

ПРОВЕДЕНИЕ ПРОВЕРКИ ПРОКУРОРА В СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

© 2013 Левичев Данила Александрович
Самарский государственный экономический университет
E-mail: lvls@mail.ru

На основе анализа действующего законодательства и правоприменительной практики рассматриваются вопросы поводов, оснований и порядка проведения проверки прокурора в стадии возбуждения уголовного дела.

Ключевые слова: возбуждение уголовного дела, прокурор, процессуальная проверка, исполнение закона, законность.

“В России уже более века существует система уголовного судопроизводства, в которой традиционно выделяется стадия возбуждения уголовного дела как одна из важных гарантий защиты личности от необоснованного применения мер уголовно-процессуального принуждения”¹.

Правовую основу деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела составляют международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, Федеральный закон “О прокуратуре РФ” и другие федеральные законы; подзаконные нормативные правовые акты (акты Конституционного Суда Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации).

Из анализа норм отечественного процессуального законодательства следует, что прокурор вправе проводить проверки соблюдения законов, а также прав и свобод граждан на стадии возбуждения уголовного дела. Это право прокурора вытекает из содержания ст. 26, 27 Закона “О прокуратуре”, где указывается, что прокурор вправе проводить проверки по нарушениям прав и свобод граждан вне зависимости от наличия сообщений о таких нарушениях.

Полномочия прокурора по проверке законности и обоснованности решений в стадии возбуждения уголовного дела закреплены в гл. 19 (“Поводы и основание для возбуждения уголовного дела”) и 20 (“Порядок возбуждения уголовного дела”) Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ).

Прокурор осуществляет проверку законности и обоснованности постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в процессе рассмотрения им жалоб на отказ в приеме сообщения о преступлении (ч. 5 ст. 144 УПК РФ), на от-

каз в возбуждении уголовного дела (ч. 5 ст. 148 УПК РФ).

В соответствии с ч. 6. ст. 148 УПК РФ, признав постановление органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор отменяет его и направляет соответствующее постановление начальнику органа дознания со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения. Признав отказ руководителя следственного органа, следователя в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор в срок не позднее 5 суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного органа. Признав отказ руководителя следственного органа, следователя в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, соответствующий руководитель следственного органа отменяет его и возбуждает уголовное дело либо направляет материалы для дополнительной проверки со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения.

Кроме того, проведение проверок на стадии возбуждения уголовного дела предусмотрено приказами Генпрокуратуры Российской Федерации, определяющими предмет, задачи, периодичность и содержание прокурорских проверок.

Такая жесткая регламентация проведения проверок на стадии возбуждения уголовного дела стала преградой неправомерного и необоснованного отказа в возбуждении дела, что по существу стало

“легальным” средством укрытия преступлений от учета и регистрации, а также необоснованного возбуждения уголовного дела в отношении конкретных лиц. В связи с этим требуется, чтобы все без исключения материалы с отказом в возбуждении дела проверялись своевременно и тщательно².

К предмету проверки прокурора в стадии возбуждения уголовного дела относятся:

1) действия (бездействие) органов дознания и следователей при решении вопроса о возбуждении уголовного дела;

2) процессуальные акты, выносимые органами дознания и следователями при возбуждении уголовного дела;

3) процессуальные сроки в стадии возбуждения уголовного дела;

4) действия (бездействие) граждан в стадии возбуждения уголовного дела;

5) жалобы на действия и решения органов дознания или следователей при возбуждении уголовного дела³.

В соответствии со ст. 22, 27 Закона Российской Федерации “О прокуратуре” прокурор при осуществлении своих полномочий вправе:

- по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов государственной власти, местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций;

- требовать от руководителей и других должностных лиц указанных органов представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов;

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

- разъяснять пострадавшим порядок защиты их прав и свобод;

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

Таким образом, в задачи прокурора при проведении проверки входят предупреждение и пресечение нарушений закона и прав граждан, разъяснение пострадавшим порядка защиты их прав. Соответственно, прокурор для реализации данной задачи наделяется правом беспрепятственно входить на территорию организаций, требовать документы, получать объяснения и др.

В целях обеспечения единообразного применения положений уголовно-процессуального закона, а также эффективной реализации поставленных перед органами прокуратуры задач и на основании ст. 17 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” приказом Генпрокуратуры РФ от 5 сентября 2011 г. № 277 “Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия” установлено, что прокурору необходимо “мерами прокурорского надзора осуществлять своевременное предупреждение, выявление и устранение нарушений законов в деятельности органов дознания и предварительного следствия, защиту прав и законных интересов лиц, пострадавших от преступлений; пресекать незаконные действия (бездействие) и решения должностных лиц названных органов, препятствующие доступу пострадавших от преступлений к уголовному судопроизводству...

Тщательно и всесторонне проверять соблюдение установленного законодательством, межведомственными и ведомственными нормативными правовыми актами единого порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, а также законность и обоснованность принимаемых по ним решений.

Особое внимание при этом обращать на вопросы соблюдения компетенции уполномоченных должностных лиц органов дознания и предварительного следствия; обязательного порядка проверки сообщений средств массовой информации о преступлениях; сроков регистрации сообщений о преступлениях и их проверок, порядка продления сроков; достоверности документов и результатов проверки сообщений. При этом необходимо проверять, не использовались ли по отношению к заявителю, изменившему свое первичное обращение или объяснение, незаконные методы воздействия; правильно ли применены нормы материального и процессуального права; уведомлен ли заявитель о результатах разрешения его сообщения; разъяснены ли ему право обжаловать принятое решение и порядок обжалования.

На системной основе проверять не только принятые решения, но и соблюдение сроков рассмотрения материалов, обоснованность принятия решений о продлении срока проверки сообщений о преступлении...

При необходимости, руководствуясь ст. 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”, вызывать должностных лиц органов дознания и предварительного следствия, а также граждан для объяснений по поводу нарушений законов.

В целях определения полноты регистрации сообщений о преступлениях, выявления нарушений законов, связанных с укрытием преступлений от регистрации и учета, ежемесячно производить сверки регистрационно-учетных данных органов дознания и предварительного следствия с учетной документацией, а также с имеющимися в медицинских учреждениях, страховых компаниях, государственных контролируемых, надзорных и контрольно-ревизионных органах, в том числе контрольно-счетных палатах субъектов Российской Федерации, подразделениях территориальных органов Федеральной миграционной службы, комендантских службах гарнизонов и иных организациях, документами и данными, указывающими на противоправный характер деяний. Систематически анализировать содержание информационных программ радио, телевидения, иных электронных средств массовой информации, различных публикаций в печатных изданиях, обращений граждан, должностных лиц и организаций, а также материалов надзорных проверок.

С особым вниманием проверять законность разрешения сообщений о преступлениях, связанных с проявлениями коррупции, организованной преступности, терроризма и экстремизма, незаконным оборотом оружия, взрывчатых веществ, взрывных устройств, наркотических средств и психотропных веществ, о преступных посягательствах на бюджетные средства, о преступлениях в сфере экологии, добычи природных ресурсов и их вывоза за границу, а также совершенных несовершеннолетними либо в отношении их...

На основании п.п. 1 - 3 и 7 ч. 2, ч. 6 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 30 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” требовать полного устранения нарушений законов, используя перечисленные в законодательных нормах акты прокурорского реагирования. Добиваться привлечения виновных должностных лиц, в том числе не обеспечивших должного контроля за соблюдением порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, к ответственности. При наличии оснований выносить постанов-

ления о направлении материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании должностного лица, допустившего нарушение, содержащее признаки преступления. Принципиально подходить к результатам их рассмотрения...

Систематически анализировать исполнение законов органами дознания и предварительного следствия при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, причины и условия, способствовавшие нарушениям законов, практику надзора и эффективность мер прокурорского реагирования, исполнение законных требований прокурора в установленные сроки...

В связи с вступлением в силу с 01.01.2012 г. новой редакции ст. 51 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”⁴, наделяющей органы прокуратуры функцией ведения государственного единого статистического учета заявлений и сообщений о преступлениях, состоянии преступности, раскрываемости преступлений, состояния следственной работы и прокурорского надзора, осуществить реализацию организационных и практических мероприятий по переходу органов прокуратуры к работе в новых условиях, обеспечить целенаправленный и системный подход к осуществлению прокурорского надзора за соблюдением законности в субъектах учета (кроме судов), возложив персональную ответственность за надлежащую организацию этой деятельности лично на прокуроров субъектов Российской Федерации, городов, районов, других территориальных, приравненных к ним военных прокуроров и прокуроров иных специализированных прокуратур⁵.

При поступлении жалобы прокурору он рассматривает ее в течение 3 суток со дня получения ее в исключительных случаях, когда для проверки жалобы необходимо истребовать дополнительные материалы либо принять иные меры, допускается рассмотрение жалобы в срок до 10 суток, о чем извещается заявитель. Срок разрешения жалобы исчисляется со дня поступления ее в прокуратуру по день направления ответа заявителю.

По результатам рассмотрения жалобы прокурор выносит постановление о полном или частичном удовлетворении жалобы либо об отказе в ее удовлетворении. Прокурор, признав жалобу обоснованной, обязан принять меры по устранению выявленных нарушений законности. Вслед-

ствие этого в постановлении о разрешении жалобы могут содержаться указания дознавателю, следователю о проведении процессуальных действий, направленных на устранение допущенных нарушений прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства. Полный или частичный отказ должен быть мотивирован ссылками на конкретные доказательства, нормы закона. При этом заявитель должен быть незамедлительно уведомлен о решении, принятом по жалобе, и о дальнейшем порядке его обжалования.

В случаях, предусмотренных УПК РФ, дознаватель, следователь вправе обжаловать действия (бездействие) и решения прокурора вышестоящему прокурору. Если указания прокурора касаются вопросов, указанных в ч. 3 ст. 38 УПК РФ, следователь, не выполняя этих указаний, представляет дело со своими возражениями вышестоящему прокурору. Дознаватель таким правом не обладает. Он может обжаловать указания прокурора, не приостанавливая их исполнения (ч. 4 ст. 41 УПК РФ).

Поскольку УПК РФ не дает определения понятия “отказ в принятии сообщения о преступлении”, отдельные авторы ставят вопрос: что же такое отказ в принятии сообщения о преступлении и каким образом он может быть оформлен?

Так, М. Махмутов отмечает, что, поскольку в соответствии с п. 25 ст. 5 УПК РФ любое решение дознавателя, следователя и прокурора, вынесенное при производстве предварительного расследования, за исключением обвинительного заключения и обвинительного акта, оформляется постановлением, а решения об отказе в возбуждении уголовного дела принимаются в стадии возбуждения уголовного дела, следует сделать вывод о том, что отказ в принятии сообщения о преступлении - самостоятельное процессуальное решение, которое должно быть оформлено постановлением. А значит, оно должно соответствовать предусмотренным ч. 4 ст. 7 УПК РФ требованиям законности, обоснованности и мотивированности⁶.

Однако нам представляется данное предложение спорным, поскольку уголовно-процессуальный закон не уточняет перечень случаев, в которых необходимо отказывать в приеме сообщений о преступлениях. Так, обоснованным отказом в приеме сообщения, по нашему мнению, следует считать случаи, когда в заявлении о воз-

буждении уголовного дела отсутствуют признаки преступления в описываемом событии или если по изложенному в заявлении о преступлении факту ранее принято решение в порядке ст. 145 УПК РФ.

Кроме того, необходимо законодательно закрепить перечень оснований отказа в принятии сообщения о преступлении, так как при отсутствии такого перечня органы дознания и предварительного следствия вынуждены принимать и регистрировать сообщение о преступлении, заведомо не являющемся преступлением, проводить по нему проверку и рассматривать с вынесением решения, предусмотренного ст. 145 УПК РФ, либо не регистрировать обращение в качестве сообщения о преступлении и при этом быть обвиненными в сокрытии преступления.

Таким образом, проверка прокурором соблюдения требований закона о приеме сообщений о преступлениях, наряду с надзором за законностью и обоснованностью решений, принимаемых в стадии возбуждения уголовного дела, является важным средством обеспечения законности и прав граждан на стадии возбуждения уголовного дела.

Проверка прокурора в стадии возбуждения уголовного дела служит важной мерой прокурорского реагирования, обеспечивающей неукоснительное соблюдение Конституции Российской Федерации, уголовно-процессуального законодательства, прав и свобод граждан.

¹ Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РФ / под ред. В.И. Радченко, В.Т. Томина, М.П. Полякова. М., 2006. С. 156.

² Пономаренков В.А. Проблемы развития процессуальных средств проверки заявлений и сообщений в стадии возбуждения уголовного дела // Вестн. Воронеж. ин-та МВД РФ. 1999. № 1 (3). С. 35.

³ Павлушина А. А. Теория юридического процесса: итоги, проблемы, перспективы развития. М., 2009. С. 68.

⁴ О прокуратуре Российской Федерации : федер. закон. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

⁵ Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия : приказ Генпрокуратуры РФ от 5 сент. 2011 г. № 277. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

⁶ Махмутов М. Отказ в приеме сообщения о преступлении // Законность. 2006. № 5. С. 24.