

УДК 343.1

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-2-66-71

ТРЕБОВАНИЕ ОБ УСТРАНЕНИИ НАРУШЕНИЙ ЗАКОНА КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЙ АКТ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ В УГОЛОВНОМ ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

КОЛОМЕЕЦ Елена Владимировна*

✉ ikolom@yandex.ru

Ул. Ленина, 1, г. Омск, 644099, Россия

Аннотация. На основе анализа научных положений и уголовно-процессуального законодательства в статье делается вывод о реализации прокурором полномочия требовать устранения нарушений, допущенных в ходе досудебного производства, посредством использования самостоятельного акта реагирования, именуемого требованием. Автор формулируются признаки указанного акта, рассматриваются дискуссионные вопросы его применения, в том числе при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания, а также на стадии возбуждения уголовного дела. Предлагается дополнить статью 37 УПК РФ положениями об основаниях и порядке использования прокурором названного правового средства.

Ключевые слова: прокурор, требование прокурора об устранении нарушений закона, органы дознания и предварительного следствия, уголовное досудебное производство.

The Requirement to Eliminate Violations of the Law as an Independent Act of Prosecutorial Response in Criminal Pre-Trial Proceedings

Kolomeets Elena V.**

✉ ikolom@yandex.ru

1 Lenina st., Omsk, 644099, Russia

Abstract. Based on the analysis of scientific provisions and criminal procedural legislation, the article concludes that the prosecutor exercises the power to demand the elimination of law violations committed by investigation bodies during pre-trial proceedings by using a separate act of response called a prosecutor's demand. The Author formulates the signs of prosecutor's demand, considers the discussed issues of its application in pre-trial proceedings, including the supervision of the procedural activities of the inquiry bodies, as well as its use at the stage of initiating a criminal case. It is proposed to supplement article 37 of the Criminal Procedure Code with the provisions regulating the grounds and procedure of using this act.

Key words: prosecutor; prosecutor's demand to eliminate law violations, inquiry bodies, preliminary investigation, pre-trial criminal proceedings.

Согласно ч. 1 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах своей компетенции осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за про-

цессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. В силу ч. 1 ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»¹ прокурор наделен полномочиями по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие, установленными

* Прокурор отдела управления правовой статистики прокуратуры Омской области.

** Prosecutor of the Office of Legal Statistics of the Prosecutor's Office of the Omsk Region.

¹ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон от 17 нояб. 1995 г. № 2202-1 // Рос. газ. 1995. 25 нояб.

уголовно-процессуальным законодательством и другими федеральными законами. Положениями п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ предусмотрено полномочие прокурора требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания и предварительного следствия. Однако ни УПК РФ, ни Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» не определяют понятие требования прокурора как средства реализации полномочия, предусмотренного п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ.

С момента внесения в УПК РФ изменений Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ² в научной литературе ведутся дискуссии относительно значения слова «требовать», употребленного законодателем при формулировке положений п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Обсуждаются вопросы, означает ли данная формулировка внедрение в прокурорскую практику нового акта реагирования, именуемого требованием, или же п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ просто регламентирует полномочие прокурора требовать устранения нарушений в уголовном досудебном производстве в рамках уже существующих средств реагирования, подчеркивая необходимость изложения резолютивной части акта в форме требования.

Так, П. А. Пригорща справедливо полагает, что требование прокурора в силу императивности его полномочий может являться составной частью средств выявления нарушений закона, а также актов прокурорского реагирования. Однако реализация полномочия прокурора, предусмотренного п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, связана с применением прокурором требования об устранении нарушений закона как самостоятельного акта реагирования, который вносится субъекту, уполномоченному устранить нарушения закона, и содержит распоряжение прокурора об устранении выявленных нарушений и привлечении к ответственности виновных должностных лиц [6].

Приведенное автором высказывание соответствует сложившейся практике активного применения прокурорами требования как самостоятельного акта реагирования при осуществлении надзора в уголовном досудебном производстве.

Следует отметить, что число указанных актов реагирования ежегодно возрастает. Если в 2011 г. в органы расследования прокурором направлено 83 тысячи требований в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ³, в 2015 г. число направленных требований составило 215 тысяч⁴.

Придерживающийся иной точки зрения А. Ю. Винокуров указывает, что до внесения в УПК РФ изменений законодательно был обозначен только алгоритм принимаемых прокурором решений, если в качестве нарушений рассматривались действия и решения, на которые прокурор реагировал путем вынесения постановления. При этом ни УПК РФ, ни УПК РСФСР не содержали положений о реагировании прокурора на нарушения законодательства, прямо не оговоренные в законе. В практической деятельности в указанных целях прокурорами применялось представление об устранении нарушений закона. Во исполнение требований ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации, предписывающей устанавливать полномочия прокурора только федеральным законом, в УПК РФ были внесены коррективы, связанные с наделением прокурора правом требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства [1]. По мнению автора, законодатель, наделяя прокурора данным полномочием, не имел в виду нового акта реагирования, а лишь законодательно закрепил реализацию полномочия посредством внесения представлений об устранении нарушений закона.

Изложенная позиция представляется небесспорной. Несмотря на схожесть в наименовании, требование и представление прокурора об устранении нарушений закона имеют различия в их целевой направленности. Требования прокурора в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ всегда вносятся в орган расследования для обеспечения незамедлительного устранения нарушений закона в рамках расследования. Ограниченный 5 сутками срок рассмотрения требований, установленный ч. 4 ст. 39 УПК РФ, обеспечивает устранение нарушений в максимально короткие сроки. Представления прокурора об устранении нарушений закона в большинстве случаев

² О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: федер. закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // Рос. газ. 2007. 8 июня.

³ Стат. данные об основных показателях работы прокуратуры Рос. Федерации за 2011–2012 годы. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/80780/>

⁴ Стат. данные об основных показателях работы прокуратуры Рос. Федерации за 2014–2015 годы. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/1054853/>

не могут обеспечить незамедлительное устранение нарушений закона, поскольку на практике к моменту их внесения нарушения уже устранены иным способом или не устранимы вовсе, а уголовные дела, при расследовании которых допущены нарушения, направлены в суд.

Следует отметить, что полномочия, которыми обладал прокурор при осуществлении надзора за органами следствия до внесения изменений Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ, были аналогичны полномочиям, которыми он до настоящего времени наделен в отношении органов дознания. Наличие у прокурора процессуальной возможности отменять любое процессуальное решение следователя, давать следователю указания о ходе расследования в целях недопущения волокиты и неполноты расследования, а также принятия необоснованного процессуального решения обеспечивало реализацию прокурором надзорной функции. В представлениях прокурорами указывалось на нарушения обобщенного характера, их внесение было направлено в первую очередь на информирование руководителей органов расследования о выявленных прокурором нарушениях в целях недопущения подобного впредь с постановкой вопроса о ненадлежащем ведомственном контроле и наказании виновных лиц. Сокращение объема полномочий прокурора при осуществлении надзора за предварительным следствием обусловило необходимость в ином акте реагирования, применение которого было бы направлено на незамедлительное устранение допущенных следствием нарушений исходя из необходимости обеспечения прокурором законности при производстве предварительного следствия, соблюдения прав участников процесса.

В пользу указанного довода свидетельствует и то обстоятельство, что сокращение объема полномочий прокурора при осуществлении надзора за следствием и наделение прокурора п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ правом требовать устранения допущенных нарушений при производстве расследования по уголовным делам осуществлено путем принятия одного законодательного акта – 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». Представляется, что законодателем предполагалось применение указанного акта прокурорского реагирования преимущественно

при осуществлении надзора за предварительным следствием, что обусловило недостаточную регламентацию порядка рассмотрения требования прокурора органом дознания. Хотя законодателем внесение требований в связи с нарушениями при производстве дознания не исключено.

Чтобы разобраться в сущности требования прокурора как акта реагирования, необходимо охарактеризовать присущие ему черты. Во-первых, требование об устранении нарушений закона в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в силу прямого указания ч. 5 ст. 37 УПК РФ может исходить только от прокурора или его заместителя. Во-вторых, поскольку полномочие прокурора, на реализацию которого направлен названный акт прокурорского реагирования, предусмотрено уголовно-процессуальным законом, требование прокурора является процессуальным правовым актом.

Требование прокурора может быть выражено только в письменной форме. В. Ф. Крюковым высказано мнение о том, что требование может быть выражено как в письменной, так и в устной формах. При реализации прокурором полномочия по непосредственному организационному участию в расследовании преступлений присутствующий при выполнении следственного действия прокурор вправе высказать устное требование об устранении нарушений, подлежащее занесению следователем в протокол следственного действия, либо изложить его в протоколе собственноручно. Требование прокурора, подготавливаемое в случае установления нарушений по результатам расследования уголовного дела при ознакомлении с его материалами, выражается прокурором в письменной форме [3].

Между тем публично-правовой характер уголовно-процессуальной деятельности прокурора в Российской Федерации с письменностью предварительного расследования [5] и розыскным характером уголовного досудебного производства обуславливают необходимость применения права в указанной области исключительно через письменные правовые акты. Они являются самостоятельными документами, адресуемыми прокурором в орган расследования и подлежащими рассмотрению ими. Более того, дискуссионным является приведенное выше суждение о наличии у прокурора прямо не предусмотренного ст. 37 УПК РФ полномочия по непосредственному организационному участию в расследовании путем присутствия на следственных действиях [6].

Следует отметить, что требование прокурора в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ вносится в орган, допустивший нарушение.

Неоднозначным является вопрос о необходимости внесения указанных актов реагирования в орган дознания. Пункт 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ предоставляет прокурору право требовать устранения нарушений закона от органов следствия и дознания. В ряде регионов Российской Федерации направление прокурором требований об устранении нарушений закона в органы дознания получило широкое распространение. По данным статистического отчета «Надзор за соблюдением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСиД за 2015 год, количество требований, направленных в органы дознания МВД, в Забайкальском, Красноярском краях, Кемеровской области соотносимо с числом требований в следственные органы МВД. В Орловской, Смоленской областях число требований в органы дознания МВД превышает число требований, направленных в органы следствия МВД⁵.

Вместе с тем в уголовно-процессуальном законе отсутствует регламентация порядка и сроков рассмотрения требований прокурора органами дознания, а в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 26 января 2017 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»⁶ – обязанность требовать устранения выявленных нарушений законодательства при расследовании уголовных дел, несмотря на наличие указанной обязанности в приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»⁷.

Высказываются мнения о необоснованности применения указанного акта реагирования в отношении органов дознания и в научной литературе. Как указывает А. В. Гриненко, прокурор вправе давать дознавателю обязательные для исполнения письменные указания о направ-

лении расследования (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), отменять незаконные и необоснованные постановления дознавателя (п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Наличие у прокурора названных полномочий обуславливает отсутствие оснований для применения к органам дознания требований в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ [2].

Однако данное высказывание не может быть признано справедливым, по крайней мере, относительно реализации полномочий по направлению требований прокурора в орган дознания в связи с нарушениями, допущенными при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях. Представляется, что наличие у прокурора правовой возможности вносить требования в орган дознания не должно нивелироваться. Наделение прокурора указанным правом обеспечивает его большим объемом средств реагирования на нарушения закона. Между тем проблематика применения прокурором требования в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ к органу дознания не ограничивается изложенным выше и является предметом для самостоятельного исследования.

Требование прокурора является универсальным актом прокурорского реагирования, применяемым как на стадии предварительного расследования, так и на стадии возбуждения уголовного дела. В требовании, применяемом прокурором до принятия решения о возбуждении уголовного дела, указывается на необходимость провести доследственную проверку по сообщению о преступлении и принять процессуальное решение в случаях выявления прокурором факта нерегистрации сообщения о преступлении, необоснованного направления материала проверки по подследственности, длительного непринятия процессуального решения по материалу проверки, в том числе с нарушением срока рассмотрения сообщения о преступлении, установленного законом.

От руководителя следственного органа прокурор вправе требовать отменить незаконное постановление о возбуждении уголовного дела в случае пропуска им по какой-либо

⁵ Отчет о работе прокурора «Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства» по форме НСиД за 2015 год // Информ.-аналит. материалы Генер. прокуратуры Рос. Федерации. Доступ из информ. системы обеспечения надзора за исполнением законов органов прокуратуры Рос. Федерации (ИСОП).

⁶ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания : приказ Генер. прокурора Рос. Федерации от 26 янв. 2017 г. № 33. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия : приказ Генер. прокурора Рос. Федерации от 28 дек. 2016 г. № 826. Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

причине срока, установленного законом для самостоятельной отмены незаконного решения [4, с. 20–21].

С учетом изложенного имеющиеся в научной литературе высказывания относительно невозможности применения указанного акта реагирования по материалу проверки [7, с. 124] представляются неактуальными, а сложившаяся практика использования прокурором указанного акта прокурорского реагирования до возбуждения уголовного дела требует законодательного закрепления.

Названный акт прокурорского реагирования содержит распоряжение об устранении выявленных прокурором нарушений. Суть данного признака вытекает из понятия «требование», под которым в русском языке понимается выраженная в решительной, категорической форме просьба, распоряжение; правило, условие, обязательное для выполнения⁸.

В научной литературе указывается на императивный характер требования прокурора. Между тем императивность требования прокурора, не обязательного для следователя, носит ограниченный характер. Она связана в первую очередь с обязанностью субъекта, которому внесено требование, рассмотреть его в пятидневный срок и дать письменный ответ прокурору [6].

Следующим признаком, характеризующим требование прокурора как самостоятельный акт прокурорского реагирования, является его внесение только при наличии установленных прокурором оснований – допущенных органами расследования нарушений в уголовном досудебном производстве.

Представляется, что требование об устранении нарушений закона может быть внесено в связи с любыми нарушениями уголовно-процессуального закона, которые не могут быть устранены посредством иных актов реагирования, в том числе путем принятия прокурором процессуальных решений, направленных на устранение нарушений закона.

Изложенные положения относительно понятия и основных признаков требования прокурора в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ как самостоятельного акта реагирования позволяют сделать вывод о необходимости дополнения ст. 37 УПК РФ положениями следующего содержания: «Письменные требования прокурора вносятся в орган расследования при установлении прокурором нарушений уголовно-процессуального закона при принятии и рассмотрении сообщений о преступлениях, предварительном расследовании уголовных дел с целью незамедлительного устранения допущенных нарушений».

Список литературы

1. Винокуров А. Ю. Требование прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия // *Адвокат*. 2008. № 4. С. 13–16.
2. Гриненко А. В. Полномочия прокурора должны быть конкретизированы // *Законность*. 2011. № 2. С. 23–24.
3. Крюков В. Ф. Полномочия прокурора в досудебном производстве по уголовным делам: современность и перспективы // *Журнал российского права*. 2007. № 10. С. 61–70.
4. Малов А. А., Буланова Н. В., Парфенова М. В. Прокурорский надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях : метод. рекомендации. М. : Акад. Генер. прокуратуры Рос. Федерации, 2008. 35 с.
5. Николаева Н. М. Письменность предварительного расследования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2002. 27 с.
6. Пригорща П. А. К вопросу о понятии и сущности требования как акта прокурорского реагирования современной прокуратуры // *Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал*. 2011. № 1. С. 84–86.
7. Соколов А. Ф. Проблемы и практика применения прокурором требования об устранении нарушений федерального законодательства в уголовном процессе // *Уголовное право*. 2009. № 2. С. 122–126.

References

1. Vinokurov A. Yu. Trebovanie prokurora ob ustraneniі narusheniі federal'nogo zakonodatel'stva, dopushchennykh v khode doznaniya ili predvaritel'nogo sledstviya [The Prosecutor's Demand to Eliminate Violations of Federal Law Committed During the Inquiry or Preliminary Investigation]. *Advokat – Advocate*, 2008, no. 4, pp. 13–16.
2. Grinenko A. V. Polnomochiya prokurora dolzhny byt' konkretizirovany [The Powers of Prosecutors To Be Specified]. *Zakonnost' – Legality*, 2011, no. 2, pp. 23–24.
3. Kryukov V. F. Polnomochiya prokurora v dosudebnom proizvodstve po ugolovnym delam: sovremennost' i perspektivy [Prosecutor's Powers in Pre-Trial Proceedings in Criminal Cases: Modernity and Perspective]. *Zhurnal Rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*, 2007, no. 10, pp. 61–70.
4. Malov A. A., Bulanova N. V., Parfenova M. V. *Prokurorskiі nadzor za ispolneniem zakonov organami doznaniya i predvaritel'nogo sledstviya pri prieme, registratsii i razreshenii soobshchenii o prestupleniyakh* [Prosecutor's Supervision over

⁸ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М. : ИТИ Технологии, 2003. С. 524.

the Execution of Laws by the Bodies of Inquiry and Preliminary Investigation During the Acceptance, Registration and Resolution of Crimes Reports.]. Moscow, Academy of the R.F. Prosecutor General's Office Publ., 2008. 35 p.

5. Nikolaeva N. M. *Pis'mennost' predvaritel'nogo rassledovaniya*. Avtoref. dis. kand. jurid. nauk [The Written Form of Preliminary Investigation. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Omsk, 2002. 27 p.

6. Prigorshcha P. A. K voprosu o ponyatii i sushchnosti trebovaniya kak akta prokurorskogo reagirovaniya sovremennoi prokuratury [To a Question on Concept and Essence of the Requirement as Certificate Public Prosecutor's Reaction on Modern Russian Office of Public Prosecutor]. *Biznes v zakone. Ekonomiko-yuridicheskii zhurnal – Business in Law. Economic and Legal Journal*, 2011, no. 1, pp. 84–86.

7. Sokolov A. F. Problemy i praktika primeneniya prokurorom trebovaniya ob ustranении narushenii federal'nogo zakonodatel'stva v ugovnom protsesse [Problems and Practice of Application by the Prosecutor Requirement for Rooting Out Infringements of the Federal Legislation in Criminal Procedure]. *Ugolovnoe pravo – Criminal Law*, 2009, no. 2, pp. 122–126.