

И.Л. Друкаров

**Надзор прокурора за процессуальной деятельностью
органов предварительного следствия и дознания
в свете изменений в Уголовно-процессуальном
кодексе РФ от 5 и 6 июня 2007 г.**

Согласно ч. 1 ст. 37 Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее УПК РФ) прокурор осуществляет государственное *уголовное преследование*. Эта функция корреспондирует с функцией надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия и органов дознания (за соблюдением законности при предварительном расследовании уголовных дел).

В связи с изменениями, внесенными в УПК РФ, сочетание названных функций предполагает, что прокурор осуществляет надзорную деятельность до момента, когда им будет утверждено обвинительное заключение, и осуществляет уголовное преследование, когда он направляет уголовное дело в суд для судебного разбирательства с целью изобличения в содеянном лица, совершившего преступление. Это означает, что до тех пор, пока речь идет о надзоре за процессуальной деятельностью следователя (органа предварительного следствия) в досудебном судопроизводстве (а не о надзоре за процессуальной деятельностью органа дознания, дознавателя), прокурор не несет ответственности за качество расследования уголовного дела, т.е. за действия следователя *во время самого расследования*. Наше утверждение основывается на том, что в нынешней редакции ст. 37 УПК отсутствуют полномочия, которые имел прокурор для постоянного надзора за процессуальной деятельностью следователя: направлять расследование, участвовать в производстве следственных действий, давать письменные указания в процессе предварительного следствия и т.д. Сохранены лишь полномочия прокурора по выявлению нарушений федерального законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, вынесении мотивированного постановления в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства, праве требовать от следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия. Сохранено также *эксклюзивное* право прокурора отменять постановление следователя о возбуждении уголовного дела. Все названные полномочия позволяют прокурору в той или иной мере обеспечить

надзор за соблюдением законности в процессуальной деятельности следователя по расследованию уголовного дела. Теперь прокурор не должен давать согласие на возбуждение уголовного дела, решать вопрос о поддержании ходатайства следователя о получении санкции суда на заключение подозреваемого (обвиняемого) под стражу, избрании домашнего ареста в качестве меры пресечения, залога, некоторых других следственных действий, обеспечивающих процессуальное принуждение (получение такого согласия прокурора по-прежнему необходимо дознавателю при решении судьей вопроса об избрании меры пресечения: заключение под стражу, домашний арест, залог, производстве некоторых других следственных действий, носящих характер процессуального принуждения и требующих решения суда). Прокурор не имеет права направлять предварительное следствие, участвовать в расследовании, давать письменные указания следователю во время расследования уголовного дела.

Здесь можно вести речь о надзорной деятельности прокурора, но не об уголовном преследовании. Однако после утверждения обвинительного заключения и направления уголовного дела в суд прокурор реализует свою функцию уголовного преследования и несет ответственность за обоснованность и законность предания обвиняемого лица суду. Такое соотношение полномочий позволяет прокурору быть полностью объективным при рассмотрении материалов уголовного дела при принятии законного, обоснованного и справедливого решения об уголовном преследовании путем утверждения обвинительного заключения и направления уголовного дела в суд. Но вместе с тем оно лишает прокурора возможности реально влиять на своевременное устранение нарушений законности в процессе расследования уголовного дела, в результате не обеспечивает необходимую защиту прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства (особенно потерпевших) и государства и общества в целом.

Обязанность непосредственно и постоянно следить за тем, как ведется предварительное следствие, со всей полнотой возложена на руководителя следственного органа, которому в соответствии со ст. 39

УПК РФ предоставлены достаточно широкие права для осуществления контроля за деятельностью следователей. Полномочия, которыми наделен прокурор для осуществления надзора, не требуют (и не позволяют), чтобы он дублировал контроль руководителя следственного органа.

Руководитель следственного органа может проверять материалы уголовного дела, отменять незаконные и необоснованные постановления следователя, вправе в порядке, установленном ст. 146 УПК РФ (т.е. приняв дело к своему производству), возбудить уголовное дело, давать следователю указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, привлечении лица в качестве обвиняемого, об избрании в отношении подозреваемого, обвиняемого, меры пресечения, квалификации преступления и объеме обвинения, изымать уголовное дело у одного следователя и передавать другому с обязательным указанием оснований такого решения, создавать следственную группу, изменять ее состав, продлевать срок расследования, отстранять следователя от расследования при нарушении им требований УПК РФ, утверждать постановление следователя о прекращении производства по уголовному делу.

На руководителе следственного органа лежит прямая обязанность своевременно принимать необходимые меры для обеспечения полноценного расследования. Эта обязанность означает, что при неудовлетворительном контроле за предварительным следствием он несет ответственность в полном объеме.

При этом следует отметить, что изменение и сокращение полномочий прокурора привело к возникновению проблем в обеспечении качества и сроков расследования уголовных дел по делам, расследуемым следователями Следственного комитета при прокуратуре РФ*. Причиной явилось то, что в следственных органах оказался не сформированным специальный аппарат контроля за предварительным следствием. В то же время в соответствии с новой редакцией УПК, изменившей характер полномочий прокурора, влияние прокуроров на расследование этих уголовных дел в значительной мере снизилось. И хотя, как отмечалось выше, согласно ч. 1 ст. 37 УПК РФ прокурор и ныне осуществляет надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, это может иметь место только при наличии оснований для соответствующего вмешательства. Это, по нашим данным, становится возможным только в том случае, если есть информация о нарушениях федерального законодательства, поступающая к прокурору в виде копий постановлений (об отказе в возбуждении или о воз-

буждении уголовного дела, предъявлении обвинения, приостановлении или прекращении уголовного дела), вынесенных следователем, или жалоб и заявлений граждан, чьи интересы оказались нарушенными.

К сказанному следует добавить, что в прежней редакции ч. 1 ст. 146 УПК РФ полномочием прокурора являлось право возбуждения уголовных дел или согласие на возбуждение уголовного дела. Обнаружив после соответствующей проверки, что в действиях того или иного лица имеются признаки преступления, прокурор мог возбудить уголовное дело или уголовное преследование, дать согласие на такое возбуждение. В случаях, когда в действиях лица, привлекаемого к уголовной ответственности, прокурор не усматривал события или состава преступного деяния, а также в других случаях, установленных законом, он мог не давать согласия на возбуждение уголовного дела или уголовного преследования. Такое право прокурора позволяло ему своевременно вмешиваться и эффективно влиять на результаты борьбы с каждым преступлением, а значит, и с преступностью в целом. Это же право позволяло ему предупреждать нарушения закона, не допускать нарушений прав граждан путем незаконного привлечения их к уголовной ответственности.

Ныне на основании ч. 1 ст. 146 УПК РФ орган дознания, дознаватель или следователь самостоятельно возбуждают уголовное дело. Копия постановления о возбуждении уголовного дела незамедлительно направляется прокурору. Если прокурор признает постановление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, он вправе в течение 24 часов после получения материалов вынести мотивированное постановление об отмене постановления о возбуждении уголовного дела.

Законодатель не указал в перечне полномочий прокурора, перечисленных в ч. 2 ст. 37 УПК РФ, такое право, как проверка материалов уголовного дела, хотя это право необходимо ему для реализации полномочия об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных при расследовании. Без ознакомления с материалами уголовного дела названное полномочие не может эффективно выполняться.

Нам представляется, что такое полномочие прокурора, хотя оно и не указано в законе, вытекает из других полномочий, которыми он наделен для надзора за процессуальной деятельностью предварительного следствия и органов дознания. И это получило отражение в Приказе Генерального прокурора №136 от 6 сентября 2007 г., согласно которому прокуроры могут предлагать руководителям следственных органов предоставлять уголовные дела для изучения. Но было бы правомерным, если такое полномочие было указано в законе (УПК РФ). Думается, указание названного полномочия (право требовать уголовное дело, право его проверять) предполагало и обязанность

* В статье «Развод по прокурорски» Генеральным прокурором приводятся данные об ухудшении качества следствия после создания Следственного комитета при прокуратуре РФ, что связано с передачей ряда полномочий по контролю за следствием Следственному комитету (см.: Российская газета. — 2008. — №36).

прокурора вести регулярный контроль в отношении нарушений законности при расследовании уголовных дел. Такой контроль в основном предотвращал бы нарушения закона, необъективность, неполноту расследования, невыяснение обстоятельств, смягчающих наказание, сокращал сроки расследования.

Интересным является решение законодателя о действиях прокурора при обнаружении незаконности или необоснованности отказа следователя в возбуждении уголовного дела. В этом случае прокурор сам не может отменить постановление, а направляет мотивированное постановление с соответствующими материалами руководителю следственного органа для решения вопроса об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. В результате получилось, что, с одной стороны, прокурор является лицом, осуществляющим от имени государства уголовное преследование, а с другой – он лишен права напрямую осуществить это уголовное преследование в стадии проверки обоснованности принятия решения следователем о невозбуждении уголовного дела.

В ч. 2 ст. 37 УПК РФ дан перечень полномочий прокурора. В числе прочих прокурор вправе давать письменные указания дознавателю о направлении расследования и производстве следственных действий, давать согласие дознавателю на возбуждение ходатайства об избрании меры пресечения, ее отмене и изменении, производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании решения суда, передавать уголовное дело от одного следователя другому в соответствии с правилами ст. 151 УПК РФ, изымать любое дело и передавать его следователю Следственного комитета при прокуратуре РФ с указанием оснований передачи.

Прокурор утверждает обвинительное заключение или обвинительный акт по уголовному делу, направленному ему следователем или дознавателем (органом дознания) после окончания расследования. Он имеет исключительное право и обязанность направить дело в суд с утвержденным обвинительным заключением или обвинительным актом, если собраны необходимые доказательства, подтверждающие обвинение. Это право прокурора создает необходимые предпосылки для рассмотрения дела судом и установления виновности лица, обвиняемого в совершении преступления.

Прокурор также вправе вернуть дело для дополнительного расследования с письменными указаниями об изменении объема обвинения, квалификации обвинения, пересоставления обвинительного заключения или обвинительного акта, устранения выявленных недостатков. Вместе с тем, если прокурор обнаружит при рассмотрении материалов дела отсутствие признаков события или состава преступления, а также по другим основаниям, он не имеет права прекратить уголовное дело, направленное следователем для утверждения обвинительного заключения. Сейчас на основании

ч. 1 ст. 213 УПК РФ по делам, расследованным следователем, уголовное дело может быть прекращено только по постановлению следователя. В то же время по делам дознавателя (органа дознания), направленным с обвинительным актом, прокурор может прекратить уголовное дело на основании ст. 24–28 УПК РФ.

Законодатель упустил из виду ситуацию, когда прокурор, усмотрев необходимость прекращения дела, расследованного следователем, мог бы сам прекратить уголовное дело в целом или уголовное преследование в отношении отдельного лица. Напрашивается вопрос, чем вызвано такое ограничение полномочий прокурора при поступлении к нему дела, расследованного следователем и направленного ему для утверждения обвинительного заключения и направления его в суд? Необходимостью пресечь возможность прокурору злоупотребить своим положением – освободить виновное лицо от заслуженной уголовной ответственности? Но у следователя по УПК РФ (ст. 38 УПК) в прежней редакции оставалось право обжаловать сомнительное для него решение прокурора вышестоящему прокурору. Такое право по своим реальным возможностям равноценно нынешнему праву руководителя следственного органа обжаловать отказ прокурора в утверждении обвинительного заключения вышестоящему прокурору. В то же время не каждое прекращение уголовного дела прокурором могло быть «сомнительным» и вызывало необходимость его обжалования, тогда как каждый отказ в утверждении обвинительного заключения требует его обжалования вышестоящему прокурору или принятия собственного решения о прекращении уголовного дела.

Каков выход из создавшегося положения? Установить для прокурора право вынести мотивированное постановление о необходимости прекращения уголовного дела и его направлении в адрес руководителя следственного органа вряд ли приемлемо, так оно не решит главного вопроса об обоснованности принятого прокурором решения: не утверждать обвинительное заключение. Представляется, что было бы обоснованным внести соответствующие изменения в закон о праве прокурора собственным постановлением прекратить уголовное дело или уголовное преследование в отношении отдельного лица.

Полномочие прокурора давать письменные указания в процессе расследования сохранено только в отношении дознавателя. Прокурор дает указания дознавателю о расследовании преступлений, совершении процессуальных действий (об избрании, изменении или отмене меры пресечения, объеме обвинения и квалификаций деяния и т.д.), розыске лиц, совершивших преступления, осуществлении оперативно-розыскных мероприятий. Он может изымать любое уголовное дело у органа дознания и передавать его следователю, изымать у любого органа предварительного расследования и передавать

дело следователю Следственного комитета при прокуратуре. Он также вправе предложить должностным лицам, осуществляющим дознание и предварительное следствие, дать объяснения по поводу обнаруженных нарушений законов. В случае необходимости и при наличии к тому оснований прокурор принимает меры для привлечения к ответственности в установленном порядке виновных в нарушении законов должностных лиц. По поводу выявленных нарушений прокурор вносит представления в компетентные органы дознания и следствия, а также осуществляет иные полномочия, установленные законом.

Эти полномочия позволяют ему в определенной мере влиять на результаты раскрытия и расследования

преступлений, обеспечивать законность этого расследования; соблюдение законных прав и интересов участников уголовного процесса и других граждан. Но только, как было сказано выше, в определенной мере.

Сказанное предполагает необходимость скорректировать новое уголовно-процессуальное законодательство таким образом, чтобы был усилен контроль за соблюдением норм УПК РФ следователями, а это возможно только в том случае, если часть полномочий прокурора по осуществлению надзора за соблюдением процессуального законодательства следователями при расследовании уголовных дел была бы ему возвращена.