

ПРОКУРОР И ЕГО ПОЛНОМОЧИЯ В УГОЛОВНОМ ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

Согласно ч. 1 ст. 37 УПК РФ, прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах своей компетенции, предусмотренной уголовно-процессуальным законом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

Из буквального толкования приведенной выше нормы следует, что основное и главное предназначение прокурора заключается в осуществлении уголовного преследования на протяжении всего производства по уголовному делу, как судебного, так и досудебного. При этом в досудебном производстве на него заодно (дополнительно, попутно, вместе с тем) возлагается еще и обязанность осуществлять прокурорский надзор за предусмотренными уголовно-процессуальным законом действиями и решениями органов предварительного расследования, составляющими основное содержание досудебного производства.

Однако анализ положений ч. 1 ст. 37 УПК не дает ответ на естественно возникающие вопросы: в каком соотношении находятся оказавшиеся волею современного российского законодателя в «одних руках» — у прокурора полномочия и по уголовному преследованию, и надзору в досудебном производстве, чем вызвана подобная двойственность и как она предопределяет взаимоотношения прокурора и органов предварительного следствия и дознания. Позиция законодателя уточняется в ч. 1 ст. 21 УПК РФ, согласно которой уголовное преследование от имени государства по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения осуществляют прокурор, а также следователь и дознаватель. Толкование рассматриваемых законоположений в их системной связи приводит к совокупности вполне определенных выводов. Во-первых, на следователя и дознавателя, как и на прокурора, возлагается обязанность уголовного преследования. Они «в одной упряжке», что подтверждается также изложением их процессуального статуса в общей для них главе шестой

* © Шадрин В.С., 2010

Шадрин Виктор Сергеевич — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заведующий кафедрой уголовного процесса и криминалистики Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры РФ

УПК РФ «Участники уголовного судопроизводства со стороны обвинения». Во-вторых, прокурору отводится доминирующая роль во взаимоотношениях со следователем и дознавателем, обязанными осуществлять уголовное преследование наряду с прокурором и под его надзором.

С учетом отмеченных обстоятельств в известном приказе от 05.07.2002 г. № 39 Генеральный прокурор РФ недвусмысленно обязал всех работников прокуратуры исходить из того, что в досудебном производстве прокурор является руководителем уголовного преследования. Поскольку прокурор является ответственным за уголовное преследование на всех стадиях уголовного процесса и в то же время единственным участником уголовного судопроизводства, уполномоченным государством осуществлять уголовное преследование в судебном разбирательстве, он заинтересован не только в надлежащем реагировании на каждый факт совершения преступления своевременным началом уголовного преследования и последующем проведении предварительного расследования, но и в перспективах поддержания обвинения по этому делу в суде.

Обвинение, по меткому замечанию незабвенного И. Я. Фойницкого, «есть тот же иск, но не частный и материальный, как иск гражданский, а публичный и индивидуальный, сообразно свойствам уголовного дела»¹. В отличие от иска гражданского выдвижение иска-обвинения нуждается в гораздо более надежном обосновании, поскольку предметом данного «иска» являются ценности гораздо более высокого ранга, в том числе свобода и даже сама жизнь человека. Перспектива лишиться таких ценностей в качестве наказания за совершенное преступление способна побуждать обвиняемого к весьма интенсивному уклонению от уголовной ответственности, созданию существенных препятствий для выявления оснований обвинения, осуждения и уголовного наказания, которые органам уголовного преследования приходится преодолевать. В значительной степени именно этим предопределяются необходимость досудебного производства по уголовному делу и вообще сохранение смешанного типа уголовного процесса.

Проведение предварительного расследования преследует цель не только и не просто выяснить обстоятельства совершения преступления, но и при подтверждении причастности конкретного лица к совершению преступления создать необходимые условия для успешного обвинения лица перед судом, признания его по решению суда виновным и подлежащим уголовной ответственности. Поэтому прокурор, которому предстоит поддерживать обвинение в судебном разбирательстве, как никто из органов уголовного преследования заинтересованный в конечном результате уголовного преследования и имеющий наглядное представление о судебных требованиях к материалам уголовного дела, должен

обладать возможностью эффективно влиять на производство и итоги предварительного расследования.

Полномочия прокурора, изложенные в ч. 2 ст. 37 УПК РФ в первоначальной редакции, такую возможность прокурору вполне предоставляли. Они реально позволяли посредством процессуального руководства органами предварительного следствия и органами дознания направлять расследование по уголовному делу для получения, в условиях соблюдения режима законности и обеспечения прав и свобод личности, оптимального результата уголовного преследования, деятельно участвовать в формировании надежной доказательственной базы как основы обвинения по уголовному делу с тем, чтобы обеспечить в конечном итоге постановление судом по уголовному делу справедливого, законного и обоснованного обвинительного приговора.

С внесением в УПК РФ изменений и дополнений Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ уголовно-процессуальное положение прокурора оказалось существенно скорректированным. Хотя содержание ч. 1 ст. 37 и ч. 1 ст. 21 УПК РФ осталось прежним, прокурорские полномочия по осуществлению уголовного преследования и по отношению к органам предварительного расследования подверглись значительной вивисекции, что радикально изменило роль и значение его деятельности в досудебном производстве. Как известно, прокурора лишили права возбуждения уголовного дела, а также какого-либо процессуального руководства проведением расследования в основной его форме — предварительного следствия. Изъятие у прокурора прежних полномочий фактически привело к его разоружению. Он не только утратил былые качества руководителя уголовного преследования, его участие в уголовном преследовании в досудебном производстве вообще оказалось ограниченным, да и прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия стал, согласно действующему закону, во многом номинальным.

К сожалению, о мотивах принятия законодателем решения о столь существенном изменении положения прокурора в досудебном производстве можно только догадываться, поскольку они юридической общественности в достаточной мере не известны. В теории же уголовного процесса вариант именно такого преобразования прокурорской власти, насколько мне известно, не выдвигался и не обсуждался.

Разумеется, бывшее положение прокурора, как и все в этом мире, не было идеальным во всех отношениях. Доминирование прокурора в досудебном производстве, его непосредственное участие в формировании доказательственной базы по уголовному делу порой побуждало прокурора принимать просчеты предварительного следствия на свой счет

и поэтому в отдельных случаях смотреть на них «сквозь пальцы» как на свои собственные упущения. По этой же причине беспристрастность и объективность прокурора в ходе производства по уголовному делу и при итоговой оценке его результатов выдерживались не всегда в достаточной мере, хотя это шло вразрез с требованиями закона и Генеральной прокуратуры России. В качестве мер по устранению или минимизации указанных проблем в юридической литературе ранее предлагалось разделить в деятельности прокурора надзор и процессуальное руководство или надзор и уголовное преследование².

Но, как представляется, предпринятые законодателем меры по усовершенствованию роли прокурора в целях, возможно, избавления досудебного производства от подобного рода издержек его главенствующего положения по отношению к иным органам уголовного преследования оказались чрезмерными, не во всем продуманными и не вполне оправданными. Они уже успели обернуться своими, ранее не виданными издержками, которые способны негативно отражаться и на осуществлении уголовного преследования, и на обеспечении законности предварительного следствия.

Если ранее в процессе осуществления надзора за исполнением законов прокурор мог немедленно отреагировать на выявляемые признаки преступления путем возбуждения уголовного дела, то сейчас он может только выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства (п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ). Какой-либо правовой механизм определения дальнейшей судьбы названного постановления прокурора отсутствует. Законом не предусматривается, в какие сроки, кем и какое решение должно быть принято по данному постановлению, как прокурор может узнать о нем. Поскольку в УПК не предусматривается обязанность органов предварительного следствия и дознания уведомлять прокурора о результатах рассмотрения постановления, имеются случаи, когда прокурор вовсе не извещается о принятых мерах. Существуют факты вообще «списания в наряд» поступивших от прокурора постановлений³.

В связи с передачей от прокурора руководителю следственного органа права отменять незаконные постановления следователя, отстранять его от дальнейшего производства расследования в случае нарушения им требований уголовно-процессуального закона и иных полномочий по обеспечению законности в деятельности следователя прокурорский надзор за предварительным следствием во многом оказался замененным так называемым процессуальным контролем. Фактически в досудебном

производстве наряду с «обычным» прокурором появился ведомственный прокурор, отнюдь не избавляющий деятельность по обеспечению законности в работе следователя от субъективизма, возможной небеспристрастности и необъективности. Как указывается в комментариях, надзор за уголовным судопроизводством, то есть деятельность по своей генетической природе юстиционную, теперь осуществляет должностное лицо, принадлежащее исполнительной власти, чиновник юстиции, состоящий на такой же внесудебной государственной службе, что и поднадзорный, одетый в тот же мундир, повязанный с поднадзорным отношениями офицерской чести и подчинения⁴.

Из прежних средств надзора при производстве предварительного следствия у прокурора поначалу оставалось, по существу, лишь право получать копии основных решений следователя по уголовному делу, в том числе копии постановлений о привлечении лица в качестве обвиняемого, о приостановлении предварительного следствия, прекращении уголовного дела. У прокурора не осталось даже права истребовать уголовное дело, чтобы как следует убедиться в законности следственных решений. Спустя полтора года в ст. 37 УПК РФ появилась ч. 2-1, согласно которой по мотивированному письменному запросу прокурора ему предоставляется возможность знакомиться с материалами находящегося в производстве уголовного дела. Однако, как справедливо замечено, такой «жест» не выдерживает критики ни с юридической, ни с этической точки зрения. Создается впечатление, что законодательная новелла не столько обеспечила качество прокурорского надзора за исполнением законов следователями, сколько противодействовала его осуществлению. По существу, создан новый «способ» проверки прокурором исполнения закона с предварительного согласия того лица, деятельность которого предстоит проверить⁵. Современной практике досудебного производства уже известны факты «отклонения» следователями постановлений прокурора без какой-либо мотивации. Имеются сведения о «выдаче разрешений» на изучение прокурором уголовного дела, а также о попытках предупреждения следователями прокуроров об ответственности за разглашение данных предварительного следствия⁶.

Перечисление возникших в досудебном производстве аналогичных казусов и нюансов можно продолжить. Их анализ приводит к общему выводу о том, что попытка улучшить осуществление уголовного преследования и обеспечение законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия, усилить гарантии прав личности в досудебном производстве за счет перераспределения полномочий прокурора между ним и руководителем следственного органа, увы, не оказалась удачной и успешной. Процессуальная самостоятельность следователя не увеличилась,

а, скорее, уменьшилась. Можно констатировать лишь резкое усиление самостоятельности и независимости от прокурора руководителей следственных органов, что представляется сомнительным достижением. Перспектива создания единого следственного аппарата страны, под осуществление которой в значительной мере, видимо, затевалась перекройка содержания ст. 37, 38, 39 УПК РФ, остается неясной.

Пессимистическая оценка предварительных результатов экспериментирования с прокурорскими полномочиями порождает призывы восстановить полномочия прокурора в надзоре за следствием и дознанием в полном объеме⁷. Как представляется, подобный вариант развития событий не исключен, для него имеются объективные предпосылки. Может быть, законодатель не случайно оставил неизменными в частях первых ст. 37 и 21 УПК РФ прежние основы статуса прокурора. Но, скорее всего, прокурору и другим участникам досудебного производства придется пройти в применении законодательных новелл тернистой дорогой проб и ошибок еще достаточно далеко. И чем это закончится, в современных условиях трудно прогнозировать.

Пока же практика пытается нащупать конкретные пути, позволяющие минимизировать рассмотренные выше проблемы посредством, в частности, издания в регионах совместных указаний о взаимодействии органов прокуратуры и органов предварительного следствия⁸, позволяющих преодолеть возникшую разобщенность прокуроров и следователей в решении общих задач досудебного производства.

Примечания

¹ См.: Фойницкий И.Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб.: Альфа, 1966. Т.2. С. 4.

² См.: Настольная книга прокурора / под ред. С.И. Герасимова. М., 2002. С. 655.

³ См.: Исаенко В.Н. Процессуальные полномочия прокурора в досудебном производстве по уголовному делу // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2008. № 5 (7). С. 52.

⁴ См.: Безлепкин Б.Т. Комментарий к УПК РФ (постатейный). 7-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2008. С. 67.

⁵ Божьев В.П. Издержки поспешного обновления норм УПК РФ // Актуальные вопросы уголовно-процессуального и уголовного законодательства в процессе расследования преступлений (к 90-летию со дня рождения И.М. Гуткина): сб. материалов межвузовской научно-практической конференции: в 2 ч. М.: Академия управления МВД России, 2009. Ч. 1. С. 13.

⁶ См.: Исаенко В.Н. Указ. соч.

⁷ См.: Бобров В.В., Ефимичев С.П., Ефимичев П.С. Изменения в УПК и полномочия прокурора // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ, 2008. № 1 (3). С. 10.

⁸ См., например: Приказ прокуратуры Санкт-Петербурга и следственного управления при прокуратуре РФ по г. Санкт-Петербургу от 30.10.2007 г. № 143/10 «О порядке исполнения положений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации при осуществлении надзора и производства предварительного следствия по уголовным делам, находящимся в производстве следователей следственного управления при прокуратуре Российской Федерации по г. Санкт-Петербургу».