

Исламова Эльнара Рафисовна

кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского надзора
и участия прокурора в рассмотрении уголовных,
гражданских и арбитражных дел
Санкт-Петербургского юридического института
(филиала) Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, советник юстиции

ПРОКУРОР И РУКОВОДИТЕЛЬ СЛЕДСТВЕННОГО ОРГАНА: СООТНОШЕНИЕ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Аннотация:

В статье на основании анализа законодательства, правоприменительной практики, а также исследования мнений прокурорских работников рассмотрена проблема соотношения процессуальных полномочий прокурора и руководителя следственного органа. Отмечены существенные недостатки правовой регламентации полномочий прокурора. Сформулированы предложения, направленные на обеспечение законности уголовно-процессуальной деятельности.

Ключевые слова:

прокурор, руководитель следственного органа, процессуальные полномочия, требование, возбуждение уголовного дела, предварительное расследование.

Islamova Elnara Rafisovna

PhD in Law, Assistant Professor,
Department of Prosecutorial Supervision
and Participation in the Civil and Arbitration Cases,
Saint Petersburg Law Institute (branch) of
Academy of the Prosecutor General of
the Russian Federation,
Councilor of Justice

THE PROSECUTOR AND THE HEAD OF THE INVESTIGATIVE BODY: CORRELATION OF PROCEDURAL POWERS

Summary:

On the basis of the analysis of legislation, law enforcement practice and the study of the views of public prosecution officers, the article considers correlation of procedural powers of a prosecutor and a head of the investigative body. The lack of legal regulation of prosecutor's powers is emphasized. The author has formulated some proposals aimed at ensuring the legality of criminal procedure.

Keywords:

prosecutor, head of investigative body, procedural powers, demand, initiation of a criminal case, preliminary investigation.

Изменения, внесенные в УПК РФ Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ, обусловили перераспределение процессуальных полномочий между прокурором и новым участником уголовного судопроизводства со стороны обвинения – руководителем следственного органа. Так, руководитель следственного органа был наделен ранее принадлежавшими прокурору полномочиями, связанными с процессуальным руководством. Одновременно прокурор лишен права возбуждать уголовные дела, давать согласие 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, и многих других полномочий. Такие изменения не могли не вызвать проблем правоприменения и дискуссий ученых о функциях, полномочиях прокурора и руководителя следственного органа, а также их соотношении. Изучению этих вопросов посвящено большое количество научных исследований, в том числе диссертационного уровня [1; 2, с. 106; 3, с. 109–123; 4].

Процессуалистами совершенно обоснованно отмечается, что в связи с вышеуказанными изменениями уголовно-процессуального законодательства сложился «конфликт полномочий» руководителя следственного органа и прокурора [5, с. 12, 19, 21], возникла проблема оптимального разделения труда между должностными лицами государственных органов, выступающих на одной процессуальной стороне, и оптимизации процедуры досудебного производства [6, с. 27]. В.Ф. Крюков справедливо указывает, что в современных условиях для реализации назначения уголовного судопроизводства на его досудебных стадиях большое значение имеют правильное уяснение и ответственное, основанное на уголовно-процессуальном законодательстве выстраивание процессуальных отношений надзирающего прокурора и руководителя следственного органа [7].

В целях изучения указанных проблем автором обобщены результаты проведенного в 2015 г. исследования мнений 118 прокурорских работников, занимающих должности прокуроров, а также их заместителей и помощников, осуществляющих свою деятельность в сфере уголовного судопроизводства.

В юридической литературе высказывается спорное суждение о том, что «...в настоящее время отпала необходимость двойного контроля работы следователя и, соответственно, содержания целого аппарата работников, которые осуществляют только надзор за результатами работы следователя...» [8, с. 20–22], тем самым вновь ставится под сомнение необходимость сохранения надзорных полномочий прокурора в уголовном процессе.

Современное уголовно-процессуальное законодательство сохранило за прокурором надзорные полномочия. Однако в настоящее время возможности прокурора по реализации функции прокурорского надзора в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования ограничены, в связи с чем 78 % опрошенных прокурорских работников полагают: процессуальные полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела недостаточны для осуществления эффективного прокурорского надзора.

Прокурор не наделен полномочием по отмене любых незаконных и необоснованных постановлений следователя без использования громоздких процедур направления прошений об их отмене руководителю следственного органа. Исключение составляют лишь постановления о возбуждении и об отказе в возбуждении уголовного дела. Согласно ч. 4 ст. 39 УПК РФ, установив факт принятия следователем незаконного и необоснованного постановления либо иного нарушения федерального законодательства, допущенного в ходе досудебного производства, прокурор должен направить руководителю следственного органа соответствующее требование, которое рассматривается в срок не позднее 5 суток. При этом в уголовно-процессуальном законе отсутствует положение об обязательности исполнения требования прокурора, в связи с чем руководитель следственного органа может вынести мотивированное постановление о несогласии с требованиями прокурора. В такой ситуации прокурор должен использовать предоставленное ему полномочие по «обжалованию» принятого процессуального решения, предусмотренное ч. 6 ст. 37 УПК РФ, что не способствует оперативному устранению процессуальных нарушений и своевременному восстановлению прав граждан, вовлеченных в уголовное судопроизводство.

Отдельными авторами в качестве выхода из сложившейся ситуации предлагается закрепление возможности обращения прокурора в суд в случае отклонения его требований об устранении нарушений закона руководителем следственного органа [9, с. 122–123]. Однако введение такого порядка лишь закрепит статус прокурора как просителя, заявителя, «жалобщика» [10, с. 52]. В связи с этим следует согласиться с учеными, предлагающими предусмотреть в законе процедуру неукоснительного исполнения требований прокурора и возможность обжалования следователем с согласия руководителя следственного органа таких требований вышестоящему прокурору [11, с. 54]. Мнение о том, что требования прокурора должны быть обязательными для исполнения и при несогласии с требованиями прокурора следователь и руководитель следственного органа вправе обжаловать их вышестоящему прокурору либо в суд, при этом такое обжалование не должно приостанавливать требование прокурора, поддерживают 93,4 % опрошенных.

Исходя из буквального толкования положений п. 3 ч. 2 и ч. 6 ст. 37 УПК РФ прокурор уполномочен потребовать устранения нарушений федерального законодательства, допущенных только в ходе дознания или предварительного следствия, тогда как на основании ч. 4 ст. 39 УПК РФ прокурор уполномочен на внесение требований об устранении иных нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе досудебного производства, то есть и в стадии возбуждения уголовного дела. Представляется, что все полномочия прокурора, в том числе по требованию от органов предварительного расследования устранения нарушений федерального законодательства, допущенных в стадии возбуждения уголовного дела, должны быть четко закреплены в ст. 37 УПК РФ, посвященной именно этому участнику уголовного судопроизводства. С таким положением согласились 96,3 % опрошенных прокурорских работников.

В настоящее время в соответствии с ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ прокурору по его мотивированному письменному запросу предоставляется возможность ознакомиться лишь с материалами находящегося в производстве уголовного дела, в связи с чем 89,5 % опрошенных прокурорских работников высказали мнение о необходимости закрепления в УПК РФ обязанности органа дознания, дознавателя, руководителя следственного органа, следователя незамедлительного представления прокурору по его требованию не только уголовного дела, но и материалов проверки сообщения о преступлении.

Кроме того, несмотря на многочисленные предложения ученых и практических работников вернуть прокурору право возбуждать уголовные дела [12, с. 12–15; 12, с. 50–58; 14, с. 102], у прокурора такое эффективное полномочие по устранению выявленных нарушений уголовного законодательства отсутствует. В связи с этим 90,7 % респондентов полагают, что необходимо вернуть прокурору полномочие по возбуждению уголовных дел, 5 % считают, что имеется необходимость наделения прокурора таким полномочием только по результатам проверок прокурором законности постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, по мнению 4,3 % опрошенных необходимость в таком полномочии отсутствует. Представляется, что прокурор должен иметь право возбуждать уголовные дела как в целях устранения нарушений, выявленных в ходе проверок исполнения закона при вынесении решений об отказе в возбуждении уголовных дел, так и при выявлении оснований для возбуждения уголовных дел по результатам так называемых «общенадзорных» проверок.

Функции руководителя следственного органа в уголовно-процессуальном законе не указаны, что вызывает многообразие мнений ученых. Так, например, Т.Ю. Попова указывает, что

его основной функцией является функция процессуального руководства, дополнительной – процессуальный контроль. К факультативным функциям автор относит направления деятельности, являющиеся эпизодическими и не влияющими на объем реализации его задач: надзорная функция, функции уголовного преследования и организации работы следственного подразделения [15, с. 8]. При этом не учитывается, что согласно положениям УПК РФ надзорную функцию осуществляет лишь прокурор.

В.А. Шабунин полагает, что деятельность руководителя следственного органа носит бифункциональный характер, так как он осуществляет две взаимосвязанные, взаимообусловленные функции – расследования обстоятельств совершенного преступления и руководства таким расследованием (ведомственного процессуального контроля) [16, с. 12].

Н.А. Моругина выделяет следующие функции: основную – процессуального руководства деятельностью следователя (координация деятельности следователя, направление расследования) и дополнительные: контроля за процессуальной деятельностью следователя и уголовного преследования; обвинения, которая как основополагающая функция руководителя следственного органа не выражает сущность процессуального положения руководителя следственного органа, а является отдельным направлением его деятельности, наряду с иными, не менее существенными функциями [17, с. 8].

Анализ норм уголовно-процессуального законодательства позволяет сделать вывод об осуществлении руководителем следственного органа функции уголовного преследования и ведомственного процессуального контроля.

В настоящее время продолжает оставаться актуальной проблема обеспечения такого положения, при котором субъекты контроля и надзора не подменяли бы, а дополняли друг друга [18, с. 20].

Прокурор, исходя из интереса обеспечения законности и обоснованности осуществления уголовного преследования, а также защиты прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, выступает от имени государства гарантом исполнения федерального уголовно-процессуального законодательства на досудебных стадиях уголовного процесса, а руководитель следственного органа является организатором процессуальной деятельности по расследованию преступлений органами предварительного следствия [19].

С учетом этого представляется необходимым в процессуальной деятельности прокурора и руководителя следственного органа обеспечить совместную реализацию ими положений ст. 6 УПК РФ, устанавливающей назначение уголовного судопроизводства, а не противопоставление и конкуренцию.

Ссылки:

1. Крюков В.Ф. Правовой статус прокурора в уголовном преследовании: досудебное и судебное производство : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. 584 с.
2. Моругина Н.А. Руководитель следственного органа как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 221 с.
3. Шабунин В.А. Руководитель следственного органа: нормативное регулирование и практика осуществления процессуальных функций и полномочий : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. 221 с.
4. Иванова Е.В. Руководитель следственного органа как субъект уголовного судопроизводства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2014. 28 с.
5. Минаева С.А. Процессуальная деятельность руководителя следственного органа по обеспечению законности в досудебном производстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 26 с.
6. Маслов И.В. Прокурорский надзор и ведомственный контроль в уголовном процессе России: функции, анализ системных связей // Российский следователь. 2013. № 19. С. 27–32.
7. Крюков В.Ф. Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора [Электронный документ]. М., 2010. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Багмет А.М. Место и роль принципа процессуальной самостоятельности следователя в уголовном процессе // Российская юстиция. 2014. № 5. С. 20–22.
9. Шабунин В.А. Указ. соч. С. 122–123.
10. Быков В.М. Права прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2013. № 4. С. 49–53.
11. Смирнов Г.К. Проблемы совершенствования института участия прокурора в досудебном производстве // Российская юстиция. 2008. № 11.
12. Абдул-Кадыров Ш.М. Функции и полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2012. № 9. С. 12–15.
13. Капинус О.С. К вопросу о процессуальном положении прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Прокурор. 2013. № 2. С. 50–58.
14. Соловьев А., Токарева М. Необходимо восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства // Уголовное право. 2011. № 4.
15. Попова Т.Ю. Уголовно-процессуальный статус руководителя следственного органа : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2012. 30 с.
16. Шабунин В.А. Указ. соч. С. 12.
17. Моругина Н.А. Указ. соч. С. 8.
18. Бурцев С.Н. Нарушения уголовно-процессуальных норм в деятельности органов дознания, средства их предупреждения и устранения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 244 с.
19. Крюков В.Ф. Указ. соч.

References:

1. Kryukov, VF 2012, *The legal status of the prosecutor in the prosecution: the pre-trial and court proceedings*, D.Phil. thesis, Moscow, 584 p.
2. Morugina, NA 2010, *The head of the investigative body as a party to criminal proceedings for the prosecution*, PhD thesis, Moscow, 221 p.
3. Shabunin, VA 2013, *The head of the investigative body: regulatory and procedural practices of the functions and powers*, PhD thesis, Saratov, 221 p.
4. Ivanova, EV 2014, *The head of the investigative body as a subject of criminal proceedings*, PhD thesis abstract, Ekaterinburg, 28 p.
5. Minaeva, SA 2014, *Procedural activity of the head of the investigative body to ensure legality in pre-trial proceedings*, PhD thesis abstract, Moscow, 26 p.
6. Maslov, IV 2013, 'Prosecutor's supervision and institutional control in the criminal trial of Russia: function analysis system links', *Russian investigator*, no. 19, p. 27-32.
7. Kryukov, VF 2010, *Criminal prosecution in pre-trial proceedings: criminal procedure and supervisory aspects of the activities of the prosecutor*, Moscow, Access from legal system "Consultant".
8. Bagmet, AM 2014, 'The place and role of the principle of the procedural independence of the investigator in the criminal process', *Russian justice*, no. 5, p. 20-22.
9. Shabunin, VA 2013, *The head of the investigative body: regulatory and procedural practices of the functions and powers*, PhD thesis, Saratov, p. 122-123.
10. Bykov, VM 2013, 'Attorney Rights to stage a criminal case', *Legality*, no. 4, p. 49-53.
11. Smirnov, GK 2008, 'Problems of improving the participation of the prosecutor in pre-trial proceedings of the Institute', *Russian justice*, no. 11.
12. Abdul-Kadyrov, SM 2012, 'The functions and powers of the prosecutor in a stage of excitation of criminal case', *Legality*, no. 9, p. 12-15.
13. Kapinus, OS 2013, 'On the issue of the procedural position of the prosecutor in a stage of excitation of criminal case', *Prosecutor*, no. 2, p. 50-58.
14. Soloviev, A & Tokarev, M 2011, 'It is necessary to restore the power-regulatory powers of the prosecutor in the pretrial stages of the Russian criminal justice', *Criminal Law*, no. 4.
15. Popova, TY 2012, *Criminal procedure status of the head of the investigative body*, PhD thesis abstract, Chelyabinsk, 30 p.
16. Shabunin, VA 2013, *The head of the investigative body: regulatory and procedural practices of the functions and powers*, PhD thesis, Saratov, p. 12.
17. Morugina, NA 2010, *The head of the investigative body as a party to criminal proceedings for the prosecution*, PhD thesis, Moscow, p. 8.
18. Burtsev, SN 2006, *Violations of rules of criminal procedure in the activities of the bodies of inquiry, the means of their prevention and elimination*, PhD thesis, Moscow, 244 p.
19. Kryukov, VF 2010, *Criminal prosecution in pre-trial proceedings: criminal procedure and supervisory aspects of the activities of the prosecutor*, Moscow, Access from legal system "Consultant".