

УДК 343.163

Богданов Станислав Вячеславович

доцент, кафедра уголовного процесса, криминалистики и оперативно-розыскной деятельности,

Вологодский институт права и экономики

Федеральной службы исполнения наказаний

leva_308@mail.ru

Stanislav V. Bogdanov

Associate Professor, Department of Criminal Procedure,

Criminalistics and Operational investigative Activities,

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service

leva_308@mail.ru

Требования прокурора при осуществлении процессуального надзора и его отличия от представления

The requirements of the prosecutor in the implementation of procedural supervision and its differences from the presentation

***Аннотация:** В рамках надзорной деятельности за уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельностью прокуроры широко применяют требование, как один из актов прокурорского реагирования. Имея существенное сходство с представлением, тем не менее, требование является специфичным и самостоятельным актом, которое на протяжении многих лет законодательно закрепляется поверхностно и только на уровне провозглашения самого факта наличия возможности его внесения. Недостатки в нормативном регулировании требования прокурора ограничивают возможность его использования в иных сферах надзорной деятельности.*

***Ключевые слова:** прокурор, прокурорский надзор, требование прокурора, представление прокурора, акт прокурорского реагирования.*

***Annotation:** Within the framework of supervising criminal procedural and operational investigative activities, prosecutors widely apply the requirement as one of the acts of prosecutorial response. Having a significant similarity with the submission, however, the requirement is a specific and independent act, which for many years has been legislated superficially and only at the level of proclaiming the very fact that it is possible to introduce it. Shortcomings in the regulatory regulation of the prosecutor's requirements limit the possibility of its use in other areas of supervisory activity.*

***Keyword:** prosecutor, prosecutor's supervision, prosecutor's demand, prosecutor's representation, prosecutor's response act.*

Человек, его права и свободы, согласно статьям 2 и 18 Конституции РФ признаны высшей ценностью, т.е. являются категориями, определяющими смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и ис-

полнительной власти, местного самоуправления. Таким образом, государство признает свою обязанность, связанную с созданием условий реализации прав, свобод и законных интересов, а также обеспечением их защиты.

Анализ статистических данных позволяет констатировать систематический неуклонный рост числа нарушений закона, прав граждан, охраняемых законом интересов общества и государства. Так, за 11 месяцев в 2021 году при общем сокращении числа зарегистрированных преступлений по стране на 2 %, составившего 1 853 148 преступлений, прокуратурой Российской Федерации выявлено и устранено свыше 4,5 млн. нарушений прав и свобод граждан, что составляет тот же рост на 2%. Аналогичная тенденция роста выявленных нарушений прав и свобод человека и гражданина за 11 месяцев 2021 года на 3,3% характерна для общенадзорной деятельности прокуратуры. [7].

В целях решения задач по сдерживанию роста числа нарушений, обеспечению законности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства российская прокуратура осуществляет не только надзорную, но и ненадзорную деятельность. С этой целью прокуратуре предоставлены достаточно широкие полномочия, направленные на предупреждение и устранение выявляемых нарушений законодательства.

В то же время нельзя не заметить существующую неразрешенность важных вопросов прокурорской деятельности. В научной и практической среде длительное время обсуждается необходимость расширения полномочий прокурора. Однако вопросы детального регламентирования уже имеющихся мер прокурорского реагирования рассматриваются редко. [2], [4].

Так, одним из недостаточно регламентируемых федеральным законодательством прокурорских инструментов реагирования остается требование, активно применяемое прокурорами при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, дознания и оперативно-розыскной деятельности, о чем свидетельствуют статистические данные Генеральной прокуратуры РФ.

Так, за 11 месяцев 2021 года количество требований, внесенных прокурорами в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ возросло на 5,7% с 308 735 до 326 469. В то время как количество представлений на досудебной стадии возросло на 1,7% с 77 145 до 74 480. [6].

Аналогичные показатели характерны были и для 2020 года, когда количество требований выросло на 7,1% с 316 820 до 339 457, а количество представлений фактически осталось на прежнем уровне (- 0,4%) - 85 788 (86 160 в 2019 году). Таким образом, количество требований систематически превышает количество представлений в 4 и более раза. [5].

Соотношение требований и представлений при осуществлении надзора за оперативно-розыскной деятельностью (далее – ОРД) еще более значительно: в 2020 году внесено 91 322 требования и 11 584 представления, что составило разницу почти в 8 раз, в 2019 году внесено 101 781 требование и 10 811 представлений, то есть более чем в 9 раз. [5].

Следует отметить, что на прокурора в сфере уголовного судопроизводства возложены две основные функции:

1. надзор за соблюдением законов при проверке сообщений о преступлениях, расследовании уголовных дел, рассмотрении уголовных дел судами и при исполнении приговоров и иных судебных решений,

2. утверждение обвинительного заключения (обвинительного акта, обвинительного постановления, постановления о применении принудительных мер медицинского или воспитательного характера) и поддержание обвинения в суде.

В рамках этой деятельности прокурор, установив факты нарушения законодательства выносит и направляет в адрес руководителя следственного органа или органа дознания требования и представления. По своему характеру, форме и содержанию эти два акта прокурора крайне схожи, однако имеют существенные отличия и особенности.

Так, представление прокурора, порядок его внесения регламентируется ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – ФЗ), в частности ст. 24. В тоже время подробного определения, требований к форме и содержанию законодательство не содержит, а вытекает из общих положений полномочий прокуратуры.

Представление прокурора по уголовному делу – это акт прокурорского реагирования на выявленные нарушения уголовно-процессуального законодательства, имеющие системный характер, адресованный руководителю следственного органа и содержащий предложения как к устранению нарушений закона, так и причин и условий, способствовавших совершению нарушений закона, а также по привлечению к ответственности виновных лиц.

В более общем понимании представление прокурора это предусмотренный ФЗ наряду с протестом, постановлением и предостережением один из актов прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, которые наступили в результате действий (бездействий) или принятия решений государственными органами и должностными лицами, который оформляется письменно.

Представление об устранении нарушений закона вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые полномочны устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

Согласно ст. 24 ФЗ в течение месяца со дня внесения представления должны быть приняты конкретные меры по устранению допущенных нарушений закона, их причин и условий, им способствующих; о результатах принятых мер должно быть сообщено прокурору в письменной форме.

Требование прокурора по уголовному делу – это предусмотренная УПК форма прокурорского реагирования на допущенные нарушения уголовно-процессуального законодательства при расследовании конкретного уголовного дела или материала доследственной проверки, выраженная в адресованном руководителю следственного органа (органа дознания) обязательном для исполнения указании об устранении допущенных нарушений.

Основания и порядок вынесения прокурором требования в области уголовного судопроизводства регламентируются УПК РФ. ФЗ «О прокуратуре

РФ» хоть и указывает на обязательность требований прокурора, но не выделяет его как отдельную форму прокурорского реагирования, подразумевая только инструмент истребования прокурором необходимых сведений и информации от должностных лиц, граждан и организаций. [1].

Основными отличиями представления от требования принято считать следующие:

1. Прокурор вправе вносить представление по фактам выявленных нарушений в любой сфере российского законодательства, в то время как требование применяется прокурорами только в рамках надзора за уголовно-процессуальным законодательством, а также отчасти за оперативно-розыскной деятельностью. Вынесение требований в рамках так называемой «общенадзорной деятельности» действующим законодательством не предусмотрено.

2. Представление носит, как правило, комплексный характер, т.е. вносятся либо на единичные, но существенные нарушения закона либо на несколько правонарушений, носящих системный характер, в то время как требование характерно именно для фактов единичных нарушений. Критерий существенности одного нарушения закона носит субъективный характер, а право выбора акта реагирования в таких случаях остается за прокурором.

При осуществлении общего надзора прокурор лишен вообще возможности подобного выбора, поскольку вне зависимости от количества выявленных нарушений у него остается единственный инструментарий – представление.

3. В требовании указывается только на необходимость устранения конкретных нарушений, в то время как в представлении дополнительно излагаются также причины и условия, способствовавшие их совершению и требования устранения не только нарушений, но и их причин.

4. Представление, в отличие от требования, содержит обязательный элемент – это вопрос о необходимости привлечения виновного лица к дисциплинарной ответственности. Требование, как акт прокурорского реагирования, не преследует дополнительной цели – наказания виновного.

5. Представление в соответствии со ст. 24 ФЗ имеет строго установленный месячный срок для его исполнения. Срок исполнения требования прокурора в рамках УПК регламентирован только по отношению к руководителю следственного органа в ч. 4 ст. 39 УПК и составляет 5 суток.

6. Представление является актом прокурорского реагирования, которое подлежит безусловному исполнению и может повлечь административное наказание по ст. 17.7 КоАП РФ за невыполнение законных требований прокурора. В то же время требование прокурора, адресованные им руководителю следственного органа, может остаться без исполнения, согласно ч. 4 ст. 39 УПК, если следователь, расследующий уголовное дело, а также руководитель следственного органа не согласны с поступившим требованием и воспользуются своим правом обжаловать его вышестоящему прокурору.

Отдельно следует заметить, что ст. 17.7 КоАП РФ содержит достаточно спорное примечание, согласно которому положения этой статьи не распространяются на урегулированные уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации отношения, связанные с осуществлением прокурором

надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. По своей сути данное примечание вступает в противоречие со ст. 24 ФЗ и признает возможность в рамках процессуального законодательства не исполнять следователям, дознавателям и их руководителям в установленные сроки требования прокурора, изложенные не только в представлении, но фактически в любом акте прокурорского реагирования. Самостоятельная оценка и законодательное регулирование необходимо для требования, используемого прокурорами при осуществлении надзора за оперативно-розыскной деятельностью, поскольку оно еще менее регламентировано и только вытекает из общих положений ФЗ «О прокуратуре» и ФЗ «Об ОРД». На основании вышеизложенного можно согласиться с мнением ряда ученых [3] о необходимости разработки и внесения комплекса изменений в уголовно-процессуальный кодекс, кодекс об административных правонарушениях, а также в Федеральные законы о прокуратуре и об ОРД, в которых предусмотреть самостоятельные статьи посвященные такому акту прокурорского реагирования как требование.

При этом, как видится, следует учесть, что:

1. Вносить требование прокурор вправе по любым выявленным нарушениям, а не только в рамках уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности.

2. Нарушения должны носить исключительно единичный и случайный характер и не нести за собой существенных вредных последствий.

3. Лица, допустившие нарушения, по своим личностным данным и характеру нарушения могут не привлекаться к ответственности.

4. Требование подлежит безусловному рассмотрению в порядке «общего» надзора в течение 15 суток, а в рамках уголовно-процессуальной и оперативно-розыскной деятельности в течение 5 суток с обязательным информированием о результатах рассмотрения и принятых мерах.

5. В случае признания необоснованными действий следователя (руководителя следственного органа) или иных должностных лиц по обжалованию требования прокурора, внесенного им в рамках УПК, незамедлительно ставить вопрос о привлечении их к дисциплинарной ответственности за нарушение разумных сроков уголовного судопроизводства.

6. Требование должно содержать структуру, состоящую из трех частей: вводной, описательно-мотивировочной и резолютивной, - что обусловлено характером нарушений, на которые оно вносится, и необходимостью системного изложения правовой позиции прокурора.

Литература:

1. Винокуров Ю.Е. [и др.]. *Прокурорский надзор*. /под ред. Ю.Е. Винокурова. М., 11-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2014. С. 479.

2. Дутов Ю.И., Дутов Н.Ю. *О расширении полномочий прокурора в стадии предварительного расследования // Государственная служба и кадры. 2020. №4. С. 177-180.*

3. Пригорца П.А. *Требование прокурора как средство обеспечения исполнения закона : теоретические и практические аспекты : диссертация ... кан-*

дидата юридических наук : 12.00.11 / Пригорца Петр Александрович; [Место защиты: Ур. гос. юрид. акад.].- Екатеринбург, 2011.- 166 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-12/1102: URL: <http://www.dslib.net/sud-vlast/trebovanie-prokurora-kak-sredstvo-obespechenija-ispolnenija-zakona-teoreticheskie-i.html>. (дата обращения 27.12.2021).

4. Рагулин А.В. О необходимости расширения полномочий прокурора как участника уголовного судопроизводства в Российской Федерации // Евразийская адвокатура. 2017. №4. С.52-65.

5. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2020 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации: URL:<https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=58866781>. (дата обращения 27.12.2021).

6. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за ноябрь 2021 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации: URL:<https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=6>(дата обращения 27.12.2021).

7. Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ // URL:http://crimestat.ru/offenses_map. (дата обращения 27.12.2021).

Literature:

1. Vinokurov Yu.E. [et al.]. *Prosecutor's supervision*. /edited by Yu.E. Vinokurov. M., 11th ed., reprint. and additional M.: Yurayt, 2014. p. 479.

2. Dutov Yu.I., Dutov N.Yu. *On expanding the powers of the prosecutor at the stage of preliminary investigation* // *Civil service and personnel*. 2020. No. 4. pp. 177-180.

3. Prigorshcha P.A. *The prosecutor's demand as a means of ensuring the enforcement of the law : theoretical and practical aspects : dissertation...* Candidate of Legal Sciences : 12.00.11 / Pyotr Alexandrovich Prigorscha; [Place of defense: Ur. state. jurid. acad.].- Yekaterinburg, 2011.- 166 p.: ill. RGB OD, 61 11-12/1102: URL: <http://www.dslib.net/sud-vlast/trebovanie-prokurora-kak-sredstvo-obespechenija-ispolnenija-zakona-teoreticheskie-i.html>. (accessed 27.12.2021).

4. Ragulin A.V. *On the need to expand the powers of the prosecutor as a participant in criminal proceedings in the Russian Federation* // *Eurasian Advocacy*. 2017. No. 4. pp.52-65.

5. *Statistical data on the main indicators of the activity of the Prosecutor's Office of the Russian Federation for January-December 2020* // Official website of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation: URL:<https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=58866781> . (accessed 27.12.2021).

6. *Statistical data on the main indicators of the activity of the Prosecutor's Office of the Russian Federation for November 2021* // Official website of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation: URL:<https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result?item=6> (accessed 27.12.2021).

7. Portal of legal statistics of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation // URL:http://crimestat.ru/offenses_map. (accessed 27.12.2021).