

О РУКОВОДСТВЕ ПРОКУРОРОМ ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

В статье анализируются тенденции формирования полномочий прокуроров на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, контрольно-надзорные полномочия органов прокуратуры и руководителя следственного органа. Предлагаются пути совершенствования данного вида процессуальной деятельности.

This article analyzes trends in the formation of powers of prosecutors at the pretrial stage of criminal proceedings. The article gives an analysis of controlling and supervisory powers of the Public Prosecution Service bodies and the Head of Investigatory office. The ways of improvement of this kind of procedural activity are proposed.

Ключевые слова: органы прокуратуры, прокурор, следствие, уголовное дело, уголовное преследование, пределы надзора прокуратуры, контрольно-надзорные полномочия прокурора, руководитель следственного органа.

Key words: Public Prosecution Service bodies, Prosecutor, investigation, criminal case, criminal, prosecution, .limits of prosecutorial supervision, controlling and supervisory powers of a Prosecutor, head of Investigatory office.

Проблема содержания надзорной деятельности прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства сохраняет свою актуальность. С 2007 г. внесено значительное количество изменений в нормативные правовые акты, составляющие правовую основу деятельности прокуратуры Российской Федерации.

В значительной степени преобразован статус прокурора в ходе досудебного производства по уголовному делу, особенно изменились объем и характер полномочий прокурора в предварительном следствии.

В частности, прокурор утратил полномочия по предварительному санкционированию производства следственных и иных процессуальных действий следователя, по даче следователю указаний о направлении расследования и производстве процессуальных действий. Изменен объем полномочий прокурора при применении мер процессуального принуждения, полномочий, связанных с прекращением уголовного дела и уголовного преследования, а также с приостановлением предварительного следствия. Введен механизм урегулирования разногласий, возникающих при несогласии следователя с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства. Значительным объемом полномочий

прокурор наделен при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве.

При этом не все принятые законодателем нормы, изменяющие статус прокурора, отличаются совершенством. Как отмечает Е.Н. Бушковская, исключение законодателем из полномочий прокурора его права давать следователю обязательные для исполнения указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, по существу, отстранило прокурора от участия в формировании доказательственной базы по уголовному делу, несмотря на то, что именно прокурор выдвигает от имени государства обвинение и затем поддерживает его в суде. Отсутствие полномочий у прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов расследования приводит к ограничению объема средств надзора, затрудняет, делает несвоевременным выявление фактов нарушения процессуального законодательства [1, с. 8].

По мнению одних, прокурору нужен надзор за следствием, чтобы руководить следствием, осуществлять уголовное преследование через следователя [2, с. 12], по мнению других, в этом нет необходимости. Последний подход реализован в действующем законодательстве.

Основной проблемой, вокруг которой идет полемика, являются пределы прокурорского вме-

шательства в процессуальную деятельность органов предварительного расследования, «глубина» прокурорского проникновения в нее. При этом наиболее дискуссионным является вопрос о руководстве прокурором расследованием уголовных дел и его формах.

В Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (далее – УПК РФ) термин «руководить» используется как в названии некоторых должностей лидирующих субъектов уголовно-процессуальной деятельности, так и при определении их компетенции.

Так, следственный орган возглавляет руководитель, определяемый как должностное лицо, возглавляющее соответствующее следственное подразделение, а также его заместитель (п. 38–1 ст. 5 УПК РФ); группу дознавателей – руководитель группы дознавателей (ст. 223–2 УПК РФ); следственную группу – руководитель следственной группы (ст. 163 УПК РФ).

Значительно шире законодатель применяет термин «руководить» в значении содержания деятельности лидирующих субъектов уголовно-процессуальной деятельности, который используется им как при определении компетенции должностных лиц, именуемых в УПК РФ руководителями, так и иных субъектов уголовного процесса.

Примером первого являются: руководитель группы дознавателей, который «... руководит действиями других дознавателей» (ч. 3 ст. 223–2 УПК РФ); руководитель следственной группы, который, соответственно, «... руководит действиями других следователей...» (ч. 3 ст. 163 УПК РФ).

Примером второго – председательствующий судья, который «... руководит судебным заседанием при коллегиальном рассмотрении уголовного дела» (п. 26 ст. 5, ч. 1 ст. 243 УПК РФ); старшина присяжных заседателей, который «... руководит ходом совещания присяжных заседателей...» (ч. 2 ст. 331, ч. 1 ст. 342 УПК РФ). Здесь слову «руководит» больше соответствует значение «организует».

Как видно, компетенция должностных лиц, именуемых «руководителями», раскрывается через слово «руководит», но его содержание не раскрывается.

В отношении компетенции руководителя следственного органа (РСО), напротив, термин «руководит» не использован, но раскрыто его содержание. Так, руководитель следственного органа уполномочен давать следователю указания о направлении расследования, производстве отдель-

ных следственных действий, привлечении лица в качестве обвиняемого, об избрании в отношении подозреваемого, обвиняемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения (п. 4 ч. 1 ст. 39 УПК РФ).

Указания руководителя следственного органа по уголовному делу даются в письменном виде и обязательны для исполнения следователем. Указания руководителя следственного органа могут быть обжалованы им руководителю вышестоящего следственного органа (ч. 3 ст. 39 УПК РФ).

Таковыми же полномочиями наделен и начальник подразделения дознания, который вправе давать дознавателю указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, об избрании в отношении подозреваемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения (ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ).

Указания начальника подразделения дознания по уголовному делу даются в письменном виде и обязательны для исполнения дознавателем, но могут быть обжалованы им начальнику органа дознания или прокурору (ч. 4 ст. 40.1 УПК РФ).

С учетом изложенного под руководством расследованием уголовных дел следует понимать право должностных лиц, осуществляющих контроль (надзор) за предварительным расследованием, давать обязательные для исполнения следователем или дознавателем письменные указания о направлении расследования, о производстве отдельных следственных действий, а также по принятию отдельных процессуальных решений (об избрании в отношении подозреваемого меры пресечения, о квалификации преступления, о привлечении лица в качестве обвиняемого, об объеме обвинения).

Указанные полномочия РСО и начальник подразделения дознания вправе реализовывать в полном объеме в течение всего периода расследования уголовного дела.

Полномочия прокурора по руководству расследованием уголовного дела, в отличие от лиц, осуществляющих ведомственный процессуальный контроль, неоднородны. Применительно к расследованию в форме дознания они те же, что и у начальника подразделения дознания, – давать письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Эти указания обязательны для дознавателя, но они могут быть обжалованы вышестоящему прокурору (ч. 4 ст. 41 УПК РФ).

Формулировки ч.1 ст. 40.1 и п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ о том, что указания прокурора касаются производства процессуальных действий, а указания начальника подразделения дознания - следственных действий, имеют, на наш взгляд, терминологическое, но не содержательное различие.

Надзорные полномочия прокурора по руководству процессуальной деятельностью следователя законодатель дифференцировал в зависимости от этапа расследования уголовного дела.

На завершающем этапе расследования прокурор при рассмотрении уголовного дела, поступившего с обвинительным заключением, вправе его вернуть следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков со своими письменными указаниями (п. 2 части 1 ст. 221 УПК РФ).

В отношении принятых следователем решений об отказе в возбуждении уголовного дела, его приостановлении или прекращении прокурор вправе их истребовать и проверить (п. 5-1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), а в случае их незаконности и необоснованности – отменить.

Отмена указанных решений влечет необходимость в производстве дополнительной доследственной проверке или дополнительного расследования, в связи с чем орган, отменивший незаконное постановление, должен указать, что послужило основанием для принятия им такого решения, что необходимо дополнительно сделать, а при необходимости – каким именно образом.

Для органа дознания такие полномочия прокурора закреплены в п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, т.е. – давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий. В отношении следователя такой общей нормы в УПК РФ нет; полномочия прокурора рассредоточены по соответствующим статьям уголовно-процессуального закона. Их сравнительный анализ показывает непоследовательность правового регулирования в этой части.

Так, в случае, если прокурор признает незаконным или необоснованным постановление о возбуждении уголовного дела, он вправе в срок не позднее 24 часов с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, отменить постановление о возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивиро-

ванное постановление, копию которого незамедлительно направляет должностному лицу, возбуждавшему уголовное дело. О принятом решении руководитель следственного органа, следователь, дознаватель незамедлительно уведомляют заявителя, а также лицо, в отношении которого возбуждено уголовное дело (ч. 4 ст. 146 УПК РФ). Как видно, закон не предусматривает право прокурора указывать, что необходимо сделать в связи с принятым им решением и каким образом.

Иной подход законодатель использует в правовом регулировании отмены прокурором незаконных и необоснованных постановлений следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного следствия, о прекращении уголовного дела или уголовного преследования. В таких случаях прокурор отменяет незаконные решения и «...выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного органа» (ч. 6 ст. 148, ч. 1–1 ст. 211, ч. 1 ст. 214 УПК РФ).

Ретроспективный анализ правового регулирования полномочий прокурора по руководству им деятельности органов предварительного расследования свидетельствует о его непоследовательности и даже противоречивости. УПК РСФСР не дифференцировал надзорные полномочия прокурора в зависимости от формы расследования: они были едины как для дознания, так и для предварительного следствия.

Так, согласно п. 3 ч. 1 ст. 211 УПК РСФСР прокурор, осуществляя надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, имел право давать письменные указания о расследовании преступлений, об избрании, изменении или отмене меры пресечения, квалификации преступления, производстве отдельных следственных действий и розыске лиц, совершивших преступления, а также возвращать уголовные дела органам дознания и предварительного следствия со своими указаниями о производстве дополнительного расследования.

Указания прокурора органам дознания и предварительного следствия в связи с возбуждением и расследованием ими уголовных дел являлись для этих органов обязательными (ст. 212 УПК РСФСР).

В новом УПК РФ первоначально эти полномочия прокурора в целом были сохранены, однако сформулированы в достаточно общей форме. Прокурор был вправе возвращать уголовное дело дознавателю, следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования (п. 15 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в ред. от 22 ноября 2001 г.). Как видно, законодатель не раскрыл содержание указаний прокурора, а их взаимосвязь с производством дополнительного расследования ориентировало правоприменителей на реализацию этой нормы на завершающем этапе расследования уголовных дел. В связи с этим спустя год после введения в действие УПК РФ (с 1 июля 2002 г.) указанные полномочия прокурора были дополнены правом «... в необходимых случаях давать письменные указания о направлении расследования, производстве следственных и иных процессуальных действий...» (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в ред. Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 92-ФЗ).

Однако они просуществовали до известных изменений в УПК РФ от 4 июня 2007 г., повлекших создание Следственного комитета, и были отменены. Одновременно прокурор лишен права отмены выносимых следователем постановлений по уголовному делу (за исключением постановления о возбуждении уголовного дела).

Как отмечает А.Г. Халиулин, законодатель посчитал важным разделить полномочия по надзору за исполнением законов и по руководству предварительным следствием [3, с. 15]. Такой подход, по справедливому мнению Е.Л. Никитина, представляет собой слабо обоснованное законодательное решение [4, с. 60].

Эти изменения существенно снизили эффективность прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства и вызвали обоснованную критику со стороны научного сообщества и практиков.

Федеральным законом от 5 июня 2012 г. № 51 прокурору было возвращено право отмены таких постановлений следователя, как об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении предварительного следствия, о прекращении уголовного дела или уголовного преследования. В своем постановлении, которое должно быть мотивированным, прокурор, как отмечалось, наделён правом изложить конкретные обстоятельства, подлежащие дополнительной проверке (ч. 6 ст. 148, ч.1–1 ст. 211, ч. 1 ст. 214 УПК РФ).

При этом законодатель не внес аналогичные изменения в ч. 4 ст. 146 УПК РФ, которую, с

учетом указанного подхода, следовало бы изложить следующим образом: «В случае если прокурор признает постановление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, он вправе в срок не позднее 24 часов с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, отменить постановление о возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление, с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, копию которого незамедлительно направляет должностному лицу, возбуждавшему уголовное дело».

Таким образом, на завершающем этапе расследования уголовного дела прокурор наделен полномочиями по даче руководящих указаний – об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставлении обвинительного заключения и устранении выявленных недостатков со своими письменными указаниями в случае поступления уголовного дела с обвинительным заключением (п. 2 части 1 ст. 221 УПК РФ), а также в виде изложения в соответствующем постановлении конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке при вынесении следователем незаконного или необоснованного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, его приостановлении или прекращении (ч. 6 ст. 148, ч. 1–1 ст. 211, ч. 1 ст. 214 УПК РФ).

Полагаем, что редакция указанных статей не отличается совершенством. Указание в ч. 6 ст. 148, ч.1–1 ст. 211 и ч. 1 ст. 214 УПК РФ об изложении прокурором конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, есть не что иное, как дача им указаний об устранении выявленных недостатков, поскольку дополнительная проверка является средством устранения недостатков, но не целью возвращения прокурором уголовного дела следователю. С учетом изложенного полагаем необходимым внести изменения в соответствующие статьи УПК РФ.

В процессе расследования уголовного дела прокурор, в отличие от РСО, не имеет в отношении следователя полномочий по даче обязательных для исполнения им письменных указаний о направлении расследования и производстве процессуальных действий. Однако из этого есть одно исключение. Так, при удовлетворении прокурором жалобы на нарушение разумных сроков уголовного судопроизводства на его досудебных стадиях в постановлении прокурора об удовлетворении жалобы «... должны быть указаны процессуальные действия,

осуществляемые для ускорения рассмотрения (почему не расследования? – А.Ж.) дела, и сроки их осуществления» (часть 2.1 УПК РФ, введена Федеральным законом от 30.04.2010 N 69-ФЗ).

Различие полномочий прокуроров по руководству расследованием находит своё отражение и в ведомственных приказах Генеральной прокуратуры РФ. Так, приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 1 ноября 2011 г. № 373 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора» предписывается в случае удовлетворения прокурором жалобы на нарушение органами дознания разумных сроков предварительного расследования в постановлении указывать процессуальные действия, необходимые для ускорения производства по уголовному делу, и сроки их осуществления. Признавая обоснованными доводы заявителя о несоблюдении органами предварительного следствия разумных сроков уголовного судопроизводства в ходе досудебного производства по уголовному делу, направлять требование руководителю следственного органа об устранении выявленных нарушений (п.3 Приказа).

Таким образом, прокурор на досудебных стадиях уголовного судопроизводства вправе осуществлять руководство дознанием в полном объеме, а предварительным следствием – в ограниченном, преимущественно на его завершающем этапе.

Дифференцированный подход законодателя к этим полномочиям прокурора представляется необоснованным. Сравнительно-правовой анализ введенных в 2007 г. надзорных полномочий прокурора в сфере предварительного следствия с надзорными полномочиями других отраслей деятельности прокуратуры свидетельствует о намерении законодателя реализовать универсальную модель прокурорского надзора, основанную на «общенадзорной» компетенции прокуроров.

Однако, как справедливо отмечает С.Н. Назаров, тенденция универсализации надзорных

полномочий прокуроров противоречит особенности правового регулирования отдельных сфер общественных отношений, одной из которых является уголовный процесс. В отличие от всех иных юрисдикционных процессов, уголовный процесс характеризуется спецификой задач, в том числе сложностью деятельности по установлению фактических обстоятельств уголовного дела, что влечет необходимость создания максимальных гарантий прав личности в уголовном процессе, законности и обоснованности всех уголовно-процессуальных действий и решений [5, с. 158]. Одной из них должно быть наделение прокурора правом дачи обязательных для исполнения следователем и РСО руководящих указаний в полном объеме.

Литература

1. Бушковская Е.Н. Надзор прокурора за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя в досудебном производстве: Автореф. дисс...канд. юрид.наук. М., 2011.
2. Бабин К.А. Уголовное преследование как функция прокурора в уголовном процессе России: Автореф. дисс...канд. юрид. наук. Н.Новгород, 2008.
3. Халиулин А.Г. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Законность. 2007. № 9.
4. Никитин Е.Л. Концептуальный подход к определению функций и системы полномочий прокуратуры в России // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2008. № 6.
5. Назаров С.Н. Проблема универсализации надзорных полномочий прокуроров и пути её решения // Власть. 2012 г. № 8.