

УДК 343

**К вопросу о соотношении прокурорского надзора,
ведомственного и судебного контроля с процессуальной
самостоятельностью следователя**

Огородов Антон Николаевич

Доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора
в рассмотрении гражданских и арбитражных дел,
Иркутский юридический институт (филиал)
Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
664035, Российская Федерация, Иркутск, ул. Шевцова, 1;
e-mail: anton-ogorodov@mail.ru

Аннотация

В статье исследуются проблемные вопросы, возникающие в ходе реализации следователем процессуальной самостоятельности. Поддерживается идея о главенствующей роли прокурора и следователя в досудебном производстве. Предлагается минимизация полномочий руководителя следственного органа. Одновременно с этим критикуется позиция, согласно которой следователь нуждается в ведомственном процессуальном контроле ввиду низкой профессиональной квалификации. Указывается на необходимость замены обязательных для следователя указаний руководителя на «предложения к рассмотрению следователя», которые носили бы рекомендательный характер. Констатируется дублирование полномочий руководителя и прокурора при отмене незаконных и (или) необоснованных решений следователя. Предлагается расширение полномочий прокурора посредством наделения его полномочиями по возбуждению уголовного дела и прекращению уголовного преследования. Критическому анализу подвергается мнение о необходимости предъявления прокурором обвинения, одновременно с этим предлагается наделить прокурора правом требовать от следователя привлечения лица в качестве обвиняемого. Вместе с тем, в случае несогласия следователя с подобным требованием, указывается на необходимость передачи уголовного дела в производство другому следователю. Обосновывается необходимость включения следователя в субъектный состав административного правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 КоАП РФ, так как, по мнению автора статьи, это является одной из действенных гарантий выполнения следователем законных требований прокурора. Формулируется вывод, что разрешение спора между следователем, прокурором и руководителем следственного органа по вопросам

производства по уголовному делу судом приведет к подмене функций указанных профессиональных участников уголовного судопроизводства и, как следствие этого, к выходу за пределы установленной законом компетенции.

Для цитирования в научных исследованиях

Огородов А.Н. К вопросу о соотношении прокурорского надзора, ведомственного и судебного контроля с процессуальной самостоятельностью следователя // Вопросы российского и международного права. 2016. № 7. С. 96-106.

Ключевые слова

Уголовное судопроизводство, процессуальная самостоятельность следователя, прокурорский надзор, судебный контроль, ведомственный контроль.

Введение

Концепция соотношения процессуальной самостоятельности следователя, прокурорского надзора, судебного, а с появлением в уголовном судопроизводстве руководителя следственного органа (начальника следственного отдела по УПК РСФСР) и ведомственного контроля постоянно пересматривается на протяжении уже почти 100 лет. Законодателем вносятся изменения в УПК РФ, изменяющие объем полномочий профессиональных участников судопроизводства. В научном сообществе отсутствует единство мнений относительно оптимальной модели соотношения рассматриваемых институтов. Ни в коем случае не умаляя авторитета уважаемых ученых и признавая обоснованность их мнений, выскажем собственное мнение по данному вопросу.

Соотношение процессуальной самостоятельности следователя и ведомственного процессуального контроля

Разработчики Концепции судебной реформы в РСФСР предлагали передать руководство расследованием прокурору, т. е. уже в 1991 году представителей науки и практики не устраивал руководитель, который обладал меньшими, по сравнению с современным, полномочиями.

Наличие процессуальных и административных полномочий у руководителя следственного органа полностью лишают следователя процессуальной самостоятельности. Как справедливо отметила Е.А. Суколенко, «если судьи, являясь полностью независимыми, имеют возможность принимать решения в соответствии со свободно сформированным внутренним убеждением, т. е. обладают процессуальной независимостью, то о следователях утверждать такого нельзя. Независимость следователя и есть его процессуальная самостоятельность.

Лишение следователя возможности самостоятельно осуществлять процессуальные действия свободно, по его усмотрению означает лишение его независимости. Иначе следователь не может принять объективное решение по делу, а вынужден спрашивать разрешения на то суда» [Суколенко, 2011, 71].

Обязательность указаний руководителя следственного органа в настоящее время гиперболлизирована настолько, что превращает следователя в субъекта, обязанного механически, несмотря на свои внутренние убеждения и совесть, беспрекословно исполнять все без исключения указания руководителя. Или, как справедливо заметила С.С. Телигисова, «превращает» следователя в рядового чиновника государственной службы, безропотно выполняющего распоряжения руководителя [Телигисова, 2012, 3].

В случае несогласия следователя с его указаниями, на последнем даже не лежит обязанность передавать уголовное дело для производства предварительного следствия другому следователю или расследовать его лично.

Представляется, что низкая квалификация следователей, о которой говорит Б.Я. Гаврилов [Гаврилов, 2002], не является достаточным основанием для наделения руководителя следственного органа таким объемом полномочий. Во-первых, в данном случае законодатель пытается устранить следствие (недостаточный образовательный уровень и уровень правосознания следователя), а не причину (повысить квалификационные требования к кандидатам на должность следователя). С повышением профессионализма следователя он перестанет нуждаться в постоянной опеке со стороны руководителя следственного органа. Следовательно, будет самостоятельно принимать законные и обоснованные решения, которые не будут нуждаться в их проверке и утверждении руководителем (п. 9 ч. 2 ст. 39 УПК РФ), а также согласовании с ним (п. 10 ч. 2 ст. 39 УПК РФ). Во-вторых, представляется, что руководители – это в недавнем прошлом следователи, которые, следуя общей логике рассуждений, в прошлом обладали таким же недостаточным профессиональным уровнем. Поэтому, если обозначенная нами причина не будет устранена, то в самом ближайшем будущем государство рискует получить полностью недееспособные органы предварительного следствия.

Мы понимаем, что образование не может заменить опыт расследования (оно может его эффективно дополнить), поэтому представляется верным предложение М.В. Мешкова о замене указаний руководителя следственного органа «предложениями к рассмотрению следователя», которые носили бы рекомендательный характер, не являлись бы обязательными к исполнению, а следователь бы лишь информировал руководителя о принятом по этим предложениям решении [Мешков, 1992, 7].

Полномочия руководителя по отмене решений следователя, в том числе другого органа предварительного расследования, а также по согласованию возбуждения перед судом ходатайства об избрании меры процессуального принуждения или производстве процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения, являются излишними по следующим причинам. Первое, в рассматриваемых случаях мы усматриваем некое дублирование

полномочий руководителя следственного органа и прокурора, который также наделен полномочиями отменять ряд постановлений следователя в случае, если признает их незаконными и (или) необоснованными. Второе, в случае обращения следователя с соответствующим ходатайством в суд, окончательное решение принимает участник уголовного судопроизводства, который в своей позиции по рассматриваемому вопросу не связан с мнением иных участников. Третье, обязательная проверка всех итоговых решений следователя, а также участие прокурора в соответствующих судебных заседаниях выступает надежным гарантом соблюдения прав и законных интересов личности. Таким образом, руководитель следственного органа в уголовном процессе должен обладать только организационными полномочиями, а именно:

- поручать производство предварительного следствия следователю либо нескольким следователям, а также изымать уголовное дело у следователя и передавать его другому следователю с обязательным указанием оснований такой передачи, создавать следственную группу, изменять ее состав либо принимать уголовное дело к своему производству, лично рассматривать сообщения о преступлении;
- разрешать отводы, заявленные следователю, а также его самоотводы;
- отстранять следователя от дальнейшего производства расследования, если им допущено нарушение требований УПК РФ;
- продлевать срок предварительного расследования;
- вносить следователю предложения о направлении хода расследования и производстве отдельных следственных действий, привлечении лица в качестве обвиняемого, об избрании в отношении подозреваемого, обвиняемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения.

Все разногласия между следователем и руководителем следственного органа по вопросам реализации последним любого из указанных полномочий должен разрешать вышестоящий руководитель следственного органа.

Прокурорский надзор и процессуальная самостоятельность следователя

Прокурор, в свою очередь, должен иметь право возбуждать уголовное дело во всех случаях выявления им признаков состава преступления, в том числе и в случае отмены им постановления следователя (руководителя следственного органа) об отказе в возбуждении уголовного дела. С одной стороны, это повысит эффективность надзорной деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве, с другой, учитывая маргинальное правосознание ряда граждан, усилит превентивную функцию прокурорского надзора на всех направлениях. Наравне с прокурором право возбуждать уголовное дело должно быть и у следователя, чья деятельность непосредственно связана с предупреждением и выявлением преступлений.

Ряд ученых-процессуалистов предлагают передать полномочие по предъявлению обвинения прокурору, либо, как более компромиссный вариант, обязать следователя и про-

курора совместно готовить постановление о привлечении в качестве обвиняемого [Шичанин, Деятельность прокурора по подготовке..., 2010; Шичанин, Деятельность прокурора по составлению..., 2010]. Полагаем, что такие кардинальные изменения в действующее законодательство не требуются. Прокурор и в настоящее время принимает активное участие в формировании обвинения лица (проверка законности постановления о привлечении в качестве обвиняемого (ч. 9 ст. 171 УПК РФ), принятие решения по делу, поступившему к нему с обвинительным заключением (ст. 221 УПК РФ)). Предлагаемые изменения приведут к двойному выполнению прокурором одной и той же функции: первый раз обвинение будет предъявлено им в ходе предварительного следствия, а затем проверено при утверждении обвинительного заключения. Кроме того, наделение прокурора правом предъявлять обвинение лицу потребует как минимум расширения штата органов прокуратуры. Ведь для того, чтобы предъявить обвинение, прокурору будет необходимо изначально изучить уголовное дело и подготовить текст постановления о привлечении в качестве обвиняемого, после чего выполнить процедуру, предусмотренную ст. 172, 173 УПК РФ. Полагаем, что это приведет только к увеличению сроков предварительного расследования, а не к повышению эффективности уголовного судопроизводства. Кроме того, открытым остается вопрос о сроках предъявления прокурору уголовного дела, а также о том, каким образом они будут учитываться при исчислении общих сроков. Считаем, что предоставление прокурору такого полномочия приведет к формальному его использованию. Иными словами, проект постановления о привлечении в качестве обвиняемого по просьбе прокурора либо на основании решений возможных совместных совещаний будет готовить следователь, а прокурор будет только подписывать данный документ. Либо использование данного полномочия приведет к нарушению разумных сроков расследования, так как штат сотрудников прокуратуры и характер их деятельности не в полной мере соответствуют количеству расследуемых следователями уголовных дел, по которым необходимо предъявить обвинение. Вместе с тем необходимо дополнить объем полномочий прокурора правом требовать от следователя привлечения лица в качестве обвиняемого. Однако в случае внесения прокурором данного требования и несогласия с ним следователя уголовное дело после процедуры обжалования требования вышестоящему прокурору должно передаваться для производства предварительного следствия другому следователю.

Кроме того, прокурор должен иметь действенные полномочия по прекращению уголовного преследования лица на стадии досудебного производства. Во-первых, это повысит эффективность защиты прав лиц, необоснованно привлеченных к уголовной ответственности, так как ныне существующая процедура длительна по времени и не всегда действенна. В настоящее время следователь после получения уголовного дела для производства дополнительного следствия может и не принять решение о прекращении уголовного дела, а вновь направить уголовное дело прокурору с обвинительным заключением. Представляется, что за время возвращения уголовного дела и производства дополнительного следствия права

необоснованно привлеченного к уголовной ответственности лица, например находящегося под стражей, будут умалены еще в большей степени. Кроме того, при закрепленном Конституцией Российской Федерации равенстве граждан перед законом (ст. 19) представляется не совсем логичным предоставление права прокурору прекращать уголовное дело, поступившее к нему с постановлением о направлении в суд для применения принудительных мер медицинского характера, и отсутствие у него возможности прекратить уголовное дело, поступившее с обвинительным заключением. Вместе с тем право принять решение о прекращении уголовного дела прокурор должен приобретать только на стадии утверждения обвинительного заключения, изучив весь объем имеющихся доказательств и исследовав возможность получения дополнительных.

Вместе с тем следователь должен иметь возможность самостоятельно, без согласия руководителя следственного органа обжаловать требования и решения вышестоящему прокурору [Абдул-Кадыров, Халиулин, 2014], а при несогласии с его решением – Генеральному прокурору Российской Федерации, решение которого является окончательным. В случае несогласия следователя с его решением о привлечении лица в качестве обвиняемого, квалификации преступления, объеме обвинения, избрании меры пресечения, производстве следственных действий, которые допускаются только по судебному решению, уголовное дело для производства предварительного следствия должно быть передано другому следователю.

Результаты проведенного анкетирования слушателей на факультете профессиональной переподготовки и повышения квалификации Иркутского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации показали, что подавляющее большинство анкетированных выступают за возвращение прокурору полномочия давать следователю письменные указания.

Наделение прокурора рассматриваемым правовым средством, с одной стороны, ни в какой мере не является умалением процессуальной самостоятельности следователя. Анализ норм УПК РФ позволяет сделать вывод о том, что следователь как участник судопроизводства со стороны обвинения обязан защищать права и законные интересы лиц и организаций, потерпевших от преступлений, защищать личность от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод (ч. 1 ст. 6 УПК РФ), обосновывать обвинение и опровергать доводы, приводимые в защиту подозреваемого или обвиняемого (ч. 2 ст. 14 УПК РФ), проверять сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и принимать по нему решение в установленный законом срок (ч. 1 ст. 144 УПК РФ). Невыполнение следователем любой из указанных обязанностей является нарушением закона, требующего реагирования прокурора. Кроме того, письменные указания о производстве дополнительного следствия, изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых, пересоставлении обвинительного заключения и устранении выявленных недостатков могут даваться следователю при возвращении прокурором уголовного дела в порядке ст. 221 УПК РФ. По мнению С.Н. Хлопушина, если в подобной ситуации

законодатель сохранил за прокурором право давать указания следователю, то это право следовало бы распространить на все стадии предварительного следствия [Хлопушин, 2008]. Но с другой стороны, требования прокурора об устранении нарушений требований федерального законодательства являются обязательными для следователя. По нашему мнению, в случае внесения требования прокурор фактически дает указание следователю, то есть имеет место различное наименование одного и того же действия. Проблема заключается в том, что не все требования прокурора надлежащим образом исполняются следователем. Поэтому закрепление в уголовно-процессуальном законе положений об обязательных для следователя указаниях прокурора вряд ли изменит ситуацию. Выход нам видится в усилении персональной ответственности следователя за неисполнение законных требований прокурора, например путем включения следователя в субъектный состав правонарушения, предусмотренного ст. 17.7 КоАП РФ. Решение суда о привлечении следователя к ответственности за совершение данного правонарушения должно являться безусловным основанием для увольнения следователя.

Подобные правоотношения между прокурором и следователем, являющиеся, по нашему мнению, разумным элементом системы сдержек и противовесов, не только укрепят процессуальную самостоятельность и повысят эффективность надзорной деятельности прокурора, но и усилят правовую защищенность прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также лиц, привлекаемых к уголовной ответственности.

Судебный контроль при реализации следователем процессуальной самостоятельности

Споры между следователем, прокурором и руководителем следственного органа по вопросам производства по уголовному делу ни при каких обстоятельствах не должны являться предметом судебного разбирательства. Данный вывод формулируется нами на основании того, что основным направлением деятельности суда в досудебном производстве является охрана и защита конституционных прав участников уголовного судопроизводства. Указанные участники уголовного процесса при осуществлении своих процессуальных функций не обладают конституционными правами, так как действуют от имени государства. Кроме того, рассмотрение судом споров указанных участников с неизбежностью приведет к подмене их функций судом и, как следствие этого, к выходу за пределы установленной законом компетенции. Подмена функций прокурора также произойдет в случае предоставления следователю права обжалования судебных решений, принятых по уголовному делу. Роль следователя, принимающего участие в судебном разбирательстве, сводится лишь к пояснению обстоятельств, имеющих значение для принятия судом правильного решения; вместе с тем полномочия представлять от имени государства сторону обвинения в суде делегированы только прокурору [Жудро, 2012].

Заключение

Центральное место в досудебном производстве должно принадлежать двум участникам уголовного судопроизводства: следователю и прокурору. Применительно к процессуальной фигуре руководителя следственного органа, считаем необходимым лишить его всех процессуальных полномочий по контролю за деятельностью следователя, которыми он обладает в настоящее время.

Библиография

1. Абдул-Кадыров Ш.М., Халиулин А.Г. Понятия «прокурор» и «вышестоящий прокурор» в досудебном производстве по уголовным делам // Законность. 2014. № 1. С. 43-46.
2. Гаврилов Б.Я. О некоторых проблемных вопросах уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации // Юридический консультант. 2002. № 1. С. 4-13.
3. Жудро К.С. Судебный порядок рассмотрения жалоб в соответствии со ст. 125 УПК РФ (к вопросу о возможности обжалования следователем судебного решения, указания прокурора и руководителя следственного органа) // Уголовное право. 2012. № 1. С. 84-89.
4. Мешков М.В. Процессуальное положение начальника следственного отдела в советском уголовном процессе: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 1992. 27 с.
5. Суколенко Е.А. Суд как субъект уголовно-процессуальных правоотношений в досудебном уголовном судопроизводстве: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011. 26 с.
6. Телигисова С.С. Процессуальный статус следователя как субъекта уголовно-процессуальных отношений и степень его процессуальной самостоятельности. М.: Юрлитинформ, 2012. 192 с.
7. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 22.11.2001: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 05.12.2001 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 52. Ч. I. Ст. 4921.
8. Хлопушин С. Применение УПК после внесения изменений // Законность. 2008. № 4. С. 9-13.
9. Шичанин И.И. Деятельность прокурора по подготовке обвинительного заключения и направлению уголовного дела в суд // Российский следователь. 2010. № 17. С. 11-14.
10. Шичанин И.И. Деятельность прокурора по составлению постановления о привлечении в качестве обвиняемого и предъявлению обвинения // Российский следователь. 2010. № 12. С. 13-17.

On the relationship between public prosecutors' supervision, departmental and judicial control and the procedural independence of an investigator

Anton N. Ogorodov

Associate Professor,
Department of prosecutorial supervision
and prosecutor's participation in civil and commercial cases,
Irkutsk Law Institute (branch) of the Russian Academy of General Prosecutor's Office,
664035, 1 Shevtsova str., Irkutsk, Russian Federation;
e-mail: anton-ogorodov@mail.ru

Abstract

The author of the article examines problems arising during the implementation of the investigating lawyer's procedural independence. The article underlines the idea of the prosecutor and investigator's leading role in pre-trial proceedings. It is proposed to minimize the power of the head of the investigative body. At the same time the author criticizes the position according to which the investigating lawyer needs a departmental procedural control because of his/her low professional qualification. It is necessary to replace mandatory instructions of the investigator's head by proposals or recommendations for the investigating lawyer. The article states that there is the power duplication of the head and of the public prosecutor when illegal and (or) unreasonable investigator's decisions are abolished. Therefore, the author proposes to broaden the public prosecutor's authority by giving him the power to institute criminal court proceedings and terminate criminal prosecutions. He critically analyses the necessity to make an arraignment by the prosecutor and suggests giving the right to the prosecutor to require from the investigating lawyer to make an indictment. However, if the investigator disagrees with such requirement, it is necessary to transfer the criminal case in the production of another investigator. The author supports the idea of investigator's inclusion in the contracting parties of an administrative offense as it proves that the investigating lawyer meets the prosecutor's legitimate demands.

For citation

Ogorodov A.N. (2016) K voprosu o sootnoshenii prokurorskogo nadzora, vedomstvennogo i sudebnogo kontrolya s protsessual'noi samostoyatel'nost'yu sledovatelya [On the relationship between public prosecutors' supervision, departmental and judicial control and the procedural independence of an investigator]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7, pp. 96-106.

Keywords

Criminal procedure, procedural independence of investigators, public prosecutors' supervision, judicial control, departmental control.

References

1. Abdul-Kadyrov Sh.M., Khaliulin A.G. (2014) Ponyatiya "prokuror" i "vyshestoyashchii prokuror" v dosudebnom proizvodstve po ugovolnym delam [Concepts of "prosecutor" and "senior prosecutor" in pre-trial criminal proceedings]. *Zakonnost'* [Legality], 1, pp. 43-46.
2. Gavrilov B.Ya. (2002) O nekotorykh problemnykh voprosakh ugovolno-protsessual'nogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [On some problematic issues of criminal procedure legislation of the Russian Federation]. *Yuridicheskii konsul'tant* [Legal consultant], 1, pp. 4-13.
3. Khlopushin S. (2008) Primenenie UPK posle vneseniya izmenenii [Application of the Criminal Procedure Code after amendments having been made]. *Zakonnost'* [Legality], 4, pp. 9-13.
4. Meshkov M.V. (1992) *Protsessual'noe polozhenie nachal'nika sledstvennogo otdela v sovetskom ugovolnom protsesse. Dokt. Diss. Abstract* [The procedural status of the head of the investigation department in the Soviet criminal procedure. Doct. Diss. Abstract]. Moscow.
5. Shichanin I.I. (2010) Deyatel'nost' prokurora po podgotovke obvinitel'nogo zaklyucheniya i napravleniyu ugovolnogo dela v sud [Public prosecutors' activities related to the preparation of an indictment and transfer of the criminal case to the court]. *Rossiiskii sledovatel'* [Russian investigator], 17, pp. 11-14.
6. Shichanin I.I. (2010) Deyatel'nost' prokurora po sostavleniyu postanovleniya o privlechenii v kachestve obvinyaemogo i pred'yavleniyu obvineniya [Public prosecutors' activities related to giving notice of formal charges and charging]. *Rossiiskii sledovatel'* [Russian investigator], 12, pp. 13-17.
7. Sukolenko E.A. (2011) *Sud kak sub"ekt ugovolno-protsessual'nykh pravootnoshenii v dosudebnom ugovolnom sudoproizvodstve. Dokt. Diss. Abstract* [The court as a participant in criminal procedure relations in pre-trial criminal proceedings. Doct. Diss. Abstract]. Rostov-on-Don.
8. Teligisova S.S. (2012) *Protsessual'nyi status sledovatelya kak sub"ekta ugovolno-protsessual'nykh otnoshenii i stepen' ego protsessual'noi samostoyatel'nosti* [The procedural status of an investigator as a participant in criminal procedure relations and the level of his procedural autonomy]. Moscow: Yurlitinform Publ.
9. Ugovolno-protsessual'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 18.12.2001 № 174-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 22.11.2001: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 05.12.2001 [Criminal Procedure Code of the

Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation No. 174-FZ of December 18, 2001] (2001). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii (St. 4921)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 4921)], 52-I.

10. Zhudro K.S. (2012) Sudebnyi poryadok rassmotreniya zhalob v sootvetstvii so st. 125 UPK RF (k voprosu o vozmozhnosti obzhalovaniya sledovatelem sudebnogo resheniya, ukazaniya prokurora i rukovoditelya sledstvennogo organa) [Judicial grievance procedure in accordance with Article 125 of the Criminal Procedure Code (on the possibility of an investigator's appeal against court decisions, instructions given by the public prosecutor and the head of the investigative body)]. *Ugolovnoe pravo* [Criminal law], 1, pp. 84-89.