

УДК 343.163

О.А. Кожевников*

**ПРЕДМЕТ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ДОЗНАНИЯ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ**

В статье дается определение предмета прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении дознания и предварительного следствия и его структура, которая включает в себя преступление и все действия, связанные с его расследованием. Это процессуальные, в том числе следственные, действия, проверочные действия в стадии возбуждения уголовного дела, розыскные действия следователя или дознавателя. В предмет также включаются действия иных участников процесса по сбору и представлению доказательств.

Ключевые слова: прокурор, органы дознания и предварительного следствия, преступление, процессуальные действия.

Понятие предмета надзора играет определяющую роль для понимания содержания надзорной деятельности, ее сущности и специфики. Предметность деятельности является ее основной, конституирующей характеристикой. При изучении вопроса о предмете надзора за исполнением законов при осуществлении дознания и предварительного следствия необходимо определить сферу затрагиваемых им отношений. Как в литературе, так и в законодательстве он рассматривался в основном применительно к направлению, получившему название «общий надзор» (ст. 22 Закона о прокуратуре СССР). С момента принятия Закона о прокуратуре РФ свой предмет приобрели уже три направления прокурорской деятельности (ст. 20, 25, 28). Однако по-прежнему остался неразрешенным вопрос о предмете надзора в целом.

При решении данного вопроса следует исходить из предназначения прокуратуры – обеспечения строгого и точного исполнения законов, т. е. борьбы с правонарушениями. Естественно, они и являются предметом прокурорского надзора вообще и надзора за законностью расследования преступлений в частности. Но предмет надзора нельзя ограничивать только правонарушениями. Чтобы выявить их, необходимо проверить исполнение норм права, которое выражается в правовом поведении (под которым понимается социально значимое осознанное поведение индивидуальных или коллективных субъектов, урегулированное нормами права и влекущее за собой юридические последствия). Различают следующие виды правового поведения: 1) правомерное, или социально полезное поведение, соответствующее правовым предписаниям; 2) социально вредное поведение, нарушающее требования норм права; 3) социально вредное поведение, но осуществляемое в рамках правовых норм, или злоупотребление правом; 4) объективно противоправное, не наносящее вреда, но осуществляемое с нарушением правовых велений. Сюда же можно отнести противоправное поведение недееспособного лица [10, с. 401–402].

* © Кожевников О.А., 2015

Кожевников Олег Альбертович (o-kozhevnikov@yandex.ru), кафедра судебной деятельности, Уральский государственный юридический университет, 620000, Российская Федерация, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21.

Правовое поведение может выражаться как в правовых действиях (исполнении, использовании, применении норм права), т. е. активном поведении субъекта, так и в правовом бездействии (соблюдении правовых норм) — пассивном поведении субъекта по отношению к требованиям закона. На наш взгляд, правовое поведение и является предметом надзора [6, с. 195—198]. Предмет надзора существует не только в том случае, когда произведено действие, связанное с исполнением уголовно-процессуального закона, но и в тех случаях, когда оно произведено не в соответствии с ним или не исполнено требование закона о производстве действия [12, с. 79]. При этом правовое поведение может быть не только правомерным, но и незаконным.

Неточным является определение предмета надзора, даваемое в ст. 29 Федерального закона о прокуратуре. На одну плоскость ставится задача надзора (соблюдение прав и свобод человека и гражданина) и средства ее достижения (установленный порядок разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования). Данный порядок необоснованно отделяется от законности решений, принимаемых органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие. Помимо этого, в предмет включаются два разнородных вида деятельности — внепроцессуальная оперативно-розыскная и уголовно-процессуальная.

Предмет надзора нельзя сводить только к процессуальным действиям участников уголовного судопроизводства, так как прокурор осуществляет надзор и за исполнением норм материального, в данном случае уголовного, закона. По мере возникновения и развития процессуальных правоотношений устанавливаются уголовно-правовые отношения либо констатируется их отсутствие [3, с. 22, 29, 35]. Нарушения уголовного закона — преступления — являются наиболее тяжкими нарушениями законности. Они обязательно должны включаться в предмет надзор за исполнением законов при осуществлении дознания и предварительного следствия, составляя его главную часть, основу. Однако прежде чем бороться с преступлениями, необходимо их выявить. Усилия прокурора на первых двух стадиях уголовного процесса направлены на установление факта преступного деяния. Он не только надзирает за исполнением законов органами расследования, но и принимает предусмотренные законом меры к возбуждению и расследованию уголовных дел о преступлениях — правовых действиях или бездействии граждан или должностных лиц, нарушающие уголовный закон. И если они не относятся к предмету настоящего направления, то возникает вопрос: к предмету какого другого направления их можно отнести? Бесспорно одно — преступления включаются в предмет надзора в целом. Они могут вскрываться при осуществлении надзора за исполнением законов, надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, надзора за исполнением законов в местах ограничения и лишения свободы и т. д., т. е. могут являться составной частью предмета надзора любого направления. И конечно, они могут и должны являться основной частью предмета надзора за исполнением законов при осуществлении дознания и предварительного следствия.

В предмет надзора входят не только нарушения норм уголовного закона, но и нарушение норм иных отраслей материального права. Это связано с тем, что при производстве уголовно-процессуальных действий помимо главного элемента надзора — преступлений, могут быть вскрыты другие виды социально негативных отклонений, урегулированные правом: административные и дисциплинарные проступки, гражданско-правовые деликты. Кроме этого, прокурор обязан надзирать за соблюдением трудовых, семейных, имущественных и иных прав граждан и организаций, вовлеченных в сферу уголовно-процессуальных правоотношений. Прокурор обязан проверять правильность применения уголовного закона при квалификации совершенного пре-

ступления или норм гражданского и гражданско-процессуального права при предъявлении гражданского иска, следить за тем, чтобы правоохранительные органы, участвующие в расследовании преступлений, не превышали своей компетенции, предусмотренной как УПК РФ, так и специальными законами [11, с. 85, 161]. Но это побочная часть предмета надзора.

Если считать основной частью предмета надзора в данном направлении преступление, то к нему следует отнести и правовое поведение, связанное с его расследованием. Его элементами являются процессуальные действия, т. е. следственные, судебные и иные действия, предусмотренные УПК РФ (п. 32 ст. 5 УПК РФ), и процессуальные решения, т. е. решения, принимаемые судом, прокурором, следователем, дознавателем в порядке, установленном УПК РФ (п. 33 ст. 5 УПК РФ).

Основную часть действий, осуществляемых следователем и дознавателем на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, составляют следственные действия, под которыми понимаются процессуальные действия, осуществляемые ими, как правило, в стадии предварительного расследования и направленные на обнаружение, собирание, исследование, оценку и использование доказательств с возможностью применения мер процессуального принуждения [14, с. 63]

Многие авторы приходят к выводу о том, что в УПК РФ следственные действия должны быть объединены в одной главе Кодекса (сейчас они располагаются в шести — гл. 22–27). В первой статье этой главы нужно определить понятие и дать исчерпывающий перечень следственных действий, включая те, которые оказались в других главах: задержание подозреваемого и наложение ареста на имущество. В последующих статьях необходимо закрепить общие и частные правила производства следственных действий, их основания и процессуальный порядок, в частности, указав время и место; запрет применять действия, унижающие честь и достоинство граждан, угрожающие их жизни и здоровью; возможность применения научно-технических средств и т. д. [1, с. 25–26].

В предмет надзора включаются иные процессуальные действия, под которыми понимаются действия уполномоченных на то органов и должностных лиц, не относящиеся к следственным действиям, осуществляемые в установленном законом порядке в процессе доказывания по уголовному делу, направленные на выявление, обнаружение, закрепление либо проверку фактических данных и их источников с целью установления наличия либо отсутствия обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения уголовного дела.

К процессуальным действиям, входящим в предмет надзора, относятся действия, получившие в стадии возбуждения уголовного дела название проверочных.

Федеральным законом от 04.03.2013 г. № 23-ФЗ установлено, что при проверке сообщения о преступлении дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа вправе получать объяснения, образцы для сравнительного исследования, истребовать документы и предметы, изымать их в порядке, установленном настоящим Кодексом, требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов, привлекать к участию в этих действиях специалистов, давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Требование о представлении предмета или документа должно быть облечено в форму постановления, в котором должно быть указано, кто, для каких целей, какие индивидуально определенные предметы и документы истребует, куда, кому и в какие сроки необходимо их представить. Полученный таким образом письменный документ должен быть приобщен к материалу вместе с постановлением о его истребовании.

Истребованный предмет должен быть осмотрен с соблюдением требований закона. В случае когда истребованный предмет или документ доставлен гражданином или должностным лицом, необходимо составить протокол его представления. В этом протоколе нужно отразить, во исполнение какого требования, кем представляется (передается) предмет или документ, а также результаты его осмотра. К участию в осмотре следует привлечь лицо, доставившее предмет. Если дознаватель или следователь придут к выводу, что представленный предмет или документ имеет значение для дела, они выносят постановление о его приобщении в качестве доказательства. В противном случае выносится мотивированное постановление об отказе в его приобщении, а сам он подлежит возвращению собственнику или владельцу [5, с. 191]

Помимо этого, необходимо дополнить УПК нормой, определяющей порядок и способы проверки заявлений о преступлениях с указанием, что по поступившим заявлениям и сообщениям, помимо документальных проверок, ревизий и привлечения к их участию специалистов, могут быть получены объяснения, истребованы документы и иные материалы, назначены проверки и ведомственные экспертизы, а заявитель, а также любые граждане, предприятия, учреждения, организации и должностные лица вправе представлять имеющиеся в их распоряжении предметы и документы, содержащие сведения, которые подтверждают или опровергают сделанное заявление (сообщение).

В УПК необходимо закрепить и порядок получения объяснений до возбуждения уголовного дела. В главе XIX должно быть указано, что объяснения граждан и должностных лиц могут быть письменные и устные. Устные объяснения заносятся в протокол, который подписывается ими и должностным лицом органа дознания, следователем и прокурором, получившим объяснение. Письменное объяснение должно быть подписано лицом, от которого оно исходит [5, с. 191]

В предмет надзора включаются розыскные действия (ч. 1 ст. 152 УПК), при этом законодатель употребляет и термин «розыскные меры» (п. 38 ст. 5 УПК РФ), понимая под ним меры, принимаемые дознавателем, следователем, а также органом дознания по поручению дознавателя или следователя для установления лица, подозреваемого в совершении преступления. Думается, что эти термины совпадают. Как считает А.А. Чувилов, розыскные действия – это предусмотренные законом гласные, но не облеченные в уголовно-процессуальную форму действия, направленные на обнаружение лиц, могущих стать свидетелями, скрывшихся подозреваемых и обвиняемых, поиск предметов и документов, имеющих значение для дела [13, с. 138].

Розыскные меры (действия), в отличие от оперативно-розыскных мероприятий, должны носить гласный, не требующий зашифровки методов и способов получения результатов уголовно-процессуальный характер, не являясь при этом следственными действиями, проводиться только дознавателем или следователем и иметь своей целью установление лица, подлежащего привлечению в качестве подозреваемого или обвиняемого, а также места нахождения подозреваемого или обвиняемого, места нахождения похищенных ценностей и орудий преступления, места нахождения жертв преступления, а материалы, отражающие содержание и результаты розыскных действий, могут быть непосредственно приобщены к уголовному делу [8, с. 2–5]. К розыскным действиям относят применение служебно-розыскной собаки, проведение подворных (поквартирных) обходов, составление и рассылка субъективных портретов преступников, расспросы граждан, получение от них заявлений и объяснений, проверку лиц по оперативным учетам и системам уголовной регистрации, организацию засад и заградительных мероприятий, рассылку различного рода запросов, истребование и изучение документов, использование средств массовой информации и т. п. [2, с. 128].

Органы дознания и предварительного следствия могут проводить и иные процессуальные действия по установлению обстоятельств, предусмотренных ст. 73 УПК — направлять требования, поручения, запросы (ч. 4 ст. 21 УПК РФ). Истребование возможно в случаях, когда, во-первых, наличие и характер предметов и документов известны и, во-вторых, нет никаких оснований опасаться их сокрытия, уничтожения или повреждения владельцем [9, с. 373].

В предмет надзора включается и правовое поведение иных, кроме органов, осуществляющих предварительное расследование, участников уголовного судопроизводства. Ведь расследование преступлений не сводится к деятельности профессиональных его участников, а включает в себя также деятельность непрофессиональных участников расследования [4, с. 24]. Данные субъекты обладают широкими правами, в том числе правом на обжалование, а некоторые участники процесса правом принимать участие в доказывании (подозреваемый, обвиняемый, потерпевший, гражданский истец, гражданский ответчик, защитник, представитель).

В соответствии с ч. 2 ст. 86 УПК подозреваемый, обвиняемый, а также потерпевший, гражданский истец, гражданский ответчик и их представители вправе собирать и представлять письменные документы и предметы для приобщения к уголовному делу в качестве доказательств. Защитник вправе получать предметы, документы и иные сведения, опрашивать лиц с их согласия, истребовать справки, характеристики, иные документы от органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, которые обязаны предоставлять запрашиваемые документы или их копии. В отличие от истребования при предъявлении доказательств, инициатива исходит не от следователя, а от лица, обладающего фактическим материалом, могущим иметь значение для уголовного дела. Однако законодатель не регламентирует порядка производства данных действий. Для истребования и представления закон не предусматривает детально разработанной процедуры их производства и оформления полученного результата, что показывает на второстепенный характер рассматриваемых способов собирания доказательств. Более того, законодатель «забыл» включить опрос лица в ч. 2 ст. 74 УПК РФ, т. е. не признал его доказательством [7, с. 6].

Таким образом, предмет прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении дознания и предварительного следствия представляет собой целый комплекс правовых действий (бездействие), как правомерных, так и неправомерных, производимых участниками досудебных стадий уголовного судопроизводства, то есть их правовое поведение.

Библиографический список

1. Баранов А. М. Законность в досудебном производстве по уголовным делам: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Омск, 2006. 413 с.
2. Беляков А. А., Кагин Е. К. Особенности взаимодействия следователя и органов дознания при розыске лиц, совершивших преступление и не имеющих определенного места жительства и рода занятий // Вопросы взаимодействия следователей и других участников расследования преступлений: межвуз. сб. науч. тр. Свердловск, 1984. С. 78–96.
3. Даев В. Г. Взаимосвязь уголовного права и процесса, Л., 1982. 112 с.
4. Домбровский Р. Г. Познание и доказывание в расследовании преступлений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Киев, 1990.
5. Кожевников О. А. Прокурорский надзор за законностью возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1987.
6. Кожевников О. А. Прокурор в уголовном процессе // Актуальные проблемы борьбы с преступностью: материалы Республиканской научно-практич. конф. Екатеринбург, 1992. С. 52–58.

7. Семенцов В. А. Следственные действия. Екатеринбург, 2003.
8. Семенцов В.А. Розыскные действия следователя // Российский следователь. 2004. № 2.
9. Теория доказательств в советском уголовном процессе. М., 1973. 736 с.
10. Теория государства и права: учебник / ответ. ред. В.М. Корельский, В.Д. Первалов. Екатеринбург, 1996. 616 с.
11. Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб., 2005. 325 с.
12. Чеканов В.Я. Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве. Саратов, 1972. 188 с.
13. Чувилев А.А. Дознание в органах внутренних дел: учебное пособие. М., 1986. 176 с.
14. Шейфер С.А. Следственные действия: система и процессуальная форма. М., 2001. 208 с.

References

1. Baranov A.M. *Zakonnost v dosudebnom proizvodstve po ugovolnym delam: avtoref. dis. ... dokt. iurid. nauk* [Legality in pre-trial procedure on criminal cases: Extended abstract of Doctor's of Law thesis]. Omsk, 2006, 413 p. [in Russian].
2. Belyakov A.A., Kagin E.K. Features of interaction of an investigator and the agencies of inquiry at search of persons who committed a crime and not having determined residence and occupation. *Voprosy vzaimodeistviia sledovatelei i drugikh uchastnikov rassledovaniia prestuplenii. Mezhvuzovskii sbornik nauchnykh trudov* [Issues of interaction of investigators and other participants of investigation of crimes. Interacademic collection of research papers]. Sverdlovsk, 1984, pp. 78–96 [in Russian].
3. Daev V.G. Interrelation of criminal law and proceeding. L., 1982, 112 P. [in Russian].
4. Dombrovsky R.G. *Poznanie i dokazyvanie v rassledovanii prestuplenii: avtoref. dis. ... dokt. iurid. nauk* [Knowledge and proof in the investigation of crimes: Extended abstract of Doctor's of Law thesis]. Kiev, 1990 [in Russian].
5. Kozhevnikov O.A. *Prokurorskii nadzor za zakonnost'iu vzbuzhdeniia ugovolnogo dela: dis. ... kand. iurid. nauk* [Prosecutor's supervision over the legality of indictment: Candidate's of Law thesis]. Sverdlovsk, 1987 [in Russian].
6. Kozhevnikov O.A. Public prosecutor in criminal trial. *Materialy Respublikanskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii «Aktual'nye problemy bor'by s prestupnost'iu»* [Proceedings of the Republican research and practical conference «Topical issues of struggle against crime»]. Yekaterinburg, 1992, pp. 52–58 [in Russian].
7. Sementsov V.A. Investigative activities. Yekaterinburg, 2003 [in Russian].
8. Sementsov V.A. Measures of inquiry of an investigator. *Rossiiskii sledovatel' [Russian Investigator]*, 2004, no. 2 [in Russian].
9. Theory of proof in Soviet criminal trial. M., 1973, 736 p.
10. Theory of state and law. Textbook. V.M. Korel'sky, V.D. Perevalov (Ed.). Yekaterinburg, 1996, 616 p. [in Russian].
11. Tushev A.A. Public prosecutor in criminal trial of the Russian Federation. SPb., 2005, 325 p. [in Russian].
12. Chekanov V.Ya. Public prosecutor's supervision in criminal procedure. Saratov, 1972, 188 p. [in Russian].
13. Chuvilev A.A. Inquiry in law-enforcement bodies. Textbook. M., 1986, 176 p. [in Russian].
14. Sheifer S.A. Investigative activities: system and form of action. M., 2001, 208 p. [in Russian].

*O.A. Kozhevnikov**

**SUBJECT OF PUBLIC PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER
THE EXECUTION OF LAWS AT IMPLEMENTATION OF INQUIRIES
AND PRELIMINARY INVESTIGATION**

In this article the definition of the subject of public prosecutor's supervision over the execution of laws at implementation of inquiries and preliminary investigation is given, and its structure which embodies crime and all actions connected with its investigation. These are procedural including investigative activities, verification activities at the stage of indictment, measures of inquiry of an investigator or interrogating officer. The subject also comprises other trial participants' actions on evidence gathering and producing.

Key words: public prosecutor, agencies of inquiry and preliminary investigation, crime, proceedings.

* *Kozhevnikov Oleg Albertovich* (o-kozhevnikov@yandex.ru), Department of Judicial Activity, Ural State Law University, Yekaterinburg, 620137, Russian Federation.