

М. С. Колосович

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА ПО ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРОКУРОРА

В статье анализируется новый повод возбуждения уголовного дела — постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании. Обосновывается закономерность его появления как результата прокурорской проверки в случае выявления признаков совершенного преступления.

Ключевые слова: прокурорская проверка, функции и полномочия прокурора, поводы возбуждения уголовного дела.

М. S. Kolosovich

THEORETICAL AND PRACTICAL PROBLEMS OF INITIATION OF A CRIMINAL CASE BY THE PROSECUTOR'S ORDER

The author analyzes the new reason for initiating a criminal case that is the prosecutor's order to forward the corresponding materials to the preliminary investigation body for solving the problem of criminal prosecution. The regularity of its occurrence as a result of the prosecutor's inspection in case of finding out the specific features of the committed crime is grounded.

Keywords: prosecutor's inspection, prosecutor's functions and powers, reasons for initiating a criminal case.

Новый повод для возбуждения уголовного дела — постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании появился в связи со вступлением в действие Федерального закона от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ [1]. По мнению некоторых ученых [2], данный повод создал много неразрешенных вопросов, что неминуемо приведет к оправдыванию нарушений законности в этом важном виде деятельности.

По мнению других авторов [3], такая важная процессуальная фигура по обеспечению прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, как прокурор, значительно ущемлена в своих полномочиях, и внесенные в УПК РФ [4] изменения существенно ситуацию не поправят, т. к. они не влияют на своевременность его реагирования на выявленные им факты нарушений уголовного законодательства,

а такой многоступенчатый, опосредованный путь реагирования прокурора на обнаружение признаков преступления неэффективен.

Между тем, обращаясь к истории вопроса о функциях и полномочиях отечественного института прокурора, необходимо вспомнить, что изначально процессуальная функция обвинения, осуществляемая в уголовном процессе в форме уголовного преследования, не всегда принадлежала прокуратуре, которая первоначально была учреждена как орган надзора за государственными учреждениями. Постепенно прокурорский надзор распространился и на сферу уголовного судопроизводства. Судебная реформа 1864 г. закрепила за прокуратурой функцию обвинения, осуществляемую ею в досудебном производстве и в суде. В 1924 г. прокуратура опять получила данные полномочия, которые реализовывает и в настоящее время.

В соответствии с УПК РФ и Федеральным законом «О прокуратуре РФ» [5], в целях

обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура наделена беспрецедентными полномочиями фактически во всех сферах деятельности общества.

Статья 10 ФЗ «О прокуратуре РФ» обязывает прокурора не только рассмотреть, но и разрешить заявления, жалобы и иные обращения, содержащие сведения о нарушении законов. Таким образом, полномочия прокурора не ограничиваются только получением и регистрацией заявления (сообщения) о допущенных правонарушениях.

Для разрешения полученных заявлений, жалоб и иных обращений прокурор наделяется следующими полномочиями (ст. 22 ФЗ «О прокуратуре РФ»):

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов, действующих на территории Российской Федерации [6], иметь доступ к их документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона;

- требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций;

- вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

Кроме того, должностные лица вышеуказанных органов обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно. Требования прокурора, вытекающие из его полномочий, подлежат безусловному исполнению в установленный срок.

В соответствии с п. 5.1 Приказа

Генпрокуратуры РФ от 17.12.2007 г. № 200 [7] обращения граждан, военнослужащих и членов их семей, должностных и иных лиц в органы прокуратуры РФ разрешаются в течение 30 дней со дня их регистрации, а не требующие дополнительного изучения и проверки — не позднее 15.

При осуществлении возложенных на него функций прокурор (ст. 27 ФЗ «О прокуратуре РФ»):

- рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина;

- разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;

- принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба;

- использует полномочия, предусмотренные ст. 22 комментируемого Федерального закона.

На основании вышеизложенного следует вывод о том, что в соответствии с нормами, регламентирующими деятельность прокурора при поступлении заявления о допущенном правонарушении, порядок его регистрации, сроки его проверки, а также деятельность по проверке поступившего заявления (производство ревизий, получение объяснений и др.) во многом схожи с деятельностью следователя по проверке полученного сообщения о совершенном преступлении, а полномочия прокурора в данном случае практически аналогичны полномочиям следователя в уголовном судопроизводстве (кроме права производства следственных действий и возбуждения уголовного дела).

Более того, при наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом. Однако эта норма отсылает нас к ст. 20 УПК РФ, которая не содержит четкой регламентации деятельности прокурора при выявлении им нарушений уголовного закона.

По мнению опрошенных автором следователей

и руководителей следственного органа системы МВД РФ [8], собранные прокурором в ходе проведенной проверки материалы можно направлять не путем вынесения соответствующего постановления, а составлением рапорта, по содержанию аналогичного рапорту сотрудника органа дознания, выявившего признаки совершенного преступления.

Эту точку зрения поддерживает и аргументирует в своих работах А. П. Рыжаков [2], по мнению которого новые изменения скорее создали проблемы для правоприменителей, чем разрешили уже существующие. Исходя из содержания абз. 1 п. 16 Инструкции (Приказ МВД РФ от 04.05.2010 г. № 333 — М. К.) о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях, по мнению Министерства внутренних дел РФ, — самостоятельной разновидностью «информации», подлежащей регистрации в дежурных частях органов внутренних дел в книге учета сообщений о происшествиях (КУСП), является поручение прокурора о проведении проверки по сообщению о преступлении, распространенному в средствах массовой информации. В то же время о необходимости регистрации постановлений прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании здесь ничего не сказано.

В этой связи у А. П. Рыжакова возникает вопрос: если законодатель выделил в качестве самостоятельного повода для возбуждения уголовного дела постановление о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании, почему он не сделал того же с поручением прокурора о проведении проверки по сообщению о преступлении, распространенному в средствах массовой информации? По его мнению, принципиальных отличий в данных документах нет, а значит, постановление нельзя считать

разновидностью сообщения о совершенном или готовящемся преступлении, полученного из иных источников (п. 3 ч. 1 ст. 140 УПК), а поручение можно.

По мнению автора, представляется, что деятельность прокурора по проверке сообщения о преступлении, распространенного в средствах массовой информации и при выявлении в ходе прокурорской проверки, имеет существенные отличия.

В соответствии с ч. 2 ст. 144 УПК РФ по сообщению о преступлении, распространенному в средствах массовой информации, проверку проводит по поручению прокурора орган дознания, а также по поручению руководителя следственного органа следователь. Редакция, главный редактор соответствующего средства массовой информации обязаны передать по требованию прокурора, следователя или органа дознания имеющиеся в распоряжении соответствующего средства массовой информации документы и материалы, подтверждающие сообщение о преступлении, а также данные о лице, предоставившем указанную информацию, за исключением случаев, когда это лицо поставило условие о сохранении в тайне источника информации.

Статья 41 Закона «О средствах массовой информации» [9] содержит аналогичное правило, при этом запрещает разглашать в распространяемых сообщениях и материалах сведения, прямо или косвенно указывающие на личность несовершеннолетнего, совершившего преступление либо подозреваемого в его совершении без согласия самого несовершеннолетнего и его законного представителя, а также не вправе разглашать сведения, прямо или косвенно указывающие на личность несовершеннолетнего, признанного потерпевшим, без согласия самого несовершеннолетнего и (или) его законного представителя.

По сути, оба закона не содержат нормы, обязывающей правоохранительные органы отслеживать сообщения в средствах массовой информации. Данный пробел частично восполнен приказом Генпрокуратуры РФ № 341 [10], в

соответствии с п. 4 которого прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры специализированных прокуратур обязаны ежедневно осуществлять мониторинг ведущих средств массовой информации субъекта Российской Федерации в целях анализа состояния законности и возможного принятия мер прокурорского реагирования. О принятых мерах прокурорского реагирования они должны оперативно информировать управление взаимодействия со средствами массовой информации.

Пункт 5 того же приказа требует ежедневно осуществлять мониторинг ведущих федеральных средств массовой информации, а также основных интернет-сайтов в целях оперативного информирования руководства Генеральной прокуратуры Российской Федерации о нарушениях законности, чрезвычайных происшествиях и иных наиболее значимых событиях. При этом необходимо обращать особое внимание на информацию о нарушениях прав и свобод граждан, нарушениях, допущенных при расследовании уголовных дел, иных нарушениях законности. Следует незамедлительно передавать такие материалы в соответствующие подразделения Генеральной прокуратуры Российской Федерации для организации проверки изложенных сведений.

Таким образом, деятельность прокурора в указанных случаях сводится лишь к ежедневному мониторингу материалов прессы и направлению поручений органу дознания о необходимости проведения проверок в случае выявления сообщений соответствующего содержания.

Только в случае подтверждения опубликованной информации, при наличии признаков совершения преступления и отсутствии оснований для отказа дознаватель принимает решение о возбуждении уголовного дела. При указанных обстоятельствах прокурор не получает объяснения, не проводит ревизии, не направляет запросы, не проводит следственные действия и т. д.

Выявление же признаков совершения преступления в ходе проведения проверки непосредственно прокурором обязывает его

принять соответствующее решение (ст. 27 ФЗ «О прокуратуре РФ»). При этом прокурор не наделен правом решения вопроса о возбуждении уголовного дела и производства следственных действий. Свои выводы по результатам проведенной проверки прокурор оформляет следующими актами прокурорского реагирования: протест прокурора, представление прокурора, постановление прокурора и предостережение о недопустимости нарушения закона (ст. 23, 24, 25 и 25.1 соответственно ФЗ «О прокуратуре РФ»).

Как мы видим, полномочием на составление рапорта об обнаружении признаков состава преступления прокурор не наделяется и постановление — единственный из указанных актов документ, вынесение которого возможно при выявлении признаков совершения преступления.

В этой связи интересны выводы, сделанные И. С. Дикаревым [11]. Проанализировав ведомственные приказы, инструкции и указания Генпрокуратуры РФ, он пришел к выводу, что прокуроры **обязаны** (выделено автором — М. К.) выносить мотивированные постановления о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства при наличии следующих оснований:

- в случаях непосредственного обнаружения признаков преступления в ходе проверок исполнения законов и служебных проверок [12];

- в связи с выявлением преступлений в ходе проведения общенадзорных проверок [13];

- при установлении в ходе служебных расследований или проверок в действиях прокурорских работников признаков преступления [14];

- в связи с выявлением фактов фальсификации материалов доследственных проверок [15];

- для решения вопроса об уголовном преследовании лиц, причастных к безвестному исчезновению человека или к совершению иных противоправных действий в отношении потерпевшего, в случаях, когда в ходе

проверки законности заведения дел оперативного учета, полноты и достаточности мер, принятых к розыску пропавшего без вести лица, в материалах дела оперативного учета или в материалах предварительной проверки по сообщению о безвестном исчезновении человека обнаруживаются данные, содержащие признаки преступления в отношении исчезнувшего лица [16], и т. д.

Продолжая анализ действующего законодательства, И. С. Дикарев отмечает, что в период, когда УПК РФ предусматривал только три повода для возбуждения уголовного дела (заявление о преступлении; явку с повинной и сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников), для органов предварительного расследования направляемое прокурором в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ постановление являлось не более чем «сообщением о преступлении, полученным из иных источников».

В связи с этим при получении такого постановления следователь, дознаватель были обязаны в соответствии с правилами, предусмотренными ст. 143 УПК РФ, составлять рапорты об обнаружении признаков преступления. В п. 1. 6 Указания Генпрокуратуры РФ и Следственного комитета при прокуратуре РФ от 16 декабря 2008 г. № 272/49/5/206 сказано: «По поступившему в следственный орган постановлению прокурора о направлении материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства, вынесенному на основании п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, в обязательном порядке составлять рапорт об обнаружении признаков преступления, регистрировать его в установленном порядке и проводить процессуальную проверку в соответствии со ст. 144—145 УПК РФ» [17].

Вместе с тем по обоснованному мнению И. С. Дикарева очевидно, что постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных

прокурором нарушений уголовного законодательства — не ординарное сообщение о преступлении. Данный процессуальный документ не нуждается в дополнительном оформлении (путем составления рапорта), в связи с чем может и должен использоваться в качестве полноценного повода для возбуждения уголовного дела.

Однако нельзя согласиться с другим выводом И. С. Дикарева: «...возбуждение уголовного дела при получении соответствующего постановления прокурора должно осуществляться на практике автоматически без проведения предварительной проверки» [11]. Аргументирует он свою позицию тем, что в соответствии с п. 2.3 Указания Генпрокуратуры РФ и Следственного комитета при прокуратуре РФ от 16 декабря 2008 г. № 272/49/5/206 рассматриваемое постановление может выноситься прокурором только при сборе материалов, достаточных для формирования вывода о допущенных нарушениях уголовного законодательства. Он полагает, что такие материалы, приложенные к постановлению, будут содержать достаточные основания для вынесения постановления о возбуждении уголовного дела.

Тем не менее следует отметить, что в ходе проведенного автором ранее указанного опроса респонденты отметили, что, несмотря на требования закона, прокуроры направляют в адрес следственных подразделений в качестве материалов проверки вместе с постановлением о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании лишь заявление гражданина или руководителя организации о совершенном в отношении них противоправном деянии. Ответственность же за законность возбуждения уголовного дела полностью возлагается на должностное лицо, принявшее это решение. Кроме того, часто наличие признаков совершения преступления выявляется только путем производства следственных действий (осмотр места происшествия, осмотр трупа и освидетельствование), что осуществлять прокурор не вправе.

Разрешение противоречий (в том числе и

вышеуказанных), по мнению некоторых ученых [18], возможно путем возвращения прокурору права возбуждения уголовного дела. Выявляя в ходе проверки признаки совершенного преступления, прокурор теперь не может немедленно возбудить уголовное дело и направить его для расследования, а вынужден направить материалы в следственный орган. Такое положение дел, по их мнению, препятствует реализации назначения уголовного судопроизводства, изложенного в ст. 6 УПК РФ.

По мнению же И. С. Дикарева, лишение прокурора права возбуждать уголовное дело является логическим продолжением осуществляемой судебной реформы, следствием которой стало постепенное, но твердое устранение прокурора от выполнения обязанностей, непосредственно связанных с осуществлением уголовного преследования на досудебных стадиях уголовного процесса [11, с. 267—268].

Между тем в реализации рассматриваемых изменений возникают трудности иного характера. Проведенный автором опрос следователей и руководителей следственного органа выявил следующие проблемы. По мнению 11 %, т. е. 24 опрошенных, постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании воспринимается как указание к обязательному возбуждению уголовного дела. Еще 15 %, т. е. 32 опрошенных, заявили, что в своих решениях они процессуально самостоятельны, однако вынуждены будут возбудить уголовное дело, чтобы в будущем не «портить» отношения с прокурором, осуществляющим надзор за его деятельностью. Оставшееся количество следователей и их руководителей (74 %, т. е. 159 человек) заявили о том, что примут решение о возбуждении уголовного дела только при наличии оснований для этого.

Опрошенные следователи и руководители следственных органов ОВД Челябинской области указали на то, что в их адрес, вопреки действующему законодательству прокурор направляет вместе с материалами проверки

требование о возбуждении уголовного дела.

Указанные цифры (а это 26 % респондентов) вызывают серьезное беспокойство относительно реализации прав и законных интересов граждан в связи с вынужденностью возбуждения уголовного дела. Будем надеяться, что выявленные проблемы реализации нового повода для возбуждения уголовного дела временны и к серьезным нарушениям прав и законных интересов граждан не приведут.

Примечания

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: федер. закон от 28.12.2010 г. № 404-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 16.
2. Рыжаков А. П. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: комментарий к ст. 20 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ [Электронный ресурс]: Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Исламова Э. Р., Чубыкин А. В. Реализация полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2011. № 4. С. 28—29.
4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 18.12.2001 г. № 174-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.
5. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 г. № 2202-1 (ред. от 07.02.2011 г.) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.
6. В соответствии с п. 1 ст. 21 комментируемого закона к ним относятся: федеральные министерства, государственные комитеты, службы и иные федеральные органы исполнительной власти, представительные (законодательные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, органы военного управления, органы контроля, их должностные лица, субъекты осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лиц, находящихся в местах принудительного содержания, а также органы управления и руководители коммерческих и некоммерческих организаций.
7. О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации: приказ Генпрокуратуры РФ от 17.12.2007 г. № 200 (ред. от 31.05.2011) // Законность. 2008. № 4.
8. Всего опрошено 215 указанных участников уголовного судопроизводства, работающих в республиках Ингушетия, Марий Эл, Калмыкия, Чеченская; областях: Волгоградская, Воронежская, Московская, Нижегородская, Омская, Смоленская, Самарская, Тверская, Тамбовская, Челябинская; городах Москва и Санкт-Петербург и др.).
9. О средствах массовой информации: федер. закон РФ от 27.12.1991 г. № 2124-1 (ред. от 09.02.2009 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.
10. О взаимодействии органов прокуратуры со средствами массовой информации: приказ Генпрокуратуры РФ от 23.10.2009 г. № 341 // Законность. 2010. № 1.
11. Сущность и актуальные проблемы стадии возбуждения уголовного дела: монография / И. В. Блинова-Сычкарь [и др.]; под ред. И. С. Дикарева. Волгоград, 2011. С. 88.
12. О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях: приказ Генпрокуратуры РФ от 27.12.2007 г. № 212 // Законность. 2008. № 3. С. 54.
13. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: приказ Генпрокуратуры РФ от 07.12.2007 г. № 195 // Законность. 2008. № 3. С. 54.
14. О проведении проверок (служебных расследований) в отношении прокурорских работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации: приказ Генпрокуратуры РФ от 18.04.2008 г. № 70 (ред. от 15.01.2010 г.) // Законность. 2008. № 6.
15. Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания: приказ Генпрокуратуры РФ от 06.09.2007 г. № 137 (ред. от 28.12.2007 г.) // Законность. 2007. № 11; Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: приказ Генпрокуратуры РФ от 06.09.2007 № 136 // Законность. 2007.

№ 11. Документ утратил силу в связи с изданием Приказа Генпрокуратуры РФ от 02.06.2011 г. № 162 (примеч. автора — *М. К.*).

16. Об утверждении инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением граждан: приказ Генпрокуратуры РФ № 70, МВД РФ № 122 от 27.02.2010 г. // Законность. 2010. № 5.

17. Указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации от 16 декабря 2008 г. № 272/49/5/206 // Вестник Следственного комитета при прокуратуре РФ. 2009. № 1 (3). С. 113.

18. Балахин В. Возбуждение уголовного дела прокурором // Законность. 2008. № 8. С. 22; Кругликов А. Роль прокурора в уголовном судопроизводстве // Законность. 2008. № 8. С. 26—27; Хлопушин С. Применение УПК после внесения изменений // Законность. 2008. № 4. С. 10—11.

© М. С. Колосович, 2012