прокуроров об отмене состоявшихся решений признавались обоснованными, процессуальные решения следователя, указанные в требовании прокурора, руководителем следственного органа отменялись. Тем не мене, судя по последнему требованию зам. прокурора Нижегородской области (от 25.11.2009 г.), сформулированные в многочисленных требованиях указания, фактически следствием не выполнены, в силу чего они вновь последовательно повторились в указанном требовании прокурора.¹⁰

Таким образом, формально удовлетворяя требования прокурора, следственный орган, часто не считает для себя обязательным исполнять его указания. Подобный алгоритм действий, не может быть признан законным и обоснованным. Не соответствует он, с учетом

¹⁰ См.: Материалы уголовного дела № 36339 (ч. 1 ст. 330 УК РФ). // Дело на момент изучения находилось в производстве СЧ ГСУ при ГУВД по Нижегородской области.

совокупных сроков расследования, и основным положениям приказа Следственного комитета при МВД России № 27 от 23.08.2007 «Об организации процессуального контроля при продлении сроков предварительного следствия и содержания обвиняемых по стражей». В этой связи, встает вопрос о личной ответственности руководителей следственных органов, на деле манкирующих своими обязанностями по процессуальному контролю и руководству расследованием.

Разграничение компетенций прокурора и следствия

Достаточно принципиальным является также разграничение компетенции прокурора и руководителя следственного органа применительно к нормам ст. 221-222 УПК РФ. Напомним, по нормам ч. 1 ст. 221 УПК РФ прокурор вправе не утвердить обвинительное заключение и вернуть уголовное дело следователю, признав тем самым проведенное по делу следствие неудовлетворительным.

В своем большинстве указанные требования прокурора признаются обоснованными. Вместе с тем, по изученным уголовным делам имело место и обжалование постановления прокурора, вынесенного по правилам п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ.

Из практики

05.02.2008 г. и.о. прокурора Володарского района Нижегородской области, рассмотрев материалы уголовного дела №160512, поступившего в суд с обвинительным заключением от начальника отделения СЧ ГСУ., своим постановлением вернул данное дело в СЧ ГСУ для производства предварительного следствия и устранения выявленных недостатков. Суть нарушений заключалась в том, что, «...имеющиеся в деле данные не содержат доказательств, указывающих на совершение преступлений как совершенных устойчивой группой лиц, заранее договорившихся о совместном совершении преступлений». Кроме того, следователем в нарушение требований ч. 2 ст. 63 УК РФ в обвинительном заключении излишне указаны в качестве отягчающих обстоятельств (т. 4; л.д. 124, 155, 185) сведения о совершении преступления в составе группы лиц по предварительному сговору, организованной группой.

Начальником СЧ ГСУ, с согласия зам. начальника ГСУ данное постановление прокурора было обжаловано зам. прокурора области. 11.02.2008 г. зам. прокурора области, рассмотрев указанное ходатайство, практически по тем же доводам, что приведены в постановлении прокурора Володарского района Нижегородской области, отказал в удовлетворении названного ходатайства.

Не найдя поддержки по сути своих возражений на уровне прокуратуры субъекта РФ, как следователь, так и руководитель следственного органа отказались от процедур дальнейшего обжалования указанного решения, признав требования прокурора и законными, и обоснованными.

Исследованные моменты, безусловно, не исчерпывают собой всего круга возможных проблем и вопросов складывающегося взаимодействия между прокуратурой и следственными органами в новых процессуальных условиях. Однако мы и не ставили перед собой подобной цели. Главным для нас было исследовать как правовые основы такого взаимодействия, так и постепенно появляющиеся элементы механизма реализации руководителем следственного органа и прокурором своих полномочий.