

ББК 67.410.201

И.Л. Друкаров

Проблемы надзора прокурора в досудебном производстве по уголовным делам

I.L. Drukarov

Problems of Prosecutor's Supervision in Pretrial Criminal Proceedings

Рассматриваются вопросы о возвращении прокурору полномочия о прекращении уголовного дела и предоставлении следователю права обжалования действий руководителя следственного органа прокурору.

Ключевые слова: досудебное производство, надзор прокурора, полномочия.

The article deals with some questions about returning the authority to terminate the criminal case back to the public prosecutor as well as giving to the investigator the right to appeal against actions of the head of the investigation department.

Key words: pre-trial proceedings, the prosecutor's supervision, authority.

В нынешней редакции в ст. 37 УПК РФ, согласно Федеральному закону №87 от 5 июня 2007 г., осуществлено серьезное, в сторону уменьшения, изменение полномочий, которыми прокурор располагал для надзора за процессуальной деятельностью на предварительном следствии. Он лишен права направлять расследование по уголовному делу, расследуемому следователем, участвовать в производстве следственных действий, давать письменные указания следователю в процессе предварительного следствия и т.д. От прокурора теперь не требуется согласие на возбуждение уголовного дела следователем, он не должен давать согласие на поддержание ходатайства следователя о получении санкции суда на заключение подозреваемого (обвиняемого) под стражу, на избрание мерой пресечения домашнего ареста, залога, некоторых других следственных действий, обеспечивающих процессуальное принуждение. Для выявления нарушений федерального законодательства на предварительном следствии ему сохранены надзорные полномочия: проведение проверок при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях; вынесение мотивированного постановления в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства; право требовать от следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия. Ему также сохранено *эксклюзивное полномочие*: отменять постановление следователя о возбуждении уголовного дела. Но, после окончания предварительного следствия и направления следователем уголовного дела прокурору он (прокурор) утверждает обвинительное

заключение и направляет это дело в суд. Таким образом, он реализует предусмотренную ч. 1 ст. 37 УПК РФ функцию уголовного преследования и, соответственно, несет ответственность за обоснованность и законность предания обвиняемого лица суду. Такое соотношение полномочий, по замыслу законодателя, позволяет прокурору быть полностью объективным при рассмотрении материалов уголовного дела для принятия законного, обоснованного и справедливого решения об уголовном преследовании лица, обвиняемого в совершении преступления. Действительно, он оказывается не связанным своими решениями, которые могли быть им приняты в процессе расследования дела. Вместе с тем он оказался лишенным возможности реально влиять на своевременное устранение нарушений законности, которые могут быть допущены в процессе расследования уголовного дела, в результате чего остается необеспеченной своевременная защита прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства (особенно потерпевших) и в целом государства и общества. Обращает на себя внимание, что, хотя прокурор не участвует, согласно последней редакции УПК РФ, в производстве следственных действий следователями, Генеральный прокурор РФ издал 4 октября 2007 г. приказ №158 «О порядке представления специальных донесений и иной обязательной информации», согласно которому обязал прокуроров в случаях обнаружения совершения особо тяжких преступлений, таких как убийства, террористические акты и других, лично выезжать на места происшествий в целях осуществления предметного надзора за совершением первоначальных следственных действий и обеспечения координации в действиях следователя и сотрудников

уголовного розыска или других оперативно-разыскных подразделений. Отсутствие правового регулирования этого важного вопроса в УПК РФ Генеральный прокурор РФ попытался восполнить своим указанием и таким образом разрешить проблему отсутствия полномочия на участие в производстве следователем следственного действия.

Остановимся на других проблемах, ныне возникающих при осуществлении надзора прокурора. Спорным являлось решение законодателя о действиях прокурора при обнаружении незаконности или необоснованности отказа следователя в возбуждении уголовного дела. Логичным было немедленное позитивное решение этого вопроса. Однако прокурор сам не мог отменить это постановление, а должен был направить мотивированное постановление с соответствующими материалами руководителю следственного органа для решения вопроса об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Думается, это противоречило полномочию прокурора, установленному в ч. 1 ст. 37 УПК РФ, – осуществлять уголовное преследование. Если прокурор обнаружил, что в проверяемом материале имеются признаки преступления, то оперативное принятие им мер к отмене решения следователя устраняло нарушение прав и законных интересов потерпевшего и обеспечивало своевременный сбор доказательств, подтверждающих наличие состава преступления, необходимое для принятия решения о привлечении подозреваемого лица к уголовной ответственности. Установленная ч. 6 ст. 146 УПК РФ процессуальная процедура ставила прокурора (его право на уголовное преследование) под контроль руководителя следственного органа и приводило к мало обоснованному затягиванию решения этого вопроса. Эта норма закона представлялась тем более непоследовательной, что в ч. 7 ст. 146 УПК РФ судье предоставлено право отмены незаконного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и направлении материалов для исполнения руководителю следственного органа. Законодатель учел критику этой нормы и изменил ее содержание. В соответствии с внесенной 28 декабря 2010 г. поправкой в УПК РФ прокурор получил право отменить постановление следователя, руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела и тем позволил ему оперативно принимать меры для устранения препятствия для вынесения законного решения по сообщению, заявлению о привлечении подозреваемых лиц к уголовной ответственности.

Обнаружив после соответствующей проверки, что в действиях того или иного лица имеются признаки преступления, по УПК РФ в прежней редакции прокурор мог возбудить уголовное дело или уголовное преследование либо дать согласие на его возбуждение. Такое право прокурора позволяло ему своевременно вмешиваться и эффективно влиять на результаты

борьбы с каждым преступлением и преступностью в целом, обеспечивало его право уголовного преследования. Ныне прокурор лишен такого права: на основании ч. 1 ст. 146 УПК РФ следователь (руководитель следственного органа) самостоятельно возбуждает 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 этого постановления. Установлением такого ограниченного срока законодатель поставил прокурора в жесткие рамки необходимости своевременно устранить нарушение прав лица, подозреваемого или будущего обвиняемого. Только упущено из виду, что если указанный 24-часовой срок по каким-то причинам пропущен, что делать с незаконным по существу постановлением о возбуждении уголовного дела? После истечения указанного срока действие постановления, если оно еще не отменено, не приостанавливается! В этой ситуации отменить постановление следователя о возбуждении уголовного дела нельзя, и происходит расследование незаконно возбужденного уголовного дела, производятся определенные следственные действия. В этой ситуации должно быть вынесено постановление о прекращении уголовного дела или уголовного преследования. По прежней редакции УПК РФ если прокурор не усматривал события или состава преступного деяния, а также в других случаях, установленных законом, он мог прекратить уголовное дело или уголовное преследование. Согласно новой редакции УПК РФ прокурор не вправе прекратить уголовное дело, несмотря на допущенные следователем нарушения закона. На основании ч. 4 ст. 39 УПК РФ только руководитель следственного органа может отменить постановление следователя по специальному требованию прокурора. В результате прокурор оказался под контролем этого руководителя, а устранение нарушений закона неизбежно затягивается. Полагаем, что прокурору это полномочие должно быть возвращено.

Кроме того, если прокурор приходил к выводу о незаконности или необоснованности решения следователя о прекращении уголовного дела, он мог только вынести мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов руководителю следственного органа для решения вопроса об отмене постановления о прекращении уголовного дела, так как отменить незаконное или необоснованное постановление следователя о прекращении уголовного дела на основании ч. 1 ст. 214 УПК РФ мог только руководитель соответствующего следственного органа. В связи со сказанным законодатель оказался вынужденным 28 декабря 2010 г. вернуться к этому вопросу и внести поправку в ч. 1 ст. 214 УПК РФ о возвращении проку-

рору полномочия об отмене постановления следователя и руководителя следственного органа о его прекращении. Ныне прокурор может отменить в течение 14 суток с момента получения материалов уголовного дела постановление о прекращении уголовного дела с вынесением мотивированного постановления и изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительному расследованию, которое он вместе с материалами дела незамедлительно направляет руководителю следственного органа.

Прокурор вправе вернуть уголовное дело следователю для дополнительного расследования с письменными указаниями об изменении объема обвинения, изменении квалификации обвинения, для пересоставления обвинительного заключения, устранения выявленных недостатков. Однако он лишен права прекратить уголовное дело, направленное следователем или руководителем следственного органа для утверждения обвинительного заключения, если обнаружит при рассмотрении его материалов отсутствие признаков события или состава преступления, а также по другим основаниям, например при истечении установленных сроков расследования. Думается, и здесь прокурору должно быть предоставлено право прекратить уголовное дело, направленное ему для утверждения обвинительного заключения.

Здесь следует также рассмотреть вопрос об участии прокурора в рассмотрении судьей ходатайства следователя при решении вопросов, требующих судебного решения. Прежде всего, речь идет о рассмотрении судьей ходатайства о заключении под стражу подозреваемого или обвиняемого. Прокурору при ознакомлении в суде с ходатайством следует убедиться, собраны ли достаточные доказательства для выдвинутого подозрения или обвинения, имеются ли основания, предусмотренные ч. 1 ст. 108 УПК, для избрания такой меры пресечения, правильно ли квалифицированы действия подозреваемого или обвиняемого? Последнее имеет значение потому, что, согласно ч. 1 ст. 108 УПК, заключение под стражу может быть применено в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления, за которое, согласно уголовному закону, предусмотрено наказание свыше двух лет лишения свободы, и неправильная квалификация повлечет ошибку в определении основания этой меры пресечения. Но проблема состоит в том, что судье не представляется все уголовное дело, в материалах которого содержатся необходимые доказательства, подтверждающие правильность квалификации содеянного, он не решает вопроса о виновности обвиняемого (подозреваемого) и с его стороны вполне возможна неправильная правовая оценка обоснованности обвинения, поэтому прокурор должен не допустить возможности такой ошибки. Поэтому Генеральный прокурор РФ своим приказом №189 «Об организации прокурорского над-

зора за соблюдением конституционных прав граждан в уголовном судопроизводстве» обязал прокуроров принимать участие во всех случаях рассмотрения в досудебном судопроизводстве вопросов об избрании судьей меры пресечения и случаев, когда требуется судебное решение по другим вопросам. Генеральный прокурор РФ предложил прокурорам, участвующим в судебных заседаниях по этим делам, тщательно изучать материалы, представляемые судьей, а при необходимости изучать и материалы уголовных дел, содержащие необходимую информацию, чтобы не допустить принятия судом неправильного решения. Как показала практика рассмотрения судом ходатайств, благодаря этому правилу, не во всех случаях прокуроры поддерживают позицию следователя: они не всегда соглашались с заявленным ходатайством, в результате чего ходатайства судом отклоняются, а возможные нарушения закона предупреждаются.

Могут возникнуть и другие проблемы. Нельзя упускать из виду, каким является кадровый состав следователей МВД в небольших районах. Это нередко лица, не обладающие достаточным жизненным, правовым или деловым опытом. Большинство следователей, работающих в органах МВД, недавно пришли со студенческой скамьи или не имеют высшего юридического образования. Многие из них работают в рай/горотделах МВД, где нет начальников следственных отделов (руководителей следственного органа). Руководствуясь прежним УПК РСФСР и предыдущей редакцией УПК РФ, а также указаниями Генерального прокурора РФ об осуществлении процессуального руководства следствием, прокуроры районов и небольших городов своевременно изучали расследуемые ими конкретные дела, постоянно помогали этим следователям, давали необходимые советы и указания и тем предотвращали или устраняли упущения в их деятельности. В соответствии с новой редакцией УПК влияние прокуроров на расследование уголовных дел в значительной мере снизилось. Это повлекло за собой увеличение сроков расследования, снижение качества расследуемых уголовных дел и, как результат, возвращение их прокурором для доследования при решении о направлении дела в суд. В противовес этому положению начала складываться практика, когда следователи МВД, да и следователи следственного комитета с целью избежать свои ошибки в процессе расследования, в особенности по вопросам, связанным с квалификацией преступного деяния (последняя требует немалых знаний и опыта для любого следователя), по своей инициативе вступают в деловой контакт с прокурором, осуществляющим надзор за предварительным следствием, задолго до передачи окончательного производства дела для утверждения обвинительного заключения.

Генеральный прокурор РФ требует от подчиненных прокуроров принимать своевременные

меры к защите процессуальной самостоятельности следователей при расследовании уголовного дела и пресечению незаконного воздействия на них, в какой бы ни было форме, чтобы не допустить внешнего влияния на ход расследования и принимаемое по делу решение. Положение о необходимости обеспечения самостоятельности следователя актуально еще и потому, что руководитель следственного органа, имея широкий круг полномочий, может лишить его всякой самостоятельности. Следователь, не согласный с его указаниями, может лишь обжаловать их вышестоящему руководителю, но не прокурору. Мы считаем, он должен иметь право представлять прокурору материалы уголовного дела и письменные возражения

на указания руководителя следственного органа, а прокурор, соответственно, право вмешаться в случаях нарушения в указаниях руководителя следственного органа федерального законодательства. К сожалению, в УПК РФ такое право прокурора и следователя ныне отсутствует, хотя оно имеет прямое отношение к требованию об обеспечении самостоятельности следователя.

Все сказанное выше, на наш взгляд, требует, чтобы федеральный законодатель вернулся к вопросу о предоставлении прокурору ряда полномочий, необходимых для повышения эффективности надзора за процессуальной деятельностью следователя в досудебном производстве.