

Надзор за исполнением законов – главная функция прокурора в досудебном производстве по уголовным делам

Данное сообщение построено на тридцатилетнем опыте работы автора в органах прокуратуры, на опыте работы в качестве адвоката, преподавателя по предмету «Прокурорский надзор» в одном из ВУЗОВ Москвы, а также депутата Государственной Думы РФ.

Понятие «функция прокуратуры» в литературе определяется как какой-либо основной вид ее деятельности, который, во-первых, характеризуется определенным предметом ведения, и, во-вторых, требует использования присущих ему полномочий и правовых средств. Перечень основных функций прокуратуры, которые могли бы иметь место в досудебном производстве по уголовным делам определен в Законе «О прокуратуре Российской Федерации». Это следующие виды деятельности: а) надзор за исполнением законов; б) уголовное преследование за совершение преступлений; в) координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; г) международное сотрудничество; д) рассмотрение жалоб на действия должностных лиц уголовного судопроизводства (ст. 1,2,8,10 Закона).

Однако, функции рассмотрения жалоб и международного сотрудничества на практике поглощаются надзорной функцией. Функция координации деятельности правоохранительных органов в процессе расследования уголовных дел утратила свое значение после принятия Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87, который лишил прокурора права процессуального руководства следствием. Поэтому на сегодня принято говорить о наличии лишь двух функций прокурора в досудебном производстве: это, во-первых, надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия, во-вторых, осуществление от имени государства уголовного преследования. О двух этих функциях говорит ч.1 ст.37 УПК РФ.

Следует заметить, что прокурорских работников мало интересует вопрос, какую функцию (надзора или уголовного преследования) они осуществляют в ходе досудебного производства. Прокуроры просто используют все имеющиеся у них полномочия, не относя эти действия к одной или другой функции. Тем не менее вопрос о функциях должен иметь и практическое значение, т.к. ответ на него определяет как линию (стратегию) органов

прокуратуры в этой сфере в масштабах государства, так и поведение (тактику) прокурора в отношении конкретного уголовного дела.

В литературе на протяжении многих лет весьма распространенным является мнение о том, что функция уголовного преследования в ходе дознания и предварительного следствия присуща лишь органам расследования. У прокурора она появляется только при поддержании обвинения в суде, а в досудебном производстве прокурор осуществляет функцию надзора за законностью.

Процессуалист В.С.Зеленецкий пишет: «...В стадии предварительного расследования функция уголовного преследования...реализуется сначала в деятельности следователя по изобличению лица, совершившего преступление, затем приобретает форму следственного обвинения, а после утверждения прокурором обвинительного заключения – форму обвинения государственного»¹.

Другой автор, Гришин А.И. правильно указывает: «Осуществляя надзор ...прокурор автоматически лишается полномочий по реализации функций обвинения. В противном случае его надзорная деятельность утратит свое значение, так как нелогично говорить об объективности надзора одновременно с осуществлением функции обвинения»².

Однако многие маститые ученые неоднократно заявляли о том, что функция надзора прокуратуры на досудебном производстве не нужна. Так, И.Л.Петрухин в связи с этим отмечал: «При хорошо поставленном судебном контроле прокурорский надзор в некоторых отношениях становится излишним. Нет надобности в том, чтобы одни и те же контрольные функции выполняли разные органы»³.

Подобные высказывания связаны с тем, что их авторы попросту не осведомлены о том, что в деятельности российских органов расследования всегда было множество беззаконий, которые невозможно своевременно и эффективно устранить в суде. Так, существующий в прокуратуре порядок ежедневных проверок в ИВС позволяет оперативно выявить незаконно задержанного гражданина и незамедлительно отреагировать на это нарушение. Суд же рассмотрит такой факт лишь спустя несколько дней после того, как гражданин освободится из ИВС и подаст в суд соответствующую жалобу. Суд не примет никаких мер по заявлению гражданина о применении к нему насилия в ходе расследования дела, а

прокурор по этому факту проведет проверку и направит соответствующий материал в следственный орган для решения вопроса о возбуждении уголовного дела на основании п.2 ч.2 ст.37 УПК РФ. Или еще пример. В последние годы в следственных подразделениях органов внутренних дел Москвы сложилась практика, при которой следователи, рассмотрев ходатайство той или иной стороны по делу, ответ автору ходатайства не направляют, хотя в дело подшивают копию такого ответа. В этих случаях решение следователя в суд не обжалуешь, а бездействие следователя в связи с не направлением ответа в суде доказать не удастся (ведь копия ответа у следователя есть). Прокурор в таких случаях способен явиться с проверкой в канцелярию соответствующего следственного подразделения, выявить и устранить эти безобразия.

Сторонников разрушения надзорной функции прокуратуры поубавилось после того, как в 2007 – 2011 годах законодатель расширил полномочия органов расследования и создал некоторые новые органы уголовного преследования (начальник подразделения дознания, следователь - криминалист).

На сегодня стало очевидным, что органы расследования не всегда озабочены установлением истины и в основном заботятся лишь об изобличении и привлечении к ответственности лиц, совершивших преступления.

«Поскольку уголовное преследование – единственная по УПК РФ функция органов расследования, то все виды деятельности этих органов правомерно рассматривать как способы реализации этой функции. Деятельность дознавателя и следователя на начальном этапе расследования не имеет иной цели, кроме как установить, кем было совершено то преступление, по признакам которого возбуждено уголовное дело» - правильно пишет З.Ш.Гатауллин⁴.

Правда, преобладающее мнение о том, что на стадии предварительного расследования прокурор осуществляет функцию надзора несколько поколебало введение в УПК РФ главы 40.1 «Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве», где предусмотрено, что такое соглашение с подозреваемым заключает прокурор. Некоторым показалось, что эта деятельность прокурора сопряжена с реализацией функции уголовного преследования. Однако в литературе в этой связи даны убедительные обоснования того, что прокурор, несмотря на это нововведение, по-прежнему не осуществляет функцию

уголовного преследования. Вот одно из этих мнений: « У полномочий прокурора по заключению досудебного соглашения иное предназначение. Думается, они носят преимущественно надзорный характер, поскольку выступают своеобразным барьером от недобросовестных действий следователя, гарантией того, что подозреваемому (обвиняемому) не будет предоставлена необоснованная возможность применения по уголовному делу особого порядка проведения судебного заседания и, как следствие, смягчения наказания с учетом ст. 62 УК РФ»⁵.

В правовых публикациях 2011-2012 годов постоянно поднимается вопрос об усилении надзорной функции прокурора путем расширения его полномочий в рамках тех, которые он имел до принятия Закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ. Представляется, что необходимость расширения этих полномочий обусловлена, в основном, двумя обстоятельствами. Во-первых, необоснованностью их сужения Законом от 5 июня 2007 года, во-вторых, заметным ухудшением положения дел с законностью в сфере уголовного судопроизводства в течение пяти последних лет.

В одной из своих работ профессор В.Быков поставил вопросы: « Почему прокурорский надзор за следователями, которые расследуют большинство тяжких и опасных преступлений, стал законодателю практически не нужен?!... Какие научные разработки проведены перед принятием этих законов? Кто с ними знакомился и обсуждал? Привлекались ли к подготовке этих законов известные своими трудами в области уголовного процесса специалисты, ученые и практики? Какую оценку проектам законов дали эти специалисты?»⁶. Попытаюсь ответить на эти вопросы.

Изучение архивов и протоколов Госдумы, относящихся к принятию Закона от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ, показало, что Закон был принят поспешно, непродуманно и на эмоциях. Принятию этого закона не предшествовали какие-либо обсуждения в печати, либо в научном сообществе. Остановлюсь на стенограммах трех пленарных заседаний Государственной Думы в марте-апреле 2007 года, на которых обсуждался закон.

Докладчиком по законопроекту в первом чтении выступил депутат Волков А.Н. В прошлом он был начальником УВД Амурской, а позже Курской областей. Вот выдержки из выступления этого депутата - «могильщика прокуратуры»: «Действующий в нашей стране прокурорский надзор не имеет аналогов в мировой практике правоохранительной деятельности. Он содержит в себе функции надзора и государственного контроля, уголовного

преследования и поддержания обвинения в суде, административной юрисдикции, обеспечения исполнения судебных решений и судебного надзора. Действительно, такие всеобъемлющие задачи под силу только Всевышнему... По нашему мнению, эти функции несовместимы, а их концентрация создает условия для многочисленных нарушений прав граждан и юридических лиц. Часть статей УПК, которые данным законопроектом предлагается исключить, избыточны для прокуратуры, очень затратны, при их исполнении, строго говоря, их просто невозможно исполнить (если бы было время, я привел бы некоторые примеры), либо они обременительны для граждан и коррупционны. Мы предлагаем освободить прокурора от ряда уголовно-процессуальных действий... Во всех этих случаях и по действующему УПК – я прошу обратить на это внимание, - и по предлагаемому законопроекту окончательное решение все равно за судом. Это промежуточное звено, получается (*т.е. прокуратура – Ю.С.*). Внесение изменений в УПК позволит сконцентрировать усилия прокурора на приоритетной функции – проверке исполнения требований федерального закона органами дознания, органами предварительного следствия, а также должностными лицами при расследовании уголовных дел. Одновременно проект закона направлен на повышение самостоятельности руководителей всех звеньев следственных подразделений, усиление ответственности дознавателей, следователей и их непосредственных руководителей за полноту, обоснованность и своевременность принимаемых решений, качество проводимых уголовно-процессуальных действий. Предлагаемыми изменениями в УПК расширяется процессуальная самостоятельность в принятии решений не только следователей прокуратуры, но и следователей и дознавателей иных федеральных ведомств».

Что присутствует в этой речи, некомпетентность или попытка обмануть думскую аудиторию? Боюсь, что и то и другое, а короче –винегрет. Разумеется, в зале были слышны и иные мнения. Громче всех возражали Илюхин В.И. и Хинштейн А.Е., а также Горячева С.П., Езерский Н.Н., Савельев А.Н. и другие. Вот выдержка из выступления Илюхина В.И.: « ...Я почему говорю о том, что законопроект разрушительный? Ведь вывеска какая? Создать Следственный комитет. А на самом деле что под этой вывеской? Ограничить полномочия прокуратуры, а по сути дела, урезать прокурорский надзор донельзя и превратить его в бумажного змея». Однако противники таких «перемен» оказались в меньшинстве. В первом, втором и третьем чтении законопроект набирал по 70% депутатских голосов. Нельзя

не отметить, что в этих обсуждениях лишили слова саму прокуратуру. Руководство Генпрокуратуры РФ даже не пригласили на заседание Думы.

Отвечать на вопросы профессора Быкова, используя конкретные материалы, можно было бы и далее, однако, боюсь, что меня обвинят в нарушении этики, в попытке очернения учреждения, в котором я сейчас получаю зарплату, поэтому перейду ко второму тезису в поддержку о необходимости расширения прокурорских полномочий.

Далее следует отметить, что из-за происшедшего в 2007 году ослабления прокурорского надзора положение дел с законностью в уголовном процессе резко ухудшилось. Об этом свидетельствуют независимые цифры – статистика по жалобам, поступающим в Государственную Думу РФ. Удельный вес жалоб по вопросам деятельности правоохранительной системы после июня 2007 г. существенно возрос. Так, если в период работы Госдумы четвертого созыва (2003-2007 гг.) такие жалобы составляли лишь 12%, то в период работы Думы пятого созыва (2007-2011 гг.) уже 31%. В январе текущего года такие обращения составили 52% от всех поступивших. Из числа обращений, поступивших за истекшие 4 месяца в мой депутатский почтовый ящик, 55% были направлены для разрешения прокурорам разных уровней.

Особенно остро в уголовном процессе стоит проблема коррупции чиновников-правоохранителей. Это явление становится все более массовым. Предпринимаемые руководством страны меры по преодолению коррупции должны реализовываться прежде всего через последовательную уголовно-правовую политику в этой сфере. Однако сами правоохранители как никогда поражены этим злом. Дело доходит до того, что по делам и материалам о взятках следователи и оперативные работники требуют мзду от взяткополучателей. Следователи все чаще берут деньги за принятие законных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении уголовного преследования, об оставлении обвиняемого на время следствия на свободе под подпиской о невыезде. Деньги при этом следователи делят со своими непосредственными начальниками, которые обладают всей полнотой власти в отношении этих следователей, что серьезно осложняет выявление таких злоупотреблений.

После принятия Закона от 5 июня 2007 года один известный политик в телеинтервью заявил, что положения этого Закона позволят перерезать каналы, по которым деньги текут к коррумпированным прокурорам. На

сегодня очевидно, что эти денежные потоки (там, где они были) перенаправлены в карманы руководителей следственных органов разного уровня.

В последнее время по стране прокатилась вспышка насилий, которые учиняют правоохранители в отношении обвиняемых, подозреваемых и просто свидетелей. Прошедшая аттестация привела к избавлению районных подразделений полиции от так называемых «лишних», «демагогов» и «неуправляемых людей». Она позволила руководителям в ряде мест сформировать коллективы из преданных руководству бойцов, способных к решению стоящих задач любыми методами. Эта кадровая политика помогает вершить и покрывать насилие как метод раскрытия преступлений и борьбы с правонарушителями.

В диком положении оказались многие лица, пострадавшие от преступлений. Формально и потерпевший и следователь на одной стороне линии фронта, так как оба являются стороной обвинения. Однако на практике у них совершенно разные интересы. Интересы потерпевшего – это изобличение и наказание всех виновных в преступлении, а также полное возмещение причиненного ему вреда. Следователь и его руководители стремятся поскорее закончить уголовное дело с минимальными затратами. Их цель ограничивается выявлением хотя бы одного виновного в преступлении и преданием его суду. От состоятельных граждан и организаций, пострадавших от преступлений, следователи совершенно открыто требуют денег под видом того, что они будут заниматься этим делом вечерами и в выходные дни, а потому они нуждаются в дополнительной оплате. Следователи месяцами не признают жертвы преступлений потерпевшими, дабы не иметь участника процесса, наделенного в соответствии со ст. 42 УПК РФ широкими правами. Одному обществу с ограниченной ответственностью в результате мошенничества был причинен ущерб на сотни миллионов рублей. Следователь окружного управления внутренних дел Москвы вынес постановление о возбуждении дела, в котором признал этот факт, однако потерпевшей организация была признана спустя год и лишь после того, как представители этого ООО написали десятки жалоб и ходатайств во все структуры МВД от следователя до министра. Причем прокуратура административного округа при первом же обращении к ней пострадавшей организации потребовала от следователя вынести постановление о признании потерпевшим. Однако это так называемое «требование», как это нередко бывает, органы расследования напрочь проигнорировали.

Полагаю, что сегодняшний статус прокурора надлежало бы дополнить следующими полномочиями:

- возбуждать уголовное дело и в порядке, установленном УПК РФ, поручать его расследование дознавателю, либо следователю;
- принимать уголовное дело к своему производству, участвовать в производстве предварительного расследования, либо лично производить отдельные следственные и иные процессуальные действия;
- в необходимых случаях давать письменные указания о направлении расследования, производстве следственных и иных процессуальных действий;
- давать согласие дознавателю, следователю на возбуждение перед судом ходатайства об избрании, отмене или изменении меры пресечения либо о производстве иного процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения;
- разрешать отводы, заявленные нижестоящему прокурору, следователю, дознавателю, а также самоотводы;
- отстранять дознавателя, следователя, иных должностных лиц, являющихся участниками досудебного производства по уголовному делу от производства расследования, если ими допущено нарушение требований УПК РФ;
- отменять любые незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, следователя, дознавателя в порядке, установленном УПК РФ;
- продлевать срок предварительного расследования и дознания;
- утверждать постановление дознавателя, следователя о прекращении производства по уголовному делу по не реабилитирующим основаниям;
- возвращать уголовное дело, поступившее с обвинительным заключением или обвинительным актом, дознавателю, следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования;
- приостанавливать или прекращать производство по уголовному делу;
- своим постановлением освобождать подозреваемого, к которому применено задержание с нарушением требований ст.91 УПК РФ, а также по истечении 48 часов с момента задержания.

Вместе с тем считаю, что прокурору не следует возвращать ранее существовавшее полномочие давать согласие дознавателю, следователю на

возбуждение уголовного дела. Даже в условиях Москвы это правило не соблюдалось и прокуроры нередко давали такое согласие задним числом, особенно в тех случаях, когда следователь, дознаватель выезжал на место происшествия в нерабочее время. В сельских районах с малой численностью прокуратур это требование нарушалось повсеместно.

Решение этих вопросов позволит повысить эффективность прокурорского надзора в ходе предварительного расследования и будет способствовать укреплению законности в правоохранительной сфере. Кадры, способные вести эту работу, в прокуратуре пока что остались.

Список использованных источников:

1. Быков В.М. Актуальные проблемы уголовного судопроизводства// Познание, 2008
2. Гатауллин З.Ш. Уголовное преследование как функция прокурора // Законность, 2010, № 2
3. Гришин А.И. Состязательность уголовного судопроизводства и предварительное расследование // Правоведение, 1998, № 3
4. Зеленецкий В.С. Функциональная структура прокурорской деятельности // Харьков, 1978.
5. Петрухин И.Л. Прокурорский надзор и судебный контроль за следствием // Российская юстиция, 1998, № 9
6. Тетюев С.В., Буглаева Е.А. О новых полномочиях прокурора в досудебном производстве // Российская юстиция, 2010, № 1