

УДК 34

DOI 10.25799/AR.2019.83.2.010

Надзор за следствием: действительность и перспективы

Захарян Алексей Александрович

Аспирант,
кафедра уголовного процесса, правосудия и прокурорского надзора,
юридический факультет,
Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова;
119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, 1;
e-mail: aleksey.zakharyan@gmail.com

Аннотация

В работе показано, что перспективы развития функции надзора за следствием должны быть связаны с расширением полномочий прокурора в ходе предварительного следствия. Прокурор должен давать следователю, как и дознавателю, обязательные для него письменные указания о производстве предварительного следствия, предоставлять прокурору право на любом этапе предварительного следствия знакомиться с материалами уголовного дела, своим постановлением прекращать производство по уголовному делу, поступившему к нему для утверждения обвинительного заключения и так далее. При этом расширение надзорных полномочий прокурора ни в коей мере не может навредить «процессуальной самостоятельности» следователя, чего так опасаются многие критики увеличения надзорных полномочий прокурора, а по сути, их возвращения ему от руководителя следственного органа. Вопросы совершенствования правового статуса прокурора в уголовном судопроизводстве заслуживают несомненного внимания со стороны законодателей в работе по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства в части полномочий прокурора, необходимых ему для осуществления функции надзора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Надеемся, что вместо законодательных новелл, направленных на единичные дополнения полномочий прокурора, будет предпринята назревшая в уголовном процессе реформа правового положения прокурора на досудебных стадиях отечественного уголовного судопроизводства.

Для цитирования в научных исследованиях

Захарян А.А. Надзор за следствием: действительность и перспективы // Вопросы российского и международного права. 2019. Том 9. № 2А. С. 77-83.

Ключевые слова

Прокурорский надзор, досудебная стадия уголовного судопроизводства, уголовный процесс, следственный орган, полномочия прокурора.

Введение

Функция надзора за следствием подвергается широкому обсуждению как со стороны ученого сообщества, так практическими работниками органов прокуратуры. В досудебном производстве в соответствии с ч.1 ст.37 УПК РФ прокурор осуществляет надзор за органами предварительного следствия. В соответствии с положениями Закона России «О прокуратуре», с УПК РФ на досудебных стадиях уголовного судопроизводства прокурор уполномочен выполнять функцию надзора за законностью» [Васильев, 2017]. По нашему мнению, правовое регулирование статуса прокурора в досудебных стадиях отечественного уголовного судопроизводства нуждается в значительных преобразованиях.

Основное содержание

В настоящее время для эффективного осуществления данной функции, на наш взгляд, у прокурора недостаточно полномочий. Функции прокурора в уголовном судопроизводстве реализуются посредством надления прокурора соответствующими уголовно-процессуальными полномочиями. Как писал В.Б. Ястребов, «эффективность прокурорского надзора, имея в виду специфику правового регулирования расследования преступлений, находится в прямой зависимости от законодательного регулирования диапазона и функционального содержания полномочий прокурора» [Ястребов, 2012].

Любые реформы предварительного следствия, изменения взаимоотношений между следователем и прокурором должны воплощаться в жизнь только после глубокого обсуждения их в научных юридических кругах. Необдуманые законодательные инициативы могут негативно сказаться на достижении целей и задач, которые стоят перед различными участниками уголовного судопроизводства, в том числе и перед прокурором.

На наш взгляд, задачи, которые стоят перед прокурором, неразрывно связаны с назначением уголовного судопроизводства (статья 6 УПК РФ) и совпадают с ним. Прокурор, надзирающий за следователем, должен неукоснительно следить за тем, чтобы в полной мере соблюдались права и свободы участников уголовного процесса на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Прокурор в уголовном судопроизводстве призван быть законником, следящим, например, за тем, чтобы следователь реально соблюдал уголовно-процессуальную форму расследования преступлений, обеспечивал права подозреваемого, обвиняемого, не допускал нарушений требований уголовно-процессуального закона и т.п. Однако отечественный законодатель, приводя в жизнь те или иные реформы в уголовном судопроизводстве, не всегда смотрит на их соотношение с назначением уголовного судопроизводства.

Именно так и было с законом от 05 июня 2007 года, который, по мнению многих учёных-процессуалистов, свидетельствовал чуть бы не о полной утрате своих надзорных полномочий в отношении органов предварительного следствия. Из документа следовало, что прокурор лишается существенной части полномочий, позволяющих ему непосредственно осуществлять надзор за законностью предварительного следствия [Ястребова, 2014].

Большинство ученых и практиков выступают за надление прокурора теми полномочиями, которыми он обладал до июня 2007 года. Например, такого мнения придерживаются профессор Л.В. Брусницын, депутат ГД ФС РФ Ю.П. Синельщиков [Синельщиков, 2015]. Заведующая кафедрой уголовно-процессуального права МГЮУ им. О.Е. Кутафина, профессор

Л.А. Воскобитова точно также убеждена, что «необходимо усиливать и процессуально укреплять надзорную функцию прокурора на стадии предварительного следствия» [Воскобитов, 2017]. Однако на этот счет существуют и другие мнения. Так, профессор Б.Я. Гаврилов считает, что в результате реформы выросло качество расследования уголовных дел, укрепилась законность в досудебных стадиях и повысилась эффективность собственно прокурорского надзора [Гаврилов, 2017].

Некоторые современные ученые-процессуалисты предлагают пойти по наиболее радикальному пути дальнейшего ослабления прокурорского надзора на предварительном следствии. Например, А.М. Багмет, Ю.А. Цветков полагают, что прокурор «не только не должен утверждать обвинительное заключение, но и не должен направлять уголовное дело в суд» [Багмет, 2018]. На наш взгляд, к данной точки зрения следует отнестись отрицательно, так как она вновь предполагает передачу части полномочий прокурора руководителю следственного органа и направлена на дальнейшее ослабление правового статуса прокурора в уголовном судопроизводстве, что негативно скажется на обеспечении законности на досудебной стадии уголовного процесса и эффективности прокурорского надзора.

Идеологи реформы считали, что один орган не может одновременно расследовать и наблюдать (надзирать) за следствием. На наш взгляд, прокуратура может одновременно расследовать и надзирать за следствием, так как руководство предварительным следствием не исключает, а, наоборот, предполагает прокурорский надзор. Реформа 2007 года никуда не отделила прокурорский надзор, так как большая часть надзорных полномочий прокурора была передана руководителю следственного органа в рамках ведомственного контроля. В результате прокурорский надзор «почти вовсе исчез, став едва ли не эфемерным» [Головко, 2017], а «надзорные» полномочия превратились в «контрольные». Станным представляется мнение идеологов «реформы», что наличие у прокурора права расследовать и надзирать за следствием – плохо, а наличие у руководителя следственного органа полномочий по расследованию и ведомственному контролю, квази-надзору – хорошо.

Несмотря на то, что прокурор был фактически лишен полномочий, необходимых ему для осуществления надзора за законностью предварительного следствия, законодатель не лишил его данной функции. По смыслу возложенных на прокурора обязанностей по осуществлению функции надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, он вправе проверять, как исполняет возложенные на него процессуальные обязанности руководитель следственного органа (ст.39 УПК РФ). Как пишет В.М. Быков, «это требование закона распространяется на всех следователей» [Быков, 2016]. В случае выявления нарушений требований федерального законодательства, прокурор вправе требовать их незамедлительного устранения не только от следователя, но и от руководителя следственного органа. При этом на практике прокуроры довольно часто направляют требования об устранении нарушений требований федерального законодательства в следственные органы. Из имеющихся в открытом доступе статистических данных на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации об основных показателях деятельности органов прокуратуры¹ следует, что в 2017 году было направлено 268 048 требований об устранении требований федерального законодательства, что на 10 процентов больше, чем в предыдущем 2016 году.

Последующие попытки реформирования прокурорского надзора за следствием также не

¹ Более подробно смотрите на <https://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/>.

увенчалось успехом. Несмотря на предоставленные законом от 28 декабря 2010 года прокурору вновь права отменять незаконное постановление следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, самостоятельно возбуждать уголовное дело он не может. На практике очень часто возникают ситуации, когда надзирающий прокурор отменяет незаконное, по его мнению, постановление следователя об отказе в возбуждении уголовного дела. В своем постановлении об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела прокурор предписывает провести дополнительную проверку сообщения о преступлении. Следователи, как правило, после получения данного постановления проводят формальную проверку и вновь отказывают в возбуждении уголовного дела. Такая же ситуация может возникнуть при возвращении уголовного дела прокурором следователю для производства дополнительного следствия в порядке статьи 221 УПК РФ. Как справедливо отметил Л.В. Головкин, данные реформы предварительного следствия, полномочий прокурора привели к своеобразному «пинг-понгу» - новому феномену отечественного уголовного судопроизводства [Головкин, 2014]. Компромиссным представляется предоставленное прокурору право выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства.

Даже после принятия поправок к Конституции РФ, касающихся статуса и роли прокуратуры и, как следствие, внесение изменений в уголовно-процессуальное законодательство, не усилили надзорные полномочия прокурора².

Функции прокурора, осуществляемые им в ходе предварительного следствия – уголовное преследование и надзор за законностью тесно взаимосвязаны между собой и характеризуются условностью их разделения между собой, их неразрывным единством. При этом некоторые полномочия по уголовному преследованию тесно связаны с надзорными полномочиями и переплетаются с ними в зависимости от той или иной практической ситуации при производстве по уголовному делу. Например, не предоставление прокурору права самостоятельно возбуждать уголовное преследование по фактам выявленных им нарушений закона существенно ограничивает его надзорные полномочия.

В уголовном процессе России наблюдается ряд «деформаций прокурорских функций». Деформация функций прокурора заключается в том, что в соответствии с действующим УПК РФ прокурор не может в полном объеме эффективно использовать свою надзорную функцию. Например, у прокурора отсутствует право прекращать производство по делу, по которому осуществляется предварительное следствие. Однако до принятия Федерального закона от 5 июня 2007 г. №87-ФЗ прокурор по делу, поступившему с обвинительным заключением, мог самостоятельно прекратить уголовное дело.

Такая «деформация» проявляется и в предоставленных прокурором полномочиях. В соответствии с частью 2.1 статьи 37 УПК РФ прокурор вправе по его мотивированному письменному запросу знакомиться с находящимся в производстве следователя материалами уголовного дела. Получается, что данная законодательная конструкция ставит прокурора в зависимое положение по отношению к следователю, что, на наш взгляд, противоречит принципам осуществления надзорной деятельности. Ведь формально, если следователь

² Более подробно также смотрите статью Васильева О.Л. Поправки к Конституции РФ и изменение роли прокурора в отечественном уголовном процессе.

признает письменный запрос прокурора немотивированным, он может и отказать прокурору в ознакомлении с материалами уголовного дела, находящимися в его производстве. Такой возможный «отказ» следователя может негативно сказаться на осуществлении прокурором своей надзорной функции, которую он сможет реализовать только при поступлении к нему уголовного дела с обвинительным заключением.

Реформирование взаимоотношений прокурора с поднадзорным ему следователем должно исходить из выбора модели предварительного следствия. Напомним, что советская, а в настоящее время российская, модель предварительного расследования *mutatis mutandis* тяготеет к германской модели. Российское предварительное следствие очень близко к дознанию, которое осуществляется под надзором и руководством прокурора. Именно прокурор в немецкой модели предварительного следствия обладает полной процессуальной властью над движением дела. Российский прокурор до принятия ФЗ от 05 июня 2007 года такой властью непременно обладал. Большинство европейских стран также идут по инкорпорации немецкой модели предварительного расследования путём расширения полномочий прокуроров [Ильютченко, 2015]. Например, по такому пути пошла Австрия и Швейцария, в которых были упразднены институты следственных судей, а руководство предварительным следствием было передано прокурорам.

Для достижения целей и задач, которые стоят перед прокурором на предварительном следствии, законодателям необходимо существенно расширить надзорные полномочия прокурора, поскольку в настоящее время у прокурора нет действительных полномочий для реализации функции надзора. Как справедливо пишет Васильев О.Л., «получается, что прокуратура в современном отечественном уголовном процессе призвана выполнять функцию прокурорского надзора, не имея для этого нормальных полномочий»³. Также хочется отметить, что в настоящее время «надзор в досудебном производстве не вполне однороден по своему содержанию, так как закон по-разному регулирует отношения, складывающиеся у него с поднадзорными ему органами предварительного следствия и дознания».⁴ Например, необходимым представляется вернуть прокурору право давать обязательные для следователей указания о направлении расследования, о производстве конкретных следственных действий. Данными полномочиями прокурор в современном уголовном процессе обладает, к сожалению, только по отношению к дознавателям. На наш взгляд, указанное отличие полномочий прокурора должно быть нивелировано.

Перспективы развития функции надзора за следствием, конечно, должны быть связаны с расширением полномочий прокурора в ходе предварительного следствия. Так, прокурор должен давать следователю, как и дознавателю, обязательные для него письменные указания о производстве предварительного следствия, предоставлять прокурору право на любом этапе предварительного следствия знакомиться с материалами уголовного дела, своим постановлением прекращать производство по уголовному делу, поступившему к нему для утверждения обвинительного заключения и так далее. Таким образом, полномочия прокурора по надзору за предварительным следствием должны быть существенно расширены, как это было в ранее действовавшем УПК РСФСР 1960 года. При этом расширение надзорных полномочий

³ О.Л. Васильев. Поправки к Конституции РФ и изменение роли прокурора в отечественном уголовном процессе. // Закон. 2017. №3. С.46-59 // СПС «Консультант Плюс».

⁴ А.Н. Артамонов. Полномочия прокурора при надзоре за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия. // Законодательство и практика. 2016. №1. С.73-80. // СПС «Консультант Плюс».

прокурора ни в коей мере не может навредить «процессуальной самостоятельности» следователя, чего так опасаются многие критики увеличения надзорных полномочий прокурора, а по сути, их возвращения ему от руководителя следственного органа. Любые реформы правового положения прокурора должны быть связаны с общеправовым принципом справедливости, который учитывал баланс интересов всех участников уголовного судопроизводства. Данная проблема приобрела особую актуальность после всем известной реформы 2007 года. С момента принятия указанной «реформы» уже прошло более десяти лет, однако из утраченных у прокурора полномочий ему была возвращена лишь малая их часть.

Заключение

Вопросы совершенствования правового статуса прокурора в уголовном судопроизводстве заслуживают несомненного внимания со стороны законодателей в работе по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства в части полномочий прокурора, необходимых ему для осуществления функции надзора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Надеемся, что вместо законодательных новелл, направленных на единичные дополнения полномочий прокурора, будет предпринята назревшая в уголовном процессе реформа правового положения прокурора на досудебных стадиях отечественного уголовного судопроизводства.

Библиография

1. Артамонов А.Н. Полномочия прокурора при надзоре за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия.
2. Багмет А.М., Цветков Ю.А. Утверждение обвинительного заключения прокурором: рудимент или необходимость?
3. Быков В.М. Правовое положение прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.
4. Воскобитова Л.А. Обвинение или обвинительный уклон?
5. Васильев О.Л. Поправки к Конституции РФ и изменение роли прокурора в отечественном уголовном процессе.
6. Головкин Л.В. Архетипы досудебного производства, возможные перспективы развития отечественного предварительного следствия.
7. Ильютченко Н.В. Оптимизация уголовного процесса: опыт Австрии.
8. Курс уголовного процесса / под ред. Л.В. Головкин. М.: Статут, 2016.
9. Синельщиков Ю.П. Перспективы развития законодательства о прокуратуре в сфере досудебного уголовного процесса.
10. Статистические данные с сайта Генеральной прокуратуры РФ <https://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/>.
11. Ястребов В.Б. Процессуальный статус прокурора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства: правовое регулирование и перспективы развития.
12. Ястребов В.Б. Судебная реформа 1864 года и судьбы российской прокуратуры.

Supervision of the effect: reality and perspectives

Aleksei A. Zakharyan

Post-graduate student,
Department of Criminal Procedure, Justice and Prosecutorial Supervision of the Faculty of Law,
Lomonosov Moscow State University,
119991, 1, Leninskie Gory, Moscow, Russian Federation;
e-mail: aleksey.zakharyan@gmail.com

Aleksei A. Zakharyan

Annotation

The paper shows that the prospects for the development of the investigation supervision function should be related to the expansion of the powers of the prosecutor during the preliminary investigation. The prosecutor must give the investigator, as well as the investigator, written instructions for the preliminary investigation, give the prosecutor the right at any stage of the preliminary investigation to familiarize themselves with the materials of the criminal case, by their decision to discontinue the criminal case submitted to him for the confirmation of the indictment and so further. At the same time, the expansion of the supervisory powers of the prosecutor in no way can harm the “procedural independence” of the investigator, which many critics fear of increasing the supervisory powers of the prosecutor, and in fact, their return to him from the head of the investigative body. The issues of improving the legal status of the prosecutor in criminal proceedings deserve undoubted attention from the legislators in improving the criminal procedural legislation in terms of the powers of the prosecutor necessary for him to exercise the function of supervision in the pre-trial stages of criminal proceedings. We hope that instead of legislative novels aimed at single additions to the powers of the prosecutor, a reform of the legal status of the prosecutor at the pretrial stages of the domestic criminal procedure will be undertaken in the criminal process.

For citation

Zakharyan A.A. (2019) Nadzor za sledstviyem: deystvitel'nost' i perspektivy [Supervision of the effect: reality and prospects]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 9 (2A), pp. 77-83.

Keywords

Prosecutor's supervision, pre-trial stage of criminal proceedings, criminal procedure, investigative body, powers of the prosecutor.

References

1. Artamonov A.N. The powers of the prosecutor in supervising the implementation of laws by the bodies of inquiry and preliminary investigation.
2. Bagmet A.M., Tsvetkov Yu.A. The statement of the indictment by the prosecutor: rudiment or necessity?
3. Bykov V.M. The legal status of the prosecutor in the pre-trial stages of criminal proceedings.
4. Voskobitova L.A. Charge or accusatory?
5. Vasiliev O.L. Amendments to the Constitution of the Russian Federation and changing the role of the prosecutor in the domestic criminal process.
6. Golovko L.V. The archetypes of pre-trial proceedings, the possible prospects for the development of domestic preliminary investigation.
7. Ilyutchenko N.V. Optimization of the criminal process: the experience of Austria.
8. The course of the criminal process / ed. L.V. Golovko. M.: Statute, 2016.
9. Sinelshchikov Yu.P. Prospects for the development of legislation on the prosecutor's office in the field of pre-trial criminal proceedings.
10. Statistical data from the website of the Prosecutor General of the Russian Federation <https://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/>.
11. Yastrebov V.B. The procedural status of the prosecutor in the pre-trial stages of criminal proceedings: legal regulation and development prospects.
12. Yastrebov V.B. Judicial reform of 1864 and the fate of the Russian prosecutor's office.