

ПРОКУРОР И СЛЕДОВАТЕЛЬ: ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

Произведен анализ изменений уголовно-процессуального законодательства (начиная с 2007 г.), касающихся функций прокурора и следователя в досудебном производстве. Автор считает данные изменения непоследовательными и требующими значительной корректировки. Особое внимание уделено тому, что прокурор был лишен функции процессуального руководства предварительным расследованием, при этом некоторые функции процессуального руководства за ним все-таки остались и их перечень продолжает расти. Рассмотрена проблема процессуальной самостоятельности следователя. Речь идет о влиянии руководителя следственного органа, прокурора, а также суда на осуществление предварительного следствия.

Ключевые слова: функции прокурора; досудебное производство; процессуальное руководство следствием; процессуальная самостоятельность.

Можно с полной уверенностью утверждать, что в 2007 г. в России произошли столь существенные изменения досудебного производства, что их по праву можно назвать революционными или контрреволюционными (в зависимости от того, кто как к ним относится). Недаром на протяжении нескольких лет они активно обсуждаются учеными-процессуалистами [1–4].

Прокуратура уже тогда фактически лишилась следственного аппарата. Прокурор, ранее выполнявший в досудебном производстве две функции: функцию надзора за соблюдением законности расследования и одновременно функцию процессуального руководства расследованием, полностью лишился полномочий по процессуальному руководству следствием. Странно, по-моему, то, что функция процессуального руководства дознанием за прокурором сохранилась.

Идея лишить прокурора полномочий по процессуальному руководству предварительным следствием не нова. Она обсуждалась в литературе на протяжении всего советского периода и особенно лоббировалась в последние годы существования Союза ССР, а затем на протяжении всего постсоветского периода уже Российского государства. При этом большинство сторонников этой идеи были непоследовательны. Они низводили роль прокурора в уголовном процессе лишь к осуществлению функции уголовного преследования, ратуя в то же время за лишение его властных полномочий как по возбуждению уголовного преследования, так и по его осуществлению. То есть, по существу, по мнению сторонников подобных идей, роль прокуратуры в уголовном процессе должна была сводиться лишь к поддержанию государственного обвинения в суде. Именно поэтому, и не случайно, единственная статья Конституции России, относящаяся к прокуратуре, находится в главе «Судебная власть».

Любопытно, что данные авторы ссылались на зарубежный опыт. На самом деле, если непредвзято и внимательно изучить его, то станет ясно, что роль прокуратуры в досудебном производстве в настоящее время не менее значительна, чем она была в Императорской России, а затем и в Советском Союзе. Так, если взять для примера Германию, то там прокурор, по сути, является «главным субъектом» расследования любого преступления. Его указания для полицейского дознавателя безусловно обязательны. Он вправе сам, не принимая дела к своему производству, производить любые процессуальные действия по любому уголовному делу. Все дела по окончании дознания поступают прокурору,

и он не только вправе, но и обязан в случае необходимости прекратить уголовное преследование либо дополнить расследование, не направляя поступившее дело для производства дополнительного дознания. Более того, именно прокурор составляет обвинительный акт по каждому уголовному делу, которое он считает необходимым направить в суд. Именно этот прокурор, со знанием дела, его деталей, затем поддерживает обвинение в суде [5. С. 62–67].

Даже в англо-американском типе уголовного судопроизводства именно прокурор направляет дело в суд, по которому затем и поддерживает обвинение. При этом не следует забывать, что в абсолютном большинстве государств, в которых предусмотрено досудебное уголовно-процессуальное производство, предварительное расследование (в нашем понимании этого термина) производит один орган: полицейский дознаватель – в Германии, судебный следователь – в Италии и Франции.

Что же получилось у нас в результате проводимой, начиная с 2007 г., реформы? Следственный аппарат по-прежнему сосредоточен в четырех разных ведомствах. Прокурор лишен возможности координировать их деятельность. При отсутствии единого координационного центра (в лице прокурора) объективно будут возникать трудности во взаимодействии следователей разных ведомств. Каждое из ведомств издает и будет продолжать издавать ведомственные нормативные акты, инструкции, существенно различающиеся между собой и разрывающие единое уголовно-процессуальное законодательство [6. С. 709].

Идея законодателя ясна, но при ее реализации, начиная с 2007 г. и по сей день, он (законодатель) весьма непоследователен. Лишив прокурора функции процессуального руководства предварительным расследованием, он все же оставляет за ним определенные властные полномочия именно по процессуальному руководству. Причем последними изменениями, внесенными в УПК РФ, перечень этих полномочий был расширен.

Так, в соответствии с ч. 4 ст. 146 УПК РФ прокурор не позднее 24 часов с момента получения материалов вправе отменить постановление о возбуждении уголовного дела. В срок не позднее 5 суток с момента получения материалов прокурор вправе отменить постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

В срок не позднее 14 суток с момента получения материалов уголовного дела прокурор вправе отменить постановление о прекращении уголовного дела (ч. 1 ст. 214 УПК РФ) и в этот же срок – постановление о

приостановлении предварительного следствия (ч. 3 ст. 153 УПК РФ).

В соответствии с ч. 3 ст. 158 УПК РФ решение о соединении уголовных дел, подследственных разным органам предварительного расследования, принимает руководитель следственного органа на основании решения прокурора (подчеркнуто мной. – Ю.Я.) об определении подследственности.

Наконец, окончательное решение по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, принимает прокурор. Он может либо утвердить обвинительное заключение, либо вернуть дело следователю для производства дополнительного следствия, для изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков со своими письменными указаниями (ч. 1 ст. 221 УПК РФ). Другими словами, ни одно дело не будет принято судом к рассмотрению без утверждения обвинительного заключения прокурором.

Прокурор остается органом уголовного преследования, но почему-то лишен возможности возбудить его (возбудить уголовное дело). Прокурор осуществляет надзор за законностью предварительного следствия, но тогда почему до сих пор он остается участником со стороны обвинения?

Какой можно предложить выход из создавшейся ситуации? На мой взгляд, один из двух:

1. Либо создание единого следственного органа, руководитель которого (непосредственно и через нижестоящих руководителей) и будет осуществлять процессуальное руководство предварительным следствием, уголовное преследование и представитель которого затем будет поддерживать государственное обвинение в суде. Тогда за прокурором остается только функция надзора за соблюдением законов как при производстве предварительного расследования, так и в суде.

2. Либо вернуть прокурору функцию процессуального руководства предварительным расследованием и соответствующие властные полномочия. И тогда прокурор вновь станет координатором деятельности всех органов предварительного расследования и будет отвечать за его качество и эффективность. В любом случае прокурору следует вернуть право самостоятельно возбуждать уголовные дела.

Далее о следователе. В отечественной литературе написано немало работ и даже защищено диссертаций по вопросу о процессуальной самостоятельности следователя [7–11]. При этом процессуальная самостоятельность следователя определялась обычно тем, что следователь как самостоятельный участник процесса вправе был принимать решение о возбуждении уголовного дела, самостоятельно направлять ход предварительного расследования, принимать решения о производстве следственных и иных процессуальных действий, давать органу дознания поручения. Кроме того, процессуальная самостоятельность следователя выражалась и в том, что по принципиальным вопросам он вправе был обжаловать письменные указания надзирающего прокурора вышестоящему прокурору и не выполнять их до разрешения жалобы по протесту последним.

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, а особенно последние его изменения, существенно понижают статус следователя как самостоятельного участника процесса, что по существу лишает его процессуальной самостоятельности. Поскольку считается, что после реформ 2007 г. прокурор уже не осуществляет функцию процессуального руководства расследованием (хотя, как уже было сказано, это не совсем так), а лишь функцию надзора за соблюдением закона, полномочия по процессуальному надзору предварительным следствием полностью возлагаются на руководителя следственного органа.

Таким образом, у руководителя следственного органа сосредоточиваются властные полномочия не только непосредственного начальника следователя по службе, но одновременно и процессуального руководителя.

Более того, процессуальные полномочия руководителя следственного органа расширены в сравнении с теми, которыми ранее обладал надзирающий прокурор, и это естественно, поскольку руководитель следственного органа не просто процессуальный руководитель, но и непосредственный начальник следователя по службе.

Правда, в ч. 3 ст. 39 УПК РФ указано, что обжалование письменных указаний руководителя следственного органа, когда указания касаются изъятия уголовного дела и передачи его другому следователю, привлечения лица в качестве обвиняемого, квалификации преступления, объема обвинения, избрания меры пресечения, производства следственных действий, которые допускаются только по судебному решению, а также направления дела в суд или его прекращения, приостанавливает их исполнение до разрешения жалобы вышестоящим руководителем следственного органа.

Казалось бы, ничего не изменилось: раньше был прокурор, теперь стал руководитель следственного органа, однако на самом деле это не так.

Прокурор был координатором борьбы с преступностью в целом, безотносительно к ведомственной принадлежности следователя, и поэтому он был более объективен при рассмотрении жалоб следователя. Впрочем, как уже отмечалось, хотя прокурор и был лишен многих функций по процессуальному руководству предварительным расследованием, однако некоторые полномочия (именно руководящие, а не надзорные) у прокурора сохранялись, а в дальнейшем и расширились.

Существенно подрывает процессуальную самостоятельность следователя и тотальный судебный контроль за предварительным расследованием. Перечень случаев, когда на выполнение следственных или иных процессуальных действий требуется судебное решение (ч. 2 ст. 29 УПК РФ), постепенно расширяется. Более того, этот перечень (вопреки Конституции РФ) расширяет не только законодатель, но и Конституционный суд РФ. Кроме того, ст. 125 УПК РФ сформулирована так, что практически любое действие (бездействие) следователя, а также принимаемое им решение может быть обжаловано в суде. Данному вопросу посвящено немало интересных научных работ [12; 13. С. 282–283; 14; 15].

Безусловно, судебный контроль за предварительным расследованием необходим, но не в таком же объеме, как это предусмотрено действующим законом! Последний не только ограничивает процессуальную самостоятельность следователя, но и обязывает его значительную часть рабочего времени тратить не на расследование преступлений, а на иную, главным образом бумажную работу.

Нельзя обойти вниманием и еще один немаловажный вопрос. Серьезный удар по процессуальной самостоятельности следователя, сводящий ее, по существу, на нет, был нанесен внесением в ст. 5 УПК РФ п. 40¹ [16]. В этой норме указан еще один участник уголовного процесса со стороны обвинения – следователь-криминалист (хотя в гл. 6 «Участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения» соответствующей статьи так и не появилось).

Появление в УПК РФ этой нормы вполне объяснимо: в прокуратуре был прокурор-криминалист, значит, в следственных органах должен быть криминалист-следователь, а в органах дознания, очевидно, криминалист-дознаватель. Я не против того, чтобы в органах расследования работали криминалисты, хотя вопрос этот не бесспорен и далеко не простой. Однако каково же его (следователя-криминалиста) процессуальное положение? И где он учился? Цитирую полностью текст п. 40¹ ст. 5 УПК РФ: «Следователь-криминалист – должностное лицо, уполномоченное осуществлять предварительное следствие по уголовному делу, а также участвовать по поручению руководителя следственного органа в производстве отдельных следственных и иных процессуальных действий или производить отдельные следственные и иные процессуальные действия без принятия уголовного дела к своему производству».

Что же это получается? Следователь планирует ход расследования, последовательность производства определенных следственных и иных процессуальных

действий, и вдруг однажды к нему заходит «следователь-криминалист» и радостно сообщает, что он «помог» следователю, в производстве которого находится уголовное дело: допросил свидетелей, произвел обыск и т.д. А следователю, в производстве которого находится уголовное дело, это надо было? Не нарушили ли эти действия его планы? Следует заметить, что прокурор-криминалист участвовал в следственных действиях, но никогда без ведома следователя их не производил. Прокурор-криминалист мог принимать участие в судебном заседании, но никогда самостоятельно не поддерживал государственное обвинение. По-видимому, инициаторы данной новеллы хотели одного (и я даже могу предположить, что именно), а получили совсем иное, ставящее крест на процессуальной самостоятельности следователя.

Наконец, существенный удар по следственной власти в целом был нанесен Федеральным законом РФ от 6 декабря 2011 г. (№ 407-ФЗ). В нем указано, что единственным поводом для возбуждения уголовного дела по налоговым преступлениям служат материалы, направляемые из налоговых органов. Ничем разумным это нововведение объяснить нельзя. Следующим шагом, по-видимому, будет положение о том, что единственным поводом для возбуждения уголовного дела по экономическим преступлениям могут служить только материалы, поступившие из ОБЭП. Можно и продолжить. Указанное выше нововведение противоречит существенному положению уголовного судопроизводства, сформулированному в ст. 6 УПК РФ, – его назначению.

Итак, обобщая изложенное выше, можно сделать единственный вывод: лишение следователя процессуальной самостоятельности наносит вред всей следственной системе Российской Федерации, способствует снижению эффективности раскрытия и расследования преступлений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Халиулин А.Г. Правовое регулирование досудебного производства по уголовным делам нуждается в исправлении системных ошибок // Законы России: опыт, анализ, практика. 2008. № 11. С. 3–8.
2. Воронин О.В. К вопросу об эффективности существующих форм контроля за предварительным следствием // Вестник Омского университета. 2008. № 1 : Право. Вып. 14. С. 128–130.
3. Ковтун Н.Н. К дискуссии об «утраченных» полномочиях прокурора. Есть ли предмет для дискуссий? // Российская юстиция. 2010. № 5. С. 29–34.
4. Коньков С.Н. Проблемы правового статуса прокурора в досудебном производстве // Уголовное судопроизводство. 2008. № 2. С. 12–17.
5. Бойльке В. Уголовно-процессуальное право ФРГ : учеб. 6-е изд. с доп. и изм. Красноярск : РУМЦ ЮО, 2004. 352 с.
6. Якимович Ю.К. Избранные труды. СПб. : Юридический центр-Пресс, 2011. 772 с.
7. Азаров В.А. Следователь как участник современного уголовного процесса России // Вестник Оренбургского государственного университета. 2008. № 3. С. 7–10.
8. Баранов А.М. Обеспечение законности в досудебном производстве по уголовным делам. Омск : Омск. акад. МВД России, 2006. 220 с.
9. Деришев Ю.В. Актуальные проблемы гармонизации уголовного досудебного производства России // Научные ведомости Белгородского государственного университета. 2008. № 4 : Философия. Социология. Право. Т. 8. С. 66–72.
10. Хорьяков С.Н. Процессуальная самостоятельность следователя : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 218 с.
11. Шейфер С., Бобров А. Процессуальная самостоятельность следователя: мнение практиков // Законность. 2006. № 5. С. 31–34.
12. Азаров В.А. Функция судебного контроля в истории, теории и практике уголовного процесса России. Омск : Изд-во Омск. гос. ун-та, 2004. 379 с.
13. Воронин О.В. Перспективы совершенствования существующих форм контроля за предварительным следствием // Право на судебную защиту в уголовном процессе : европейские стандарты и российская практика : сб. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф. Томск : Изд-во Том. ун-та, 2007. 290 с.
14. Ковтун Н.Н. Судебный контроль в уголовном судопроизводстве России / Н.Н. Ковтун. Н. Новгород : Нижегород. правовая акад., 2002. 332 с.
15. Носкова Е.В. Производство по рассмотрению и разрешению судом жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ : дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2011. 225 с.
16. Быков В.М. Следователь-криминалист как новый участник уголовного процесса со стороны обвинения // Российская юстиция. 2009. № 7. С. 43–46.