

Марченко Дмитрий Александрович

бакалавр юрид. наук, магистрант

ФГБОУ ВО «Российский государственный

университет правосудия»

г. Москва

ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ СУЩНОСТИ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА ПО НАДЗОРУ ЗА ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫМ СЛЕДСТВИЕМ

***Аннотация:** в статье рассматриваются направления реформы прокурорского надзора за следствием. Автором обосновывается ряд выводов о том, что надзорно-контрольная сущность полномочий прокурора позволяет на современном этапе сохранить свое позитивное влияние на процессуальную деятельность органов предварительного расследования.*

***Ключевые слова:** прокурорский надзор, предварительное расследование, следователь, расследование уголовного дела, постановление, возвращение уголовного дела.*

Предварительное расследование преступлений является специфической сферой социальной деятельности, в которой в значительной степени допускается ограничение основных конституционных прав и свобод человека, охраняемых государством. Но это ограничение обязательно должно быть законным и обоснованным. Если непосредственно охрана прав и свобод граждан – обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ), соответственно, оно должно предусмотреть особый механизм реализации такой обязанности в рассматриваемой сфере социальной деятельности. Роль такого механизма и была непосредственно возложена на прокурора, процессуальная деятельность которого в таком направлении именуется прокурорским надзором за органами предварительного расследования. Нарушения установленного законодательства при проведении расследования – это своего рода чрезвычайная ситуация, поэтому система прокурорского надзора включает в себя механизмы как пресекающие нарушения, так и устраняющие их. Однако обеспечить выполнение такого условия только средствами надзора

невозможно. Поэтому достаточно логично, что законодатель в ранее действовавшем УПК РСФСР наделил прокурора в значительно большей мере полномочиями контрольного, чем надзорного характера за такой сферой социальной деятельности. Такое предоставляло возможность прокурору предотвращать нарушения закона путем реализации превентивного контроля при санкционировании процессуальных решений следователя, корректировать его работу путем дачи указаний по уголовному делу, а также в единоличном порядке отменять незаконные и необоснованные решения следователя, достаточно быстро устраняя таким методом нарушения закона [1, с. 11].

Необходимо отметить, что надзор за законностью в досудебном производстве в качестве цели процессуальной деятельности прокурора был определен и установлен в УПК РФ (ч. 1 ст. 37). Однако при этом законодатель частично ограничил в сравнении с УПК РСФСР полномочия прокурора. Так, например, принадлежащие ему полномочия контрольного характера по санкционированию ряда процессуальных решений следователя о производстве следственных и иных процессуальных действий, применении мер уголовно-процессуального принуждения были переданы суду. Но в значительной степени на сущности деятельности прокурора такое не отразилось, так как суд вправе был рассматривать и принимать решения по ходатайствам следователя только при наличии согласия на это прокурора. Потому она продолжала оставаться надзорно-контрольной [2, с. 51].

Так, Федеральный закон от 05.06.2007 №87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», абсолютно не изменяя целей процессуальной деятельности прокурора в досудебных стадиях, вместе с этим значительно ограничил средства их достижения. Отечественный законодатель, сократив полномочия прокурора по надзору за следствием, все равно не изменил сущность такой деятельности. Она, как и ранее осталась надзорно-контрольной, что и дало возможность пусть не в полном объеме, но сохранить силу прокурорского воздействия на законность предварительного следствия.

Наиболее важным полномочием, сочетающим в себе надзорные и контрольные начала, является имеющееся право прокурора оценивать итоги деятельности следователя по уголовному делу с точки зрения полноты, всесторонности, объективности исследования обстоятельств совершенного преступления, правильности его квалификации, соблюдения при производстве следствия норм уголовно-процессуального права. Такая оценка дается им на основании изучения и исследования материалов дела, поступившего непосредственно к нему с обвинительным заключением либо постановлением о применении принудительных мер медицинского характера, а ее результаты обязательно отражаются в процессуальных решениях, регламентированных положениями ст. 221 и ч. 5 ст. 439 УПК РФ. Если, по мнению прокурора, материалы уголовного дела соответствуют всем требованиям, предъявляемым законом к ходу расследования и его результатам, то он утверждает обвинительное заключение либо постановление о применении принудительных мер медицинского характера и направляет уголовное дело в суд, положительно, таким образом, оценивая деятельность следователя. В тех же случаях, когда результаты расследования не соответствуют требованиям закона, прокурор принимает отрицательное для следователя процессуальное решение – возвращает уголовное дело для производства дополнительного следствия (п. 2 ч. 1 ст. 221, п. 2 ч. 5 ст. 439 УПК). Следственно-судебная практика указывает на то, что прокуроры такое право используют достаточно широко. Например, в 2015 году прокурорами РФ на доследование было возвращено следователям СК РФ – 3118, ОВД – 18560, ФСКН – 1183 уголовных дела, в 2016 году следователям СК РФ – 3950, ОВД – 17908, ФСКН – 1197 [3].

Наличие такого права у прокурора – достаточно мощный инструмент превентивного воздействия на процессуальную деятельность следователя и руководителя следственного органа. Понимание и осознание ими того, что итоговая оценка результатов их труда принадлежит именно прокурору, заставляет их стремиться к качественному расследованию уголовных дел, внимательно относиться к иным формам прокурорского реагирования, направляемым в их адрес в ходе производства по уголовному делу. Да, следователь может не согласиться с

вынесенным решением прокурора, обжаловав его с согласия своего руководителя вышестоящему прокурору (п. 5 ч. 2 ст. 38, ч. 4 ст. 221 УПК РФ). Однако, как показывает повседневная практика, шансов на положительное разрешение жалобы достаточно мало. Так, например, следователями Следственного комитета РФ по Ростовской области в 2016 году было обжаловано 50 вынесенных решений о возвращении уголовного дела на доследование, но вышестоящим прокурором удовлетворена была только лишь одна жалоба. А от следователей ОВД вообще поступила одна жалоба [5].

Значимость такого права заключается в том, что оно фактически нивелирует потерю прокурором ряда полномочий именно контрольного характера, понесенных им в связи с принятием вышеприведенного Закона №87-ФЗ, что достаточно негативно воспринимается работниками Следственного комитета РФ. Например, Ю.А. Цветков оценивая такое полномочие, высказал мнение: «Стремясь частично компенсировать потерю процессуальных кулаков, прокурор использует свои исключительно крепкие процессуальные челюсти в виде полномочия утверждать обвинительное заключение. И как утверждает большинство руководителей территориальных следственных органов, именно это полномочие предоставляет прокурору возможность, по-прежнему, оказывать определяющее влияние на реализацию уголовной политики» [7, с. 20].

Подтекст вышеприведенной оценки – лишить прокурора и такого права. Работникам следственных необходимо поддерживать законодателя за то, что на сложном пути движения уголовного дела в суд присутствует прокурор. Иначе число оправдательных приговоров и случаев возвращения судами уголовных дел на доследование возросло бы в несколько раз. Так, примерно 10–15% возвращенных прокурорами уголовных дел повторно ему не направляются. Они прекращаются, в том числе и по реабилитирующим основаниям. Например, в 2015 году судами было возвращено прокурору 1 260 уголовных дел, расследованных следователями СК РФ, 4 355 дел, следователями ОВД, и 347 дел в 2016 году возвращено соответственно 1232 и 3385, соответственно [4].

В круге полномочий прокурора по уголовному делу, поступившему с обвинительным заключением, закон называет освобождение обвиняемого из-под стражи в том случае, если следователь нарушил требования ч. 5 ст. 109 УПК, а предельный срок содержания обвиняемого под стражей истек (ч. 2 ст. 221 УПК РФ). Такая норма, ограничивая основания освобождения лица из-под стражи, не в полном объеме соответствует принципу неприкосновенности личности, нормы которого обязывают прокурора своевременно освободить всякого, кто не только свыше установленного срока содержится под стражей, но и если само заключение под стражу оказалось незаконным (ч. 2 ст. 10 УПК). По этой причине прокурор, придя к выводу, что в действиях обвиняемого отсутствует состав либо событие преступного посягательства или он непричастен к совершению преступного деяния, обязан не только возвратить уголовное дело следователю для его прекращения (коль сам лишен такого права), но и немедленно освободить обвиняемого из-под стражи, а не требовать этого от следователя. Помимо этого, прокурор вправе прекратить уголовное дело, поступившее к нему с постановлением о применении мер медицинского характера (п. 3 ч. 5 ст. 439 УПК). Хотя в этой статье не упоминается об обязанности прокурора одновременно с прекращением уголовного дела освободить лицо из-под стражи, если такая мера пресечения к нему была применена, но такой вывод следует из положений ч. 3 ст. 239 УПК РФ, регулирующих содержание постановления о прекращении уголовного дела.

Процессуальные полномочия прокурора на первоначальной стадии уголовного процесса также носят характер контроля, а не надзора. Первое из них, предоставляющее ему право оперативно и своевременно устранять допущенное нарушение закона, – отмена постановления следователя о возбуждении уголовного дела (ч. 4 ст. 146 УПК РФ). Так, например, в 2015 году ими было отменено 412 постановлений следователей СК РФ и 521 постановление следователей ОВД, в 2016 году отменено, соответственно, 593 и 481 [3].

Однако по интенсивности использования такое процессуальное право уступает праву прокурора отменять незаконные и необоснованные решения следователя об отказе в возбуждении уголовного дела (ч. 6 ст. 148 УПК). Так, например,

прокурорами Омской области за 2015 года было отменено всего 3 постановления о возбуждении уголовного дела, вынесенных следователями СК РФ, а постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела – 806. За 2016 год отмены постановлений о возбуждении уголовного дела вообще не было, а постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела отменено 680. Помимо этого таких постановлений соответственно 84 и 93. Это объясняется тем, что в МВД РФ давно уже существует правило, в соответствии с которым следователям направляются лишь такие сообщения о преступных посягательствах, по которым, обычно, не требуется дополнительная проверка [6].

С принятием Федерального закона от 28.12.2010 №404-ФЗ прокурору были возвращены законодателем полномочия по отмене незаконных и необоснованных решений следователя и его руководителя о прекращении уголовного дела либо уголовного преследования, о приостановлении производства по уголовному делу (ч. 1.1 ст. 211, ч. 1 ст. 214 УПК), которые усилили контрольные начала в его процессуальной деятельности.

Таким образом, процессуальное значение рассмотренных полномочий прокурора заключается не только в том, что они предоставляют ему возможность оперативно и своевременно устранять выявленные недостатки и нарушения в работе следователя, но и в том, что понимание и осознание следователем самой только возможности их применения оказывает на него большее дисциплинирующее воздействие, нежели полномочия чисто надзорного характера. Наличие их и обеспечивает прокурору возможность оказывать, по-прежнему, значительное воздействие на процессуальную деятельность следователя.

Список литературы

1. Волынский В.В. Судебный контроль, прокурорский надзор на стадии возбуждения уголовного дела: назначение и соотношение // Российский следователь. – 2016. – №9. – С. 11.
2. Дорошков В.В. Общие и специальные полномочия прокурора в уголовном процессе // Мировой судья. – 2015. – №11. – С. 51.

3. Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры. Возвращение уголовных дел для производства дополнительного следствия за 2015–2016 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.genproc.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2017).

4. Судебная статистика. Судебный департамент Верховного суда РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravo.ru> (дата обращения: 30.12.2017).

5. Статистические отчеты по итогам работы Прокуратуры Ростовской области за 2016 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.prokuror-rostov.ru/statistics> (дата обращения 30.12.2017).

6. Статистическая информация по итогам работы Прокуратуры Омской области за 2015–2016 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.genproc.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2017).

7. Цветков Ю.А. Кризис социально-правовой идентичности следователя и прокурора // Уголовное судопроизводство. – 2014. – №1. – С. 20.