

УДК 343.13

DOI 10.33463/2687-1238.2022.30(1-4).1.33-40

РОМАН ГЕННАДЬЕВИЧ КУЗЬМИН,

заместитель руководителя контрольно-следственного отдела,

Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации

по Амурской области; аспирант,

Санкт-Петербургская академия Следственного комитета Российской Федерации,

г. Благовещенск, Российская Федерация,

e-mail: ronnie1979@mail.ru

ИНСТИТУТ ВОЗВРАЩЕНИЯ ПРОКУРОРОМ УГОЛОВНОГО ДЕЛА СЛЕДОВАТЕЛЮ ДЛЯ ПРОИЗВОДСТВА ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ В УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ДРУГИХ ГОСУДАРСТВ

Для цитирования

Кузьмин, Р. Г. Институт возвращения прокурором уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия в уголовно-процессуальном законодательстве Российской Федерации и других государств / Р. Г. Кузьмин // Человек: преступление и наказание. – 2022. – Т. 30(1–4), № 1. – С. 33–40. – DOI : 10.33463/2687-1238.2022.30(1-4).1.33-40.

Аннотация. Статья посвящена проблеме правового регулирования в российском уголовном процессе дискреционных полномочий прокурора по возвращению уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия и устранения выявленных недостатков, поскольку в законе содержатся лишь рамочные и недостаточно конкретизированные основания для принятия прокурором решения о возвращении уголовного дела следователю. Сравнение указанного института с соответствующими законами ряда зарубежных стран позволило выявить его недостатки, мешающие более эффективной работе правоохранительной системы. В статье содержатся предложения по конкретизации законодательства, в частности, приводится перечень возможных оснований для принятия прокурором решения о возвращении уголовного дела следователю.

Ключевые слова: полномочия прокурора, возвращение уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия, основания возвращения уголовного дела прокурором, письменные указания прокурора, достаточность доказательств, повышение качества расследования.

© Кузьмин Р. Г., 2022



Статья лицензируется в соответствии с лицензией [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Процесс расследования преступления не может протекать бесконечно. Целью производства по уголовному делу является окончание собирания доказательств при их достаточности, завершение предварительного следствия и принятие лицом, производящим расследование, окончательного процессуального решения по уголовному делу.

Система органов государственной власти, которым поручено досудебное производство предварительного расследования по уголовным делам, существует в отечественном уголовно-процессуальном законе в той или иной характерной для определенного времени степени модернизации уже три столетия. Одной из наиболее распространенных в следственной практике форм окончания предварительного расследования всегда являлось направление уголовного дела в суд для дальнейшего судебного разбирательства и постановления приговора – итог работы правоохранительной системы по обеспечению прав и законных интересов граждан, общества и государства.

Должностные лица, производящие предварительное следствие по уголовным делам, наделены законом необходимой компетенцией по осуществлению предварительного следствия по уголовному делу, в том числе уполномочены возбуждать уголовные дела и самостоятельно направлять ход расследования (ст. 38 УПК РФ). При этом следователи сами выбирают тактику и методику производства следственных действий и на основе полученных доказательств принимают окончательное процессуальное решение по уголовному делу.

На первый взгляд следственные органы наделены независимыми процессуальными полномочиями и юридически не подчиняются надзорному органу – прокуратуре, которая в настоящее время впервые за всю историю своего развития не имеет прямых полномочий по направлению процесса расследования уголовного дела, в том числе путем дачи указаний о проведении конкретных процессуальных действий. По существу, единственным реальным рычагом воздействия на орган предварительного следствия во время собирания доказательств в целях корректировки курса расследования у прокуратуры является внесение представлений об устранении выявленных нарушений закона. Однако на начальном и завершающем этапах производства по уголовному делу надзорный орган имеет существенные полномочия по контролю работы органов предварительного следствия. Так, согласно ч. 4 ст. 146 УПК РФ прокурор вправе признать постановление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным. УПК РФ хотя и уполномочил следователя самостоятельно осуществлять ход расследования уголовного дела, но не наделил компетенцией направлять его в суд – это обязанность прокурора.

Согласно ч. 6 ст. 220 УПК РФ после подписания следователем обвинительного заключения уголовное дело с согласия руководителя следственного органа направляется прокурору, который проверяет законность проведения следственных и иных процессуальных действий, достаточность собранных доказательств и принимает решение в соответствии со ст. 221 УПК РФ: либо утверждает обвинительное заключение и направляет уголовное дело в суд, либо возвращает уголовное дело следователю для производства дополнительного следствия со своими письменными указаниями о производстве конкретных следственных действий. Это единственная предусмотренная законом обязанность прокурора дать следователю письменные указания.

УПК РФ содержит 4 основания для принятия прокурором решения о возвращении уголовного дела следователю: необходимость изменения объема обвинения, пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков, а также неправильная квалификация действий обвиняемых. Такие довольно общие основания являются благодатной почвой для использования рычага давления на должностных

лиц органа предварительного следствия, например, в целях направления хода расследования уголовного дела по «нужному» руслу, в том числе прекращения уголовного преследования конкретного лица. Отсутствие более конкретных оснований для возвращения уголовного дела следователю дает возможность работникам органа надзора использовать субъективное понимание «неполноты» следствия для реализации своих поводов не направлять уголовное дело в суд.

Согласно ч. 1 ст. 88 УПК РФ каждое доказательство подлежит оценке с точки зрения относимости, допустимости, достоверности, а все собранные доказательства в совокупности – достаточности для разрешения уголовного дела. Однако понимание достаточности также зависит от точки зрения конкретного прокурора, решающего судьбу уголовного дела. Обобщив практику возвращения уголовных дел прокурорами Амурской области за 2019–2021 гг., можно привести следующие примеры достаточно спорных оснований, послуживших поводами для возвращения прокурорами уголовных дел следователю: в обвинительном заключении не указано наличие у обвиняемого малолетнего ребенка и сведения о привлечении к уголовной ответственности в 1990 г.; CD-диски необоснованно признаны вещественными доказательствами; изъятые деньги не сданы в финансовую организацию; не рассмотрены ходатайства о вызове в суд эксперта и следователя; в заключении экспертизы не указано, производилось ли фотографирование повреждений на трупе, и к заключению не приобщена фототаблица; в обвинении излишне приведены нормы федерального законодательства; обвиняемый не уведомлен о продлении срока предварительного следствия; в явке с повинной неверно указана дата преступления; обвиняемый не допрошен о результатах расследования трудовой комиссией несчастного случая; не установлено место регистрации потерпевшего и обвиняемого; не получено письменное согласие свидетеля на проведение судебно-медицинской экспертизы; к материалам уголовного дела не приобщены документы, подтверждающие родство потерпевшего с погибшим, копия процессуального решения о проверке сообщения по выделенным в отдельное производство материалам, сведения об устранении юридическим лицом выявленных нарушений, заключение служебной проверки в отношении сотрудника полиции и т. п. (архив СУ СК России по Амурской области, 2019–2021 гг.).

Представляется сомнительным, что устранение в ходе дополнительного следствия подобных недостатков в конечном итоге отразится на полноте следствия с точки зрения достаточности доказательств, может каким-либо образом повлиять на рассмотрение уголовных дел в суде по существу или стать поводом к их возвращению судом в порядке ст. 237 УПК РФ. Как показывает следственная практика, не всегда выраженное в постановлении о возвращении уголовного дела следователю мнение прокурора относительно дальнейшей судьбы уголовного дела объективно. Об этом, в частности, свидетельствуют факты отмены вышестоящими прокурорами части решений прокуроров о возвращении уголовного дела для производства дополнительного следствия как необоснованных и незаконных. Так, в 2021 г. следователям Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Амурской области в порядке ст. 221 УПК РФ возвращено на дополнительное расследование 15 уголовных дел. Из них обжаловано следователем и участниками уголовного судопроизводства 8 постановлений прокуроров. По результатам рассмотрения жалоб отменено 3 постановления. В частности, заместителем прокурора Амурской области отменено постановление нижестоящего прокурора о возвращении уголовного дела по обвинению гражданина И. по п. «а» ч. 3 ст. 158 УК РФ, поскольку мнение прокурора о необходимости прекращения уголовного

дела ввиду малозначительности деяния (хищение имущества стоимостью 1200 руб.) не основано на законе, так как не принято во внимание, что совершена квалифицированная кража с незаконным проникновением в жилище потерпевшего, и стоимость похищенного имущества в данном случае значения не имеет (постановление прокурора Октябрьского района Амурской области от 13 августа 2021 г. о возвращении уголовного дела № 12101100013000010 для производства дополнительного следствия и заместителя прокурора Амурской области от 25 августа 2021 г. об отмене постановления нижестоящего прокурора // Архив СУ СК России по Амурской области, 2021 г.).

Таким образом, существующая следственная практика показывает, что институт возвращения прокурором уголовного дела следователю, закрепленный в отечественном законодательстве, нельзя признать завершённым и не требующим корректировки. С учетом того что компетенцией возвращения уголовного дела следователю наделены и прокуроры некоторых других стран, целесообразно изучить соответствующий зарубежный опыт и провести сравнительный анализ для возможного выявления недостатков, присущих этому институту в нашей стране, которые мешают более эффективной работе правоохранительной системы в целом.

В странах, где при осуществлении предварительного расследования прокурор прямо руководит данным процессом, контролируя следователей в постоянном режиме, внедрение института возвращения уголовного дела на дополнительное расследование не произошло. В основном рассматриваемая компетенция прокурора характерна для стран, ранее входивших в состав СССР. При сравнительном анализе прежде всего интересен выбор законодателя по утверждению перечня оснований для возвращения прокурором уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия.

Так, уголовно-процессуальный закон Республики Беларусь 1999 г., как и российский закон, содержит лишь общие основания для возвращения уголовного дела следователю – прокурор обязан вернуть уголовное дело следователю со своими письменными указаниями для производства дополнительно предварительного расследования, а также для предъявления нового обвинения в случае необходимости его дополнения, изменения на более тяжкое или на существенно отличающееся по фактическим обстоятельствам от первоначального обвинения либо для составления нового постановления, если составленное по делу не соответствует установленным законом требованиям (Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь. URL : https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30414958).

В уголовном процессе Украины прокурор фактически руководит предварительным расследованием, имеет полный доступ к материалам, документам и иным сведениям, касающимся досудебного расследования, дает обязательные к исполнению указания следователю. Какая-либо отдельная норма закона Украины не регламентирует институт возвращения уголовного дела следователю. Однако в ст. 36 Уголовного процессуального кодекса Украины содержится положение о том, что прокурор может отказать в утверждении обвинительного акта (Уголовный процессуальный кодекс Украины. URL : https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31197178). Оснований, по которым прокурор может отказать в утверждении обвинительного акта, не приводится.

Согласно ст. 292 Уголовно-процессуального кодекса Республики Молдова возвращение прокурором уголовного дела следователю осуществляется на основании постановления, в котором указываются процессуальные действия, которые должны быть осуществлены или изменены, деяния и обстоятельства, которые подлежат установлению, средства доказывания, которые подлежат применению, и устанавливается срок

уголовного преследования (Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова. URL : https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30397729).

Статья 226 Уголовно-процессуального кодекса Эстонии закрепляет полномочия прокурора при ознакомлении с материалами уголовного дела удостовериться в том, что собраны необходимые доказательства. После этого прокурор сам составляет обвинительный акт (Уголовно-процессуальный кодекс Эстонии. URL : https://www.legislationline.org/download/id/6463/file/Estonia_CPC_as_of_2005_ru.pdf). Конкретной нормы о порядке возвращения уголовного дела для производства дополнительного расследования в законе Эстонии не содержится, однако с учетом изложенного такой компетенцией прокурор, несомненно, наделен.

Более детально основания возвращения уголовного дела закреплены в Уголовно-процессуальном кодексе Республики Казахстан 2014 г. Согласно ст. 301 и 302 Кодекса прокурор изучает поступившее с обвинительным актом уголовное дело и проверяет: имело ли место деяние и содержит ли это деяние состав уголовного правонарушения; нет ли в деле обстоятельств, влекущих за собой его прекращение; правильно ли квалифицировано деяние подозреваемого; подтверждается ли инкриминируемое лицу деяние имеющимися в деле доказательствами; по всем ли установленным уголовно наказуемым деяниям лицо признано подозреваемым; приняты ли меры для привлечения к уголовной ответственности всех лиц, в отношении которых по делу добыты доказательства о совершении ими уголовных правонарушений; правильно ли избрана мера пресечения и нет ли в деле оснований для ее изменения либо отмены; приняты ли меры обеспечения гражданского иска и возможной конфискации имущества; связано ли имущество подозреваемого, обвиняемого с уголовным правонарушением, являющимся основанием для возможной конфискации, и представлены ли доказательства относимости данного имущества к предмету конфискации; не допущены ли в производстве досудебного расследования существенные нарушения уголовно-процессуального закона; приняты ли органом уголовного преследования меры по установлению сумм процессуальных издержек и других сумм для обеспечения их взыскания судом; имеются ли основания для заключения процессуального соглашения. В случае выявления нарушений прокурор уполномочен направить уголовное дело лицу, осуществляющему досудебное расследование, для производства дополнительного расследования (Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. URL : https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31575852).

Уголовно-процессуальный кодекс Республики Узбекистан сохранился примерно в том виде, в каком существовал уголовный процесс нашей страны до принятия Федерального закона от 5 июня 2007 г. «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон „О прокуратуре Российской Федерации”», когда произошла реформа российского уголовного процесса – перераспределение полномочий между прокурором и руководителем следственного органа, направленное на повышение независимости органов предварительного расследования и значительное снижение степени влияния прокурора на ход расследования уголовного дела, в частности, утрата компетенции по даче письменных указаний следователю (за исключением случая возвращения уголовного дела для производства дополнительного расследования). «Все это означает сужение полномочий прокурора, расширение полномочий руководителя следственного органа и одновременно укрепление процессуальной независимости следователя. Таким образом, перераспределение полномочий между прокурором и начальником следственного органа по Федеральному закону от

5 июня 2007 г. произошло явно в пользу руководителя следственного органа. Прокурор перестал быть процессуальным руководителем предварительного следствия...» [1, с. 72].

Согласно ст. 382 УПК Республики Узбекистан прокурор обладает большими полномочиями при осуществлении надзора за следственными органами, в том числе возвращает дела органам предварительного следствия со своими указаниями о производстве дополнительного расследования при выявлении нарушений (Уголовно-процессуальный кодекс Республики Узбекистан. URL : https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30421101). Перечень оснований возвращения уголовного дела схож с основаниями, предусмотренными аналогичным законом Казахстана.

По такой же конструкции сформированы и положения Уголовно-процессуального кодекса Республики Армения. Согласно ст. 273 Кодекса прокурор изучает поступившее от следователя дело с обвинительным заключением, чтобы проверить его на предмет соответствия 11 критериям, в том числе: доказано ли деяние, вменяемое обвиняемому; привлечены ли в качестве обвиняемых все участвовавшие в преступлении лица; приняты ли меры обеспечения гражданского иска. Прокурор может вернуть дело следователю со своими указаниями для производства дополнительного следствия или пересоставления обвинительного заключения (Уголовно-процессуальный кодекс Республики Армения. URL : https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=7460).

По Уголовно-процессуальному кодексу Грузии прокуратура является органом уголовного преследования, она осуществляет процессуальное руководство следствием. Следователь обязан выполнять указания прокурора в связи с расследованием уголовного дела (ст. 37) (Уголовно-процессуальный кодекс Грузии. URL : <http://jurytrial.ru/media/files/library/file895.pdf>). При этом уголовный процесс Грузии не предусматривает такое полномочие прокурора, как возвращение уголовного дела следователю.

Уголовно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики также наделил прокурора компетенцией по осуществлению процессуального руководства предварительным расследованием. Согласно ст. 290 Кодекса прокурор изучает поступившее вместе с обвинительным актом уголовное дело с целью проверки имеющих значение для дела обстоятельств и может возвратить уголовное дело следователю со своими указаниями для производства дополнительного предварительного следствия (Уголовно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики. URL : https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30420280). При этом, как в Казахстане и Узбекистане, закон Азербайджана содержит конкретный перечень процессуальных действий, наличие которых в материалах поступившего уголовного дела должен проверить прокурор.

Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики также относит прокурора к участнику уголовного процесса, наделенного руководящими функциями для органа предварительного расследования. Прокурор обязан при изучении поступившего с обвинительным актом уголовного дела проверить, имело ли место деяние, в чем подозревается лицо, наличие в деле обстоятельств, влекущих за собой его прекращение, обоснованность подозрения в совершении преступления, правильность квалификации деяния и другие значимые обстоятельства. Согласно ст. 253 УПК Кыргызской Республики прокурор вправе возвратить дело следователю со своими письменными указаниями для производства дополнительных следственных действий с указанием срока на их проведение, который не должен превышать 15 дней (Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики. URL : https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36313326). Таким образом, прокурор в Кыргызстане не только дает конкретные указания при возвращении уголовного дела следователю, но и устанавливает срок для их исполнения.

Схожими полномочиями обладают прокуроры Республики Таджикистан и Туркменистана, которые обязаны изучить поступившее с обвинительным заключением уголовное дело, проверить законность выполнения процессуальных действий и их полноту, сопоставив их с перечнем, указанным в законе, и могут возвратить дело следователю со своими письменными указаниями для производства дополнительного следствия или пересоставления обвинительного заключения (ст. 247, 248 и 325, 326 уголовно-процессуальных кодексов Республики Таджикистан и Туркменистана) (Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан. URL : https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30594304; Уголовно-процессуальный кодекс Туркменистана. URL : https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31344376).

По Уголовно-процессуальному кодексу Китайской Народной Республики расследование уголовных дел проводится органами общественной безопасности, а наиболее сложных дел – прокуратурой. При рассмотрении дела, требующего дополнительного расследования, Народная прокуратура может вернуть его в орган общественной безопасности для дополнительного расследования. Дела, по которым проводится дополнительное расследование, должны быть закончены в течение одного месяца. Дополнительное расследование может быть проведено не более двух раз (Уголовно-процессуальный кодекс Китайской Народной Республики. URL : <https://www.mfa.gov.cn/ce/cerus/rus/zfhz/zgflyd/t1330729.htm>).

Проанализировав специфику существующего в нашем государстве и ряде зарубежных стран института возвращения прокурором уголовного дела следователю на завершающей стадии досудебного уголовного судопроизводства, можно сделать вывод о том, что в основном дискреционные полномочия прокурора по возвращению уголовного дела на дополнительное расследование в законодательстве зарубежных стран схожи, за исключением небольших отличий: в некоторых государствах законодатель предоставил прокурору больше самостоятельности в принятии указанного решения (Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Молдова, Китайская Народная Республика); в других – прокурору строго указано, какие основания являются достаточными для возвращения дела (Казахстан, Таджикистан, Туркменистан, Азербайджан, Узбекистан, Кыргызстан). При этом повсеместно прокурор наделен обязанностью при возвращении уголовного дела давать письменные указания о проведении конкретных процессуальных действий по устранению выявленных недостатков.

Как верно отметила в своем компаративистском исследовании кандидат юридических наук К. А. Таболина, «...как правило, деятельность прокурора представляет собой надзор либо уголовное преследование либо сочетание надзорной деятельности и уголовного преследования, при этом для большинства государств – участников СНГ характерна двойственность полномочий прокурора, включающая в себя надзорное начало и уголовное преследование. Во многих государствах деятельность прокурора заключается также в процессуальном руководстве расследования уголовного дела» [2, с. 1082]. Однако лишь в Российской Федерации прокурор процессуально ограничен в возможностях прямо руководить работой органа предварительного следствия при расследовании уголовного дела и осуществлять постоянную корректировку работы следователя, в том числе путем дачи письменных указаний. Представляется целесообразным закрепить в УПК РФ более расширенного и строго исключительного перечня оснований для возвращения уголовного дела следователю. Это может способствовать повышению качества расследования, соблюдению разумных сроков уголовного судопроизводства и совершенствованию организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия.

О том, что отечественный уголовно-процессуальный закон недостаточно уделил внимания регламентации дискреционных полномочий прокурора в указанной сфере, свидетельствует и тот факт, что приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 17 сентября 2021 г. № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» утверждены конкретные руководящие начала для прокуроров при осуществлении надзора за работой следователей. Так, согласно п. 1.14 указанного приказа надзирающему прокурору при изучении уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением, необходимо проверять соответствие выводов следователя установленным в ходе расследования обстоятельствам дела, достаточность собранных доказательств, правильность квалификации содеянного, соблюдение уголовно-процессуальных норм при производстве следственных и иных процессуальных действий, обеспечение реализации права на защиту, своевременность рассмотрения заявленных по делу ходатайств, разъяснение в случаях, предусмотренных п. 1 ч. 5 ст. 217 УПК РФ, права на рассмотрение уголовного дела судом с участием присяжных заседателей, соблюдение при назначении и производстве судебных исследований и экспертиз требований уголовно-процессуального закона, в том числе касающихся обеспечения принципа независимости эксперта, а также его компетентности, включая наличие аттестации на право самостоятельного производства экспертизы, проведенной в порядке, установленном соответствующими федеральными органами исполнительной власти, и лицензии, если этого требуют действующие нормативные правовые акты в сфере судебно-экспертной деятельности. В случае установления обстоятельств, препятствующих рассмотрению уголовного дела судом, отсутствия достаточных доказательств виновности обвиняемого, неправильной квалификации содеянного, неполноты проведенного предварительного расследования прокурор возвращает уголовное дело следователю для дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемого или пересоставления обвинительного заключения и устранения иных выявленных недостатков, при этом постановление прокурора должно быть аргументированным, содержащим сведения о допущенных нарушениях, подлежащих устранению.

Более конкретный перечень оснований возвращения уголовного дела следователю для устранения выявленных недостатков целесообразно было бы закрепить и в УПК РФ. В частности, можно указать такие причины возвращения уголовного дела следователю, как: неустановление (недоказанность) события преступления или отсутствие в деянии состава преступления; неправильная квалификация деяния или непривлечение к уголовной ответственности всех лиц, в отношении которых имеются достаточные доказательства их участия в совершении преступления; существенные нарушения прав и законных интересов обвиняемого, потерпевшего, гражданского истца и гражданского ответчика; несоблюдение правил подследственности уголовных дел, а также соединения и выделения дела; несоответствие обвинительного заключения требованиям закона.

Библиографический список

1. Колесников О. В. Перераспределение полномочий между прокурором и руководителем следственного органа по Федеральному закону от 5 июня 2007 года // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2009. № 3. С. 70–72.
2. Таболина К. А. Особенности уголовно-процессуальной деятельности прокурора в досудебном производстве в зарубежных странах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 6. С. 1076–1083.