

ИЗМЕНЕНИЕ БАЛАНСА ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА
И РУКОВОДИТЕЛЯ СЛЕДСТВЕННОГО ОРГАНА

Т. Ю. Попова

CHANGE OF BALANCE OF PLENARY POWERS OF THE PUBLIC PROSECUTOR
AND THE LEADER OF INVESTIGATIVE AGENCY

T. Yu. Popova

Принятие Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 404-ФЗ ознаменовало собой новый этап реформы предварительного следствия. Это повлекло изменение уголовно-процессуального статуса властных участников стороны обвинения и, прежде всего, руководителя следственного органа и прокурора. В статье анализируется степень влияния указанных законодательных преобразований на характер взаимоотношений этих субъектов уголовного судопроизводства.

The introduction of the Federal Law of December, 28, 2010 № 404-ФЗ marked the new stage of reform of preliminary investigation. It entailed the change of the criminal procedural status of the participants of side of prosecution, and, foremost, the leader of investigative agency and the public prosecutor. The paper analyzes the degree of influence of the indicated legislative transformations on the character of mutual relations of these subjects of criminal trial.

Ключевые слова: полномочия, прокурор, руководитель следственного органа, Следственный комитет РФ.

Keywords: plenary powers, public prosecutor, leader of investigative agency, Investigative Committee of the Russian Federation.

Окончательное выделение Следственного комитета Российской Федерации из структуры органов прокуратуры и придание ему статуса независимого ведомства было продиктовано принятием Федерального Закона от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» [8]. Это повлекло за собой необходимость внесения соответствующих изменений в Уголовно-процессуальный кодекс, что было закреплено в положениях Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 404-ФЗ [9].

Как известно, реформа 2007 г. была продиктована созданием Следственного комитета в органах прокуратуры, в результате которой произошли следующие преобразования объема полномочий прокурора:

1) прокурор утратил руководящую роль при осуществлении уголовного преследования на предварительном следствии. Основные инструменты осуществления процессуального руководства органами предварительного следствия прокурор обретал при поступлении к нему дела с обвинительным заключением, остальные его полномочия по руководству имели в основном организационно-распорядительный характер (например, проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях; разрешать вопросы о подследственности; изымать любое уголовное дело у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) и передавать его следователю Следственного комитета при прокуратуре РФ и т. д.);

2) объем надзорных полномочий прокурора существенно сократился, поскольку большая их часть была передана руководителю следственного органа. Среди оставшихся надзорных полномочий прокурора можно выделить, например, право вносить мотивированное постановление о направлении материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопро-

са об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства; требовать от органов дознания и следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе дознания или предварительного следствия;

3) прокурора почти полностью лишили полномочий по контролю за предварительным следствием (единственным «чисто» контрольным полномочием являлось право на отмену постановления о возбуждении уголовного дела);

4) упразднены практически все полномочия прокурора по осуществлению уголовного преследования в досудебном производстве;

5) что касается административных полномочий прокурора, то в отношении следователей Следственного комитета при прокуратуре РФ у него было изъято право на организационное руководство ими.

Следует констатировать, что по сути дела произошла ликвидация функции процессуального руководства предварительным следствием со стороны прокурора, сокращение правовых основ для реализации функции непосредственного осуществления им уголовного преследования на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, что ускорило претворение в жизнь концепции разграничения процессуальных функций предварительного расследования, прокурорского надзора и ведомственного контроля, и закрепление каждой из них за различными, организационно независимыми участниками уголовного судопроизводства [11, с. 51].

Кардинально измененный объем полномочий двух участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения: руководителя следственного органа и прокурора – не мог не повлечь за собой изменения сущности и характера правоотношений, складывающихся в ходе осуществления досудебного производства между следователем и руководителем след-

ственного органа и руководителем следственного органа и прокурором. Эти нормы затронули саму сущность ведомственного контроля. Такие права, как право отменять незаконные или необоснованные постановления следователя либо нижестоящего руководителя следственного органа, право продлевать срок предварительного следствия и возвращать уголовное дело для производства предварительного расследования, традиционно были присущи именно прокурору как субъекту, производящему надзор за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное следствие и дознание, однако надзорными, по своей сути, эти полномочия не были. Они более характерны для функции процессуального руководства расследованием. В соответствии с тенденцией сокращения контрольных и руководящих полномочий прокурора, продиктованной реформой 2007 г., изъятие у него этих полномочий представляется логичным. Однако деятельность прокурора на предварительном следствии обусловлена не только осуществлением прокурорского надзора как одного из направлений деятельности органов прокуратуры, но и наличием полномочий по осуществлению уголовного преследования, одним из проявлений которого является подержание государственного обвинения в суде.

Следовательно, осуществление прокурором надзора на предварительном следствии не может иметь полностью одинаковые черты с общенадзорной деятельностью в силу специфики объекта надзора и должно иметь свои особенности.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ внес свои коррективы в объем полномочий прокурора на предварительном следствии. В соответствии с этим нормативным актом, во-первых, прокурору возвращены полномочия, которые он утратил по отношению к предварительному следствию в 2007 г. и которые ранее дублировали полномочия начальника следственного отдела (например, прерогативы по отмене незаконных или необоснованных постановлений следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении уголовного дела (преследования), о приостановлении предварительного следствия). Вместе с правом вынесения указанных постановлений прокурору предоставлена возможность дачи указаний следователю о выяснении конкретных обстоятельств уголовного дела (ч. 6 ст. 148, ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214 УПК РФ). Появление вновь этих полномочий в составе прокурорских говорит об усилении руководящего и контрольного сегментов его деятельности.

Во-вторых, расширились и организационно-процессуальные полномочия прокурора. Теперь он по установленным ранее правилам передает по подследственности не только уголовные дела, но и материалы проверки сообщений о преступлении (п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ).

Таким образом, мы расцениваем изменения уголовно-процессуального законодательства, внесенные Федеральным законом № 404-ФЗ, как контрреформу, шаг назад в отношении тех достижений, которые имелись в результате реформы предварительного следствия 2007 г. На наш взгляд, наделение прокурора дополнительными контрольными и руководящими полномочиями не отвечает концепции ограничения

прерогатив прокурора только надзором, которая предполагалась преобразованиями 2007 г., и тенденции закрепления за каждым властным участником уголовного процесса со стороны обвинения своей индивидуальной процессуальной функции.

Перечисленные изменения объема полномочий прокурора заставляют нас с новых позиций рассмотреть баланс полномочий прокурора и руководителя следственного органа на предварительном следствии, определить проблемы их взаимоотношений и пути их преодоления.

Основная суть проблемы, по нашему мнению, заключается в острой потребности «совершенствования существующего механизма взаимодействия прокурора и руководителя следственного органа с целью предоставления прокурору реальной возможности по осуществлению именно надзорных полномочий за законностью при производстве предварительного следствия и обеспечения реального устранения недостатков расследования» [4, с. 36]. С другой стороны, полномочия руководителя следственного органа и прокурора не должны дублировать друг друга и требуют четкого разграничения по функциональной направленности.

В юридической литературе после 2007 г. все большее распространение получили предложения по возвращению прокурору таких полномочий, как право проверки материалов уголовного дела, отмены незаконных или необоснованных постановлений следователя, дачи следователю указаний о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий. Предлагалось, кроме того, сделать обязательным для следователя исполнение решения прокурора о производстве дополнительного расследования по делу, а также возвращение последнему права возбуждать уголовное дело, производить предварительное следствие по уголовному делу в полном объеме либо поручать его расследование дознавателю или следователю, участвовать в производстве предварительного следствия, прекращать уголовное дела и уголовное преследование [2; 5, с. 28; 10, с. 44; 16, с. 13 – 16; 17, с. 11 – 13]. Е. А. Новиков вообще предлагает существенно ограничить полномочия руководителя следственного органа и в полном объеме восстановить надзорные полномочия прокурора, т. е. укрепить полномочия по руководству расследованием. По мнению указанного автора, полномочия по руководству расследованием являются проявлением надзорных полномочий и не противоречат предназначению прокуратуры [6, с. 14]. Следует признать, что прямое закрепление в УПК РФ данных положений является слишком реакционной идеей. Безусловно, сокращение надзорных полномочий прокурора, с одной стороны, и возложение на него осуществления уголовного преследования – с другой, «равнозначно бездоказательному обвинению» [4, с. 31].

В данном контексте уместно обратиться к мнению практиков. Так, в 2007 – 2009 гг. 37 % опрошенных нами руководителей следственных подразделений СК при МВД России (25 % – СК при прокуратуре РФ и 12 % – ФСКН России) высказались за необходимость корректировки полномочий прокурора в части возвращения ему отдельных из утраченных полномочий,

что и было сделано Федеральным законом № 404-ФЗ. В этом смысле любопытными представляются результаты дополнительного анкетирования, проведенного в период с 2011 по 2014 гг. в подразделениях Следственного комитета РФ, согласно которым 100 % руководителей и 86 % следователей отрицательно оценивают наделение прокурора полномочиями по отмене постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении уголовного дела и приостановлении предварительного следствия.

Как нам представляется, противоречие позиции практических работников по данному вопросу объясняется ожиданием возвращения других, надзорных, а не контрольных прерогатив прокурора, а не дублирования контрольных полномочий руководителя следственного органа.

Согласно Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» № 2202-1 целью прокурорского надзора провозглашены обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, а одной из его отраслей является надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие [7]. Существенной особенностью современного процессуального статуса прокурора является положение, при котором его требования для начальника следственного органа не обязательны. Законодатель, по сути, не предусмотрел возможности надзора за процессуальной деятельностью руководителя следственного органа [1, с. 53; 14, с. 162]. Следует отметить, что руководитель следственного органа, строго говоря, не является органом предварительного следствия, им является только следователь. Таким образом, руководитель следственного органа – единственный участник уголовного процесса со стороны обвинения, обладающий властными полномочиями, действия которого в РФ лишь формально являются объектом прокурорского надзора. Такое положение вещей влечет существование одной из фундаменталь-

ных проблем соотношения полномочий прокурора и руководителя следственного органа на предварительном следствии – это противоречия «между прокурором и руководителем следственного органа, которые неизбежно будут возникать у этих фактически независимых друг от друга должностных лиц при принятии ими решений, вследствие различной оценки ситуации каждым из них» [12, с. 21 – 23; 13, с. 19 – 23; 15, с. 54]. В настоящее время исполнение многих решений, принимаемых прокурором, может на законных основаниях блокироваться руководителем следственного органа (например – отмена постановления о возбуждении уголовного дела, предъявление требования к следственному органу об устранении допущенных нарушений федерального законодательства, возвращение дела на дополнительное следствие, возможность знакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела). Не внес в эту проблему каких-либо изменений и Федеральный закон № 404-ФЗ, хотя новая редакция ч. 6 ст. 148, ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214 УПК РФ указывает на возможность отмены прокурором, в том числе, и решения руководителя следственного органа. Вместе с тем мы полагаем, что эти новшества касаются отмены решений руководителя следственного органа в ситуациях, когда он осуществляет свои полномочия исключительно как следователь, согласно ч. 2 ст. 39 УПК РФ.

Обозначенные нами проблемы соотношения полномочий прокурора и руководителя следственного органа несомненно обостряют потребность выработки, с одной стороны, порядка реального надзора за процессуальными действиями и решениями руководителя следственного органа и следователя, но, с другой стороны, как нам представляется, к прежней модели отношений прокурора и руководителя следственного органа, существовавшей до 2007 г., возвращаться вряд ли целесообразно. На наш взгляд, требуется упразднение контрольных и руководящих полномочий прокурора при одновременном укреплении надзорного направления его деятельности.

Литература

1. Александров А. С. Вопросы взаимодействия прокурора, руководителя следственного органа и следователя в ходе досудебного производства по уголовному делу // Вестник МВД России. 2009. № 1. С. 52 – 59.
2. Буторина Е., Карачева Е. Заклятая дружба (Интервью Генерального прокурора РФ Ю. Чайки) // Время новостей. 2008. 28 марта.
3. Горюнов В. Надзор за следствием в органах прокуратуры // Законность. 2009. № 2. С. 33 – 37.
4. Джатиев В. Зачем России прокуратура? // Законность. 2008. № 8. С. 30 – 32.
5. Кругликов А. Роль прокурора в уголовном судопроизводстве // Законность. 2008. № 8. С. 25 – 29.
6. Новиков Е. А. Руководитель следственного органа в российском уголовном судопроизводстве: процессуальные и организационные аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 23 с.
7. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1: в ред. Федерального закона от 22 декабря 2014 г. № 427-ФЗ // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8, ст. 366; Рос. газета. 2014. 24 декабря.
8. О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ: в ред. Федерального закона от 22 декабря 2014 г. № 427-ФЗ // Рос. газета. 2010. 30 декабря; Рос. газета. 2014. 24 декабря.
9. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ: в ред. Федерального закона от 05.04.2013 № 41-ФЗ // Рос. газета. 2010. 30 декабря; Рос. газета. 2013. 10 апреля.

10. Рябинина Т. К. И вновь к вопросу о правовом статусе прокурора в уголовном судопроизводстве // Уголовное судопроизводство. 2008. № 1. С. 41 – 45.
11. Смирнов Г. К. Проблемы совершенствования института участия прокурора в досудебном производстве // Рос. юстиция. 2008. № 11. С. 50 – 54.
12. Татьяна Л. Г. Уголовно-процессуальные правоотношения прокурора и руководителя следственного органа: проблемы и пути их решения // Уголовное судопроизводство. 2010. № 1. С. 21 – 23.
13. Титовец И. В. Роль руководителя следственного органа в обеспечении качества собранных по уголовному делу доказательств // Вестник МВД России. 2009. № 1. С. 19 – 23.
14. Харламов М. С. К вопросу о процессуальном положении и обжаловании действий и решений руководителя следственного органа // Право на судебную защиту в уголовном процессе: Европейские стандарты и российская практика: сб. ст. по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (г. Томск, 20 – 22 сентября 2007 г.) / под ред. М. К. Свиридова. Томск, 2007. С. 167 – 173.
15. Шейфер С. А. Реформа предварительного следствия: правовой статус и взаимоотношения прокурора и руководителя следственного органа // Гос-во и право. 2009. № 4. С. 49 – 55.
16. Шичанин И. И. Деятельность прокурора по составлению постановления о привлечении в качестве обвиняемого и предъявлению обвинения // Рос. следователь. 2010. № 12. С. 13 – 16.
17. Шичанин И. И. Деятельность прокурора по подготовке обвинительного заключения и направлению уголовного дела в суд // Рос. следователь. 2010. № 17. С. 11 – 13.

Информация об авторе:

Попова Татьяна Юрьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и административного права КемГУ, 8-960-914-06-44, TatyanaOK@rambler.ru.

Tatyana Yu. Popova – Candidate of Law, Assistant Professor at the Department of Public and Administrative Law, Kemerovo State University.

Статья поступила в редколлегию 26.02.2015 г.