УДК 343.1

Д.А. Иванов, канд. юрид. наук, доцент, ФГКОУ ВО «Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя» (Москва, Россия) (e-mail: ida_2008_79@mail.ru)

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ ПО ВОЗМЕЩЕНИЮ ПРИЧИНЕННОГО ПРЕСТУПЛЕНИЕМ ВРЕДА

Настоящая статья посвящена рассмотрению сущности и основным направлениям прокурорского надзора за деятельностью должностных лиц органов предварительного расследования по возмещению вреда, причиненного преступлением в ходе досудебного производства по уголовным делам. По глубокому убеждению автора одним из направлений обеспечения прав и законных интересов лиц, потерпевших от преступлений, является обеспечение возмещения имущественного и физического вреда, а также компенсации морального вреда и вреда деловой репутации. Данное направление деятельности органов предварительного расследования является не менее важным, чем привлечение виновных к уголовной ответственности с целью назначения им справедливого наказания. Поднимаются вопросы о роли руководителя следственного органа, начальника подразделения дознания, следователя, дознавателя и сотрудников органов дознания в реализации положений действующего законодательства, регулирующего возмещение вреда, причиненного преступлением в ходе досудебного производства по уголовным делам.

В обоснование своей позиции автором приводятся примеры изучения материалов уголовных дел, которые ввиду ненадлежащей работы вышеуказанных участников уголовного судопроизводства по обеспечению возмещения вреда, причиненного уголовно наказуемым деянием, направлялись прокурором для производства дополнительного расследования в соответствии с требованиями положений п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ.

Автором выявлены некоторые причины, которые негативно влияют на осуществление прокурорского надзора за деятельностью указанных участников уголовного судопроизводства по обеспечению возмещения вреда, причиненного преступлением.

В заключение обоснован вывод о том, что в настоящее время прокурорский надзор за деятельностью должностных лиц органов предварительного расследования актуален и особо востребован для создания правовых гарантий реализации лицами, ставшими жертвами преступных деяний, права на полноценное возмещение причиненного вреда. Прокурорский надзор предлагается расценивать как важную доминанту процессуальной функции прокуроров, направленную на недопущение нарушений в деятельности органов предварительного следствия и дознания по возмещению вреда, причиненного уголовно наказуемыми деяниями.

Ключевые слова: прокурорский надзор, вред, причиненный преступлением, потерпевший, гражданский истец, органы предварительного расследования, следователь, дознаватель.

DOI: 10.21869/2223-1560-2017-21-1-163-170

Ссылка для цитирования: Иванов Д. А. Прокурорский надзор за деятельностью органов предварительного расследования по возмещению причиненного преступлением вреда // Известия Юго-Западного государственного университета. 2017. Т. 21, № 1(70). С. 163–170.

Появление прокуратуры в России связывают с именем Петра I, который 17 марта 1714 г. издал Указ «О фискалах» – предшественниках прокуратуры, выполнявших в сущности прокурорские функции [3, с. 389]. Однако собственно функция надзора за деятельностью органов предварительного расследования была включена в компетенцию прокуратуры в связи с принятием постановления ВЦИК, утвердившим первое Положение о прокурорском надзоре в РСФСР от 28 мая 1922 г., которое предусматривало надзор

за следствием и дознанием в качестве одной из задач прокуратуры [1, с. 230-231].

В наши дни, в силу своей неоднозначности применительно к досудебному производству, наиболее интересной в этой системе представляется роль прокурора по надзору за деятельностью органов предварительного расследования [4, с. 643]. Причем, нам представляется, что особенно актуальным и востребованным будет рассмотрение сущности прокурорского надзора за деятельностью следователя, дознавателя по обеспечению воз-

мещения вреда, причиненного преступлением. Одной из составляющих совершенствования деятельности органов предварительного расследования по обеспечению возмещения причинённого преступлением вреда, является прокурорский надзор за применением законодательства, осуществляемый Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами.

Правовую основу прокурорского надзора за данным видом деятельности органов предварительного расследования составляют положения, содержащиеся в ст. 129 Конституции РФ, ст. 37 УПК РФ, в ст. 4 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». В частности, исходя из положений ч. 1 ст. 37 УПК РФ прокурор, являясь должностным лицом, уполномоченным в пределах своей компетенции осуществлять надзор за процессуальной деятельностью органов и должностных лиц, осуществляющих оперативно-розыскную работу и предварительное расследование.

Следующая группа норм, регламентирующих прокурорский надзор над исследуемым направлением деятельности органов предварительного расследования, сосредоточилась в подзаконных нормативных правовых актах, принимаемых на основании ч. 1 ст. 17 и ч. 2 ст. 30 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». К таковым относятся: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 27 ноября 2007 г. № 189 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве»; приказ Генеральной прокуратуры РФ от 2 июня 2011 г. № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия», приказ Генеральной

прокуратуры РФ от 8 мая 2013 г. № 190 об утверждении «Инструкции по составлению отчетности по формам федерального статистического наблюдения № 1-Е «Сведения о следственной работе и дознании», № 1 ЕМ «Сведения об основных показателях следственной работы и дознания»; приказ Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета РФ, МВД РФ, Федеральной таможенной службы РФ от 8 июня 2015 г. № 286/ММВ-7-2/232 «Об утверждении Инструкции по организации контроля за фактическим возмещением ущерба, причиненного налоговыми преступлениями» и др.

Указанные источники, разумеется, представляют собой не исчерпывающий перечень нормативной правовой основы, регулирующей деятельность прокуратуры по надзору за органами и должностными лицами, осуществляющими предварительное расследование, по обеспечению возмещения вреда, причиненного уголовно наказуемым деянием. В связи с чем, уместным представляется мнение В.Ю. Мельникова, который небезосновательно полагает, что «в связи с необходимостью повышения уровня обеспеченности конституционных прав и свобод человека вопросы совершенствования прокурорского надзора в досудебном производстве приобрели весьма существенное значение» [2, с. 321].

Целесообразно дополнить, что так называемое надзорное производство, которое заключается в сборе и систематизации прокурорами копий процессуальных документов, в которых зафиксированы важнейшие решения должностного лица, осуществляющего предварительное расследование (постановление о возбуждении уголовного дела, протокол задержания лица в качестве подозреваемого,

постановление о привлечении лица в качестве обвиняемого, постановление о возбуждении ходатайства о производстве обыска в жилище, протокол обыска в жилище в случаях не терпящих отлагательства, обвинительное заключение, обвинительный акт, обвинительное постановление и т.д.), также позволяют отслеживать эффективность деятельности указанных участников досудебного производства, направленной на обеспечение возмещения вреда, причиненного преступлением.

Следует особо отметить, что начиная со стадии возбуждения уголовного дела, необходим последовательный и тщательный надзор прокурора за качеством и содержанием материалов доследственной проверки. Наряду с проверкой законности принятых решений об отказе в возбуждении уголовного дела прокурорами должны проверяться не только признаки наличия состава преступления, но не менее важно, уделять особое внимание обстоятельствам, характеризующим характер и размер причиненного преступлением вреда. Даже если на данном этапе сведения о характере и размере причиненного преступлением вреда не будут установлены максимально точно и достоверно, прокурор при проверке указанных материалов не должен исключать наличие фактов необоснованности принятых решений.

Изучая следственную и судебную практику на предмет исследования проблем оценки имущественного вреда, причиненного уголовно наказуемым деянием, автором выявлена следующая негативная тенденция. В процессе расследования преступлений, где результатом является причинение имущественного вреда, следователю, дознавателю приходится неоднократно перепредъявлять обвинения вследствие того, что на первоначаль-

ном этапе расследования было затруднительно установить точное количество, наименование и стоимость всего имущества, являющегося предметом преступного посягательства.

Результатом таких ошибок являются многочисленные факты направления прокурорами уголовных дел для производства дополнительного расследования.

В частности, из материалов уголовного дела, расследованного в СО при ОВД по району Восточный г. Москвы по обвинению А. в совершении преступления, предусмотренного п. «в» ч. 2 ст. 158 УК РФ, следует, что в ходе производства предварительного следствия не установлена конкретная сумма имущественного вреда, причиненного потерпевшему, а также не проведена товароведческая экспертиза¹.

Возвращая уголовное дело по обвинению Б. в совершении покушения на грабеж в СО при ОВД по району Северное Измайлово г. Москвы, прокурор указал, что в своем заявлении пострадавшая К. указала, что у нее похищены деньги в сумме 35 000 руб. Однако в протоколах следственных действий сумма имущественного вреда следователем достоверно точно так и не указана².

О формальном подходе к установлению характера и размера похищенного имущества, а также оценке его стоимости говорят и другие примеры. Дважды уголовное дело в отношении А. возвраща-

¹ Из материалов уголовного дела № 43574, расследованного в СО при ОВД по району Восточный г. Москвы в 2011 году // Аналитические данные контрольно-методического управления ГСУ ГУ МВД России по г. Москве за 2011 год.

² Из материалов уголовного дела № 353845, расследованного в СО при ОВД по району Северное Измайлово г. Москвы в 2010 году // Аналитические данные контрольно-методического управления ГСУ при ГУВД по г. Москве за 2010 год.

лось в СО при ОВД по Рязанскому району г. Москвы из-за неустранения следователем противоречий о сумме причиненного имущественного вреда, указанной в обвинительном заключении и в заявлении о совершенном преступлении¹.

Среди причин неэффективности деятельности по обеспечению возмещения вреда в досудебном производстве по уголовным делам В.Н. Титова небезосновательно выделяет такой фактор, как «слабая организация прокурорского надзора в этой части по выявлению нарушений, допускаемых органами предварительного расследования» [7, с. 38].

При этом, как небезосновательно утверждает С.А. Синенко «кроме усиления контрольно-надзорной деятельности, здесь возможно искать и другие приемы, например, разработку соответствующих методических рекомендаций, нацеленных на повышение тактической грамотности следователя» [6, с. 133]. Однако уместно будет указать на необходимость разработки методических рекомендаций и иного вида распорядительных документов (указания, приказы, распоряжения) как непосредственным руководством органов предварительного расследования, так и надзирающими прокурорами в целях не только повышения процессуальной грамотности поднадзорных участников уголовного судопроизводства, но и разработки единого алгоритма их действий, направленных на обеспечение возмещения вреда, причиненного преступлением.

¹ Из материалов уголовного дела № 278406, расследованного в СО ОМВД России по Рязанскому району г. Москвы в 2012 году // Аналитические данные контрольно-методического управления ГСУ ГУ МВД России по г. Москве за 2012 год.

Активная деятельность в данном направлении со стороны указанных субъектов, по нашему глубокому убеждению, позволит в целом повысить эффективность работы по возмещению вреда, причиненного преступным деянием.

В качестве положительного опыта, исходя из обозначенного контекста проблемы, можно привести пример взаимодействия правоохранительных органов одного из регионов Российской Федерации. Например, в Главном следственном управлении ГУ МВД России по Иркутской области в соответствии с Инструкцией по организации информационного взаимодействия в сфере противодействия легализации (отмыванию) денежных средств и иного имущества, полученного преступным путём, утвержденной совместным приказом Генеральной прокуратуры РФ, МВД РФ, других правоохранительных ведомств и Росфинмониторинга от 5 августа 2010 г. № 309/566/378/318/1460/43/207, с целью выявления в действиях лиц, привлеченных в качестве обвиняемых по уголовным делам коррупционной направленности по признакам преступления, предусмотренного ст. 174.1 УК РФ, разработана форма запроса, которая рекомендована для использования следователями при обращении в подразделение Росфинмониторинга с целью получения информации о движении денежных средств по счетам физических и юридических лиц. Также в данном подразделении наработана практика выездных семинаров с участием представителей прокуратуры, суда, экспертов-бухгалтеров, экспертов-строителей по темам, касающимся деятельности следователей и оперативноуполномоченных по возмещению вреда, причиненного преступлением. Отметим, что данный положительный пример автор усмотрел в ходе изучения информацион-

но-аналитической справки Следственного департамента МВД России за 2015 год «Об эффективности использования процессуальных инструментов по установлению имущества обвиняемых (подозреваемых) по уголовным делам о преступлениях коррупционной направленности с целью наложения ареста или применения судом конфискационных санкций».

Осуществляя надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и дознания на этапе окончания предварительного расследования, прокурор, проверив все материалы представленного ему уголовного дела, наряду с иными требованиями, должен проверить наличие комплекса мероприятий, проведенных следователем, дознавателем по обеспечению гражданского иска и возможной конфискации имущества. Дополнительно прокурору надлежит проверить законность процессуальных решений, связанных с возвращением законному владельцу вещественных доказательств в целях возмещения причиненного преступлением вреда.

В соответствии с ч. 5 ст. 220 УПК РФ сведения о принятых мерах по обеспечению возмещения вреда, причиненного преступлением, или возможной конфискации имущества должны быть отражены в справке, прилагаемой к обвинительному заключению.

Говоря о сущности возвращения уголовных дел для производства дополнительного расследования, В.М. Савицкий утверждал, что «факт возвращения для производства дополнительного следствия прокурором уголовного дела говорит о том, что в процессе всего хода расследования со стороны прокурора отсутствовал должный контроль и надзор за деятельностью следователя» [5, с. 80].

Отдавая дань уважения и научной признательности одному из видных уче-

ных-процессуалистов, все же следует добавить, что возможность выявления ошибок лишь при изучении уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением, а не в ходе процессуального руководства расследованием нередко вызвана объективными причинами. Прокурор, как известно, осуществляет надзор в отношении большого количества уголовных дел, что делает невозможным контролировать каждый шаг следователя, дознавателя, и в том числе тех процессуальных и организационных решений, которые они принимают в целях обеспечения условий, направленных на возмещение причиненного преступлением вреда.

В то же время «недовольство» прокурора относительно ненадлежащего исполнения следователем, дознавателем требований уголовно-процессуального закона, относительно соблюдения прав потерпевших, на возмещение причиненного преступлением вреда, должно выражаться в решении об отказе утверждения обвинительного заключения (обвинительного акта, обвинительного постановления).

В данном случае, одной из причин возвращения уголовного дела следователю, дознавателю является необходимость пересоставления обвинительного заключения (обвинительного акта, обвинительного постановления). Указанная ситуация возникает в случае изменения обвинения, если прокурор признает, что оно недостаточно индивидуализировано. В частности, когда требуется включить в формулировку обвинения характер и точную сумму вреда, причиненного потерпевшему в результате совершенного преступного деяния.

При этом, исходя из данных аналитических обзоров Главного следственного управления ГУ МВД России по

г. Москве прослеживается тенденция, что наибольшее количество уголовных дел возвращено именно из-за недостатков, связанных с установлением в ходе предварительного расследования характера и точной суммы вреда, причиненного преступлением.

Характерны здесь следующие примеры из практической деятельности органов предварительного расследования столичного региона. Прокурором для производства дополнительного расследования возвращено уголовное дело в СО ОМВД России по району Замоскворечье г. Москвы, в связи с тем, что в ходе досудебного производства следователем не установлена стоимость похищенных у потерпевшего наручных часов¹. Аналогичный пример следует из материалов уголовного дела, возвращенного прокурором в СО ОМВД России по Красносельскому району г. Москвы, так как в процессуальных документах отсутствует наименование и точная стоимость имущества похищенного у потерпевшего².

Как видно из проведенного анализа, ошибки и нарушения по-прежнему элементарны и свидетельствуют о слабой теоретической и практической подготовке должностных лиц, осуществляющих предварительное расследование, а зачастую, о формальном отношении указанных субъектов к своим должностным обязанностям.

¹ Из материалов уголовного дела № 247692, расследованного в СО ОМВД России по району Замоскворечье г. Москвы в 2015 году // Аналитические данные контрольно-методического управления ГСУ ГУ МВД России по г. Москве за 2015 год.

² Из материалов уголовного дела № 297427, расследованного в СО ОМВД России по Красносельскому району г. Москвы в 2015 году // Аналитические данные контрольно-методического управления ГСУ ГУ МВД России по г. Москве за 2015 год.

Комментируя сказанное, автор отмечает, что весьма часто в процессе предварительного расследования должностные лица, в производстве которых находятся уголовные дела, не устанавливают обстоятельства, подлежащие доказыванию, а именно характер и размер вреда, причиненного преступлением (п. 4 ч. 1 ст. 73 УПК РФ), что является грубейшим нарушением действующего уголовно-процессуального закона.

Подводя итог, следует отметить, что основные причины возвращения уголовных дел для производства дополнительного расследования обусловлены не их сложностью в доказывании преступного деяния, либо отсутствием единой позиции с надзирающим прокурором по вопросу применения закона, а с элементарной невнимательностью и не редко безответственностью следователей, дознавателей за конечный результат своей деятельности, а также отсутствием процессуального контроля со стороны их непосредственных руководителей.

Таким образом, на фоне всего вышесказанного, логичным и убедительным представляется вывод о том, что в настоящее время особенно повышается роль и значение прокурорского надзора за деятельностью должностных лиц органов предварительного расследования, в том числе по созданию и обеспечению в досудебном производстве условий для полноценного возмещения вреда лицам, ставшим жертвами преступных посягательств. Прокурорский надзор необходимо воспринимать не как нечто «чуждое» и негативное, а именно как «здоровую» критику, направленную на исправление допущенных ошибок и нарушений в деятельности органов предварительного следствия и дознания по возмещению вреда, причиненного уголовно наказу-

емыми деяниями, и восстановлением нарушенных прав лиц, потерпевших от преступлений.

Список литературы

1. История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры: сборник документов / под ред. С.А. Галунского. – М., 1955. – 635 с.

2. Мельников В.Ю. Обеспечение и защита прав человека при применении мер процессуального принуждения в досудебном производстве Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2014. – 552 с.

3. Петрухин И.Л. Исторический очерк деятельности прокуратуры // Отечественные записки. – 2003. – № 2 (11). – С. 389-402.

4. Предварительное следствие: учебник для курсантов и слушателей образовательных учреждений высшего профес-

сионального образования МВД России по специальности «Юриспруденция» / под ред. М.В. Мешкова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. – 783 с.

5. Савицкий В.М. Действия прокурора при решении вопроса о направлении дел в суд // Законность. – 1958. – № 8. – С. 78-83.

6. Синенко С.А. Обеспечение прав и законных интересов потерпевшего в уголовном судопроизводстве: теоретические, законодательные и правоприменительные проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2014. – 418 с.

7. Титова В.Н. Применение законодательства о возмещении вреда, причинённого преступлением // Вестник академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – 2013. – № 6 (38). – С. 36-41.

Поступила в редакцию 16.12.16

UDC 343.1

D.A. Ivanov, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Moscow University Russian Interior Ministry Behalf named after V.Y. Kikot (Moscow, Russia) (e-mail: ida_2008_79@mail.ru)

PUBLIC PROSECUTOR'S SUPERVISION OVER PRELIMINARY INVESTIGATION ACTIVITIES FOR CRIME HARM COMPENSATION

This article is devoted to entity reviewing and main directions of public prosecutor's supervision over activities of preliminary investigation officials for harm compensation caused by a crime during pre-judicial criminal cases. According to the author of this article one of the directions to support rights and legitimate people interests is to give property and physical harm compensation, moral harm compensation and business reputation compensation. This direction of preliminary investigation department activities is at least important than involvement of guilty persons to criminal responsibility for the purpose of recompense assignment. Role of an investigative authority chief, chief of inquiry subdivision, investigator, interrogator and employees of inquiry department in implementation of current legislation provisions regulating harm compensation, caused by a crime during pre-judicial criminal cases is described.

The author shows examples of criminal cases which were sent by the prosecutor to additional investigation according to i.2 p.1 of Art. 221 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation. These cases were sent to additional investigation because of inadequate work of above-stated participants of criminal legal proceedings on ensuring harm compensation caused by penal act.

The author describes some reasons which have negative impact on public prosecutor's supervision over criminal legal proceeding activities of participants for ensuring harm compensation caused by a crime.

Conclusion shows that now public prosecutor's supervision over preliminary investigation activities is up to date. It has a great demand for creation of legal guarantees. These guarantees are very important for those who are the victims of criminal actions and they have all the rights for full-fledged harm compensation. Public prosecutor's supervision is an important feature for procedural prosecutors. It is directed to violation prevention in activities of preliminary investigation and inquiry departments for harm compensation caused by penal acts.

Key words: public prosecutor's supervision, crime harm, victim, civil claimant, preliminary investigation departments, investigator, interrogator.

DOI: 10.21869/2223-1560-2017-21-1-163-170

For citation: Ivanov D.A. Public Prosecutor's Supervision Over Preliminary Investigation Activities for Crime Harm Compensation, Proceeding of Southwest State University, 2017, vol. 21, no. 1(70), pp. 153-170 (in Russ.).

Reference

1. Istorija zakonodatel'stva SSSR i RSFSR po ugovnomu processu i organizacii suda i prokuratury: sbornik dokumentov / pod red. S.A. Galunskogo. – M., 1955. – 635 s.

2. Mel'nikov V.Ju. Obespechenie i zashhita prav cheloveka pri primenenii mer processual'nogo prinuzhdenija v dosudebnom proizvodstve Rossijskoj Federacii: dis. ... d-ra jurid. nauk. – M., 2014. – 552 s.

3. Petruhin I.L. Istoricheskij ocherk dejatel'nosti prokuratury // Otechestvennye zapiski. – 2003. – № 2 (11). – S. 389-402.

4. Predvaritel'noe sledstvie: uchebnik dlja kursantov i slushatelej obrazovatel'nyh uchrezhdenij vysshego professional'nogo obrazovaniya MVD Rossii po special'nosti

«Jurisprudencija» / pod red. M.V. Meshkova. – 2-e izd., pererab. i dop. – M.: JuNITI-DANA: Zakon i pravo, 2012. – 783 s.

5. Savickij V.M. Dejstvija prokurora pri reshenii voprosa o napravlenii del v sud // Zakonnost'. – 1958. – № 8. – S. 78-83.

6. Sinenko S.A. Obespechenie prav i zakonnyh interesov poterpevshego v ugovnom sudoproizvodstve: teoreticheskie, zakonodatel'nye i pravoprimeritel'nye problemy: dis. ... d-ra jurid. nauk. – M., 2014. – 418 s.

7. Titova V.N. Primenenie zakonodatel'stva o vozmeshhenii vreda, prichinjonno prestupleniem // Vestnik akademii General'noj prokuratury Rossijskoj Federacii. – 2013. – № 6 (38). – S. 36-41.