

УДК 343.13

**О ВОЗВРАЩЕНИИ УГОЛОВНОГО ДЕЛА ПРОКУРОРОМ И РУКОВОДИТЕЛЕМ
СЛЕДСТВЕННОГО ОРГАНА ДЛЯ ПРОИЗВОДСТВА ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ****Т. Ю. Попова****ABOUT RETURNING OF CRIMINAL CASE BY THE PROSECUTOR AND THE HEAD
OF INVESTIGATORY BODY FOR MANUFACTURE OF THE ADDITIONAL INVESTIGATION****T. Yu. Popova**

Проведенная в 2007 году реформа предварительного следствия повлекла изменение соотношения полномочий прокурора и руководителя следственного органа. В статье анализируются prerogatives этих участников уголовного судопроизводства при окончании предварительного следствия составлением обвинительного заключения.

The reform of preliminary investigation spent in 2007 has entailed change of a parity of powers of the prosecutor and the head of investigatory body. In article prerogatives of these participants of criminal legal proceedings are analyzed at the termination of preliminary investigation by drawing up of the bill of particulars.

Ключевые слова: прокурор, руководитель следственного органа, дополнительное расследование.

Keywords: the prosecutor, the head of investigatory body, the additional investigation.

По сравнению с УПК РСФСР 1960 года, который наделял прокурора и суд правом направлять уголовные дела для дополнительного расследования (п. 8 ст. 211, п. 2 ст. 2111 и ст. 232 УПК РСФСР), УПК РФ предусмотрел «тройную» проверку законности и обоснованности действий и решений следователя по законченному расследованию делу. Наряду с прокурором (п. 2 ст. 1 ст. 221 УПК РФ), правом возвращать уголовное дело следователю со своими указаниями о производстве дополнительного расследования обладает руководитель следственного органа (п. 11 ч. 1 ст. 39 УПК РФ). Что касается суда, то он обладает правом в установленных законом случаях возвращать через прокурора следователю уголовное дело формально с целью устранения препятствий для рассмотрения дела судом, что практически равносильно возвращению на дополнительное расследование. Данное право суда стало особенно очевидным после принятия 2 декабря 2008 г. Федерального закона № 226-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» [8, с. 57; 13].

Так как в настоящее время и руководитель следственного органа, и прокурор имеют одинаковую возможность вернуть уголовное дело следователю, то при оценке доказательств по правилам ст. 17 УПК РФ по законченному расследованием уголовному делу оба они могут прийти к совершенно противоположным выводам. Такая разность в оценке доказательств обычно обусловлена различными причинами, например, разницей в опыте расследования уголовных дел, в уровне образования, квалификации, общей культуры, и даже – в корыстной или иной личной заинтересованности и приводит к определенному конфликту между следователем и руководителем следственного органа, следователем и прокурором или прокурором и руководителем следственного органа. Подобный конфликт может негативно отразиться не только на объективности решения задач уголовного судопроизводства (ст. ст. 6, 21, 73 и др. УПК РФ) [8, с. 58], на сроках предва-

рительного следствия и, соответственно, на сроках заключения под стражу. В такой ситуации будут нарушены права лиц, в отношении которых применены меры государственного принуждения.

Действующая редакция УПК РФ предусматривает полномочие прокурора по рассмотрению поступившего от следователя уголовного дела с обвинительным заключением и принятию в течение 10 суток по нему одного из следующих решений:

- об утверждении обвинительного заключения и направлении уголовного дела в суд;

- о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков со своими письменными указаниями;

- о направлении уголовного дела вышестоящему прокурору для утверждения обвинительного заключения, если оно подсудно вышестоящему суду (ч. 1 ст. 221 УПК РФ)

Срок для исполнения указаний прокурора устанавливается руководителем следственного органа и не может превышать одного месяца со дня поступления данного дела к следователю.

Как следует из смысла закона, указания прокурора, направленные следователю на стадии окончания расследования, не являются обязательными для исполнения. Поэтому руководитель следственного органа может согласиться с ними, а может и нет. Начнется процесс обжалования, во время которого исполнение решений прокурора, возвратившего в следственный орган уголовное дело, будет приостановлено. Если по уголовному делу нет лиц, содержащихся под стражей, то особых проблем не возникнет – только длительность. В случае, если по уголовному делу обвиняемые содержатся под стражей, это может вызвать ряд сложностей. Например, при утверждении обвинительного заключения по уголовному делу прокурор района примет решение о прекращении уголовного преследования в отно-

шении одного из обвиняемых, который содержится под стражей. Отменить меру пресечения он не может, согласится руководитель следственного органа с его решением или нет – неизвестно. Может начаться процесс обжалования, а человек все это время будет содержаться под стражей. Не совсем понятно, на каком основании будет продлеваться срок содержания под стражей обвиняемого, и какие меры будут предприняты, если в конечном итоге, Генеральный прокурор согласится с решением прокурора района [10].

Что касается других полномочий прокурора на стадии направления ему дела с обвинительным заключением, то теперь прокурор не может составить новое обвинительное заключение (что и так ранее крайне редко применялось на практике), не может сам прекратить уголовное дело или уголовное преследование в отношении обвиняемых полностью или частично.

Но, с другой стороны, Федеральный закон от 05.06.2007 г. сохранил за прокурором право, предусмотренное ч. 3 ст. 88 УПК признавать доказательства недопустимыми. При этом может оказаться, что, исключив, как недопустимые, доказательства, на которых следователь построил обвинение, прокурор придет к выводу, что оно лишено оснований и дело следует прекратить. Однако при отсутствии полномочия по прекращению уголовного дела, прокурор при таких обстоятельствах вправе лишь потребовать в соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК устранения нарушений федерального законодательства [16; 14, с. 19].

Ограничение полномочий прокурора на стадии окончания предварительного следствия не согласуется, по мнению К. Б. Калиновского, со статусом прокурора как органа надзора за следствием и как будущего государственного обвинителя. Так, прокурор государственный обвинитель вправе представлять суду по своему усмотрению доказательства, отказаться от обвинения, изменить его в сторону смягчения, ходатайствовать о прекращении дела (ч. 5, 7 и 8 ст. 246 УПК РФ и др.). С учетом толкования процессуальных норм в системе представляется неоправданным лишение прокурора полномочий изменить обвинительное заключение в части смягчения обвинения; дополнения списка свидетелей по просьбе стороны обвинения, составления нового обвинительного заключения, прекращения дела. Возвращение дела следователю по данным основаниям ведет к значительному увеличению сроков следствия и содержания под стражей. Кроме того, исполнение данного решения прокурора приостанавливается в случае обжалования его следователем, а само обжалование может быть многоступенчатым. Такой громоздкий механизм противоречит праву быть судимым без неоправданной задержки (п. «с» ч. 3 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах) [5, с. 96].

Так, руководитель следственного органа имеет полномочие, предусмотренное п. 10 ч. 1 ст. 39 УПК РФ, то есть следователь только с согласия руководителя следственного органа имеет право обжа-

ловать постановление прокурора о возвращении ему уголовного дела на дополнительное расследование вышестоящему прокурору, а при несогласии с решением вышестоящего прокурора – Генеральному прокурору Российской Федерации с согласия Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации либо руководителя следственного органа соответствующего федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти). По установленной процедуре вышестоящий прокурор в течение 72 часов с момента поступления соответствующих материалов выносит одно из следующих постановлений:

1) об отказе в удовлетворении ходатайства следователя;

2) об отмене постановления нижестоящего прокурора.

В последнем случае вышестоящий прокурор утверждает обвинительное заключение и направляет уголовное дело в суд (ч. 4 ст. 221 УПК РФ).

Таким образом, окончательное решение при обжаловании постановления прокурора будет принимать вышестоящий прокурор либо Генеральный прокурор РФ.

В связи с этим возникает вопрос, нужно ли изменять возможность обжалования следователем указаний прокурора, данных в порядке п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ, непрямым согласием руководителя следственного органа? Представляется, что имеет прямой смысл освобождение рассмотренной выше процедуры обжалования от такого рода «посредничества» между следователем и прокурором со стороны руководителя следственного органа и ослабление «фильтра», через который проходит уголовное дело при окончании предварительного следствия.

Ранее, в редакции УПК РФ до реформы 2007 года у следователя была возможность обжаловать решения прокурора напрямую вышестоящему прокурору, без получения предварительного согласия начальника следственного отдела. Более рациональной представляется именно такая конструкция, реально обеспечивающая процессуальную самостоятельность следователя и ограничивающая полномочия руководителя следственного органа, предоставляющая следователю право напрямую обжаловать решения прокурора при возвращении уголовного дела на дополнительное расследование. К тому же, аналогичное решение руководителя следственного органа может быть обжаловано следователем руководителю вышестоящего следственного органа, а решение прокурора – только с согласия руководителя следственного органа, что чрезмерно бюрократизирует уголовный процесс на стадии предварительного расследования и затрудняет осуществление права граждан на рассмотрение дела в разумные сроки.

По вопросу необходимости дачи руководителем следственного органа согласия следователю на обжалование указаний прокурора о возвращении дела для производства дополнительного следствия, нами проводилось анкетирование практических сотрудников следственных подразделений. В результате

нашего исследования выяснилось, что мнения руководителей следственных органов и следователей по этой проблеме в целом совпадают: 100 % руководителей следственных органов Следственного комитета при прокуратуре РФ и следственных управлений ФСКН РФ, а также 87 % руководителей Следственного комитета при МВД России ответили положительно на существование у них данной prerogative.

Следователи ответили менее категорично: только 90 % следователей следственных управлений ФСКН РФ и 80 % следователей Следственного комитета при прокуратуре РФ и Следственного комитета при МВД России усматривают необходимость в получении такого согласия своего начальника. Такие результаты объясняются тем, что руководители, естественно, не хотят терять своих полномочий по руководству расследованием, а следователи по всем ключевым вопросам просто привыкли обращаться к своему начальнику.

В связи с этим аспектом проблемы уместно с новых позиций взглянуть на дискуссию о возможности привлечения суда для решения процессуальных споров между участниками уголовного судопроизводства со стороны обвинения. Следует заметить, что ранее в Концепции судебной реформа в Российской Федерации [7, с. 45] и в научной литературе уже высказывались предложения о наделении суда полномочиями по рассмотрению споров участников уголовного судопроизводства со стороны обвинения. Предлагалось, в частности, предоставить возможность следователю обжаловать указания прокурора не вышестоящему прокурору, а в суд, тем самым, устраняя возможность принятия решения исходя из корпоративных интересов ведомства [3, с. 29; 4, с. 33; 9, с. 28].

С другой стороны, высказывалась позиция о нецелесообразности наделения суда, который, прежде всего, осуществляет функцию разрешения уголовного дела, полномочием на вмешательство во внутренние отношения должностных лиц, иерархически связанных осуществлением функции уголовного преследования [1, с. 54; 6, с. 8; 12, с. 14; 15, с. 35].

На наш взгляд, наделение суда полномочиями по рассмотрению процессуальных споров, возникающих в процессе расследования по уголовному делу между следователем, руководителем следственного органа и прокурором, позволит реально обеспечить не только процессуальную самостоятельность следователя, но и обеспечит эффективность прокурорского надзора путем исключения ведомственного влияния и корпоративных интересов при принятии ключевых решений по уголовному делу. «Суд не отвечает ни за количественные, ни за качественные показатели досудебного производства. В то же время суд заинтересован в устранении каждого нарушения, допущенного на этом этапе, поскольку законность и обоснованность предварительного расследования является основой правосудия по уголовным делам» [11, с. 85]. Возможно, оппонентами будет высказано мнение о появлении оснований для возникновения чрезмерной волокиты и затягивания сроков расследования по уголовному

делу в связи с рассмотрением подобных споров судами, однако диалог между прокурором, следователем и руководителем следственного органа в суде будет открытым [2, с. 3]. Еще одним аргументом в пользу включения суда в процесс рассмотрения споров между участниками уголовного судопроизводства со стороны обвинения, является то, что одним из «незримых» принципов уголовного процесса является полное всестороннее и объективное расследование, а одним из главных постулатов досудебного производства – процессуальная самостоятельность следователя.

Нашу позицию по данному вопросу подтверждают и практические работники: перенесение в суд процедуры рассмотрения процессуальных споров между прокурором, руководителем следственного органа и следователем полностью или в ограниченных законом случаях поддерживают 53 % руководителей СК при МВД России, 37 % руководителей СК при прокуратуре РФ и 51 % руководителей СУ ФСКН РФ. Солидарное мнение выразили и следователи: 61 %, 74 % и 35 % соответственно.

Применительно к рассматриваемой ситуации, как нам представляется, было бы целесообразно предусмотреть возможность обжалования следователем решения прокурора о возвращении дела на дополнительное следствие вышестоящему прокурору или в суд.

Что касается правомочия руководителя следственного органа на возвращение уголовного дела на предварительное расследование, то считаем, что его наличие не вполне оправдано, так как разные позиции руководителя следственного органа и прокурора могут в итоге быть причиной затягивания направления уголовного дела в суд и наступления уже прогнозируемых нами выше негативных последствий для реализации прав участниками уголовного судопроизводства. Достаточно оставить право возвращения уголовного дела на дополнительное следствие лишь прокурору как участнику уголовного судопроизводства со стороны обвинения, изъяв данное полномочие у руководителя следственного органа. Именно прокурор, в конечном счете, определяет дальнейшую судьбу уголовного дела путем реализации полномочий по утверждению обвинительного заключения и направлению его в суд.

После окончания предварительного следствия и направления уголовного дела в суд, оно может быть возвращено со стадии предварительного слушания прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ. В связи с этим необходимо урегулировать правоотношения руководителя следственного органа и прокурора.

Как мы уже отметили, нормы статьи 237 УПК РФ претерпели существенные изменения в результате принятия Федерального закона от 02.12.2008 г. № 226-ФЗ. Прежде всего, признана утратившей силу ч. 2 ст. 237 УПК РФ, устанавливавшая 5-суточный срок для устранения допущенных следователем нарушений. Также признаны утратившими силу:

- ч. 4 ст. 237 УПК РФ, которая не допускала производство следственных или иных процессуальных действий, не предусмотренных названной

статьей, по уголовному делу, возвращенному следователю через прокурора);

- ч. 5 ст. 237 УПК РФ, признающая недопустимыми доказательства, полученные по истечении процессуальных сроков, установленных до принятия названного закона.

В настоящее время прокурор не уполномочен продлять и устанавливать сроки предварительного следствия. По мнению А. С. Александрова, раз речь идет фактически – о восстановлении института возвращения уголовного дела в его прежней модели, надо воспроизвести в УПК РФ и норму, аналогичную той, что существовала в ст. 131 УПК РСФСР: в частности, уполномочить прокурора при этом установить срок следствия вначале на месяц, а потом в общем порядке или надлежит менять порядок возвращения уголовного дела из суда, и отправлять его не прокурору, а руководителю следственного органа [1, с. 58].

С точки зрения потребности четкого разделения функций прокурора и руководителя следственного органа, возвращение судом уголовного дела именно прокурору, а не руководителю следственного органа оправдано, так как на судебных стадиях уголовного процесса уголовное преследование в виде поддержания государственного обвинения осуществляет именно прокурор. В связи с этим, необходимо изъять у руководителя следственного органа полномочие по установлению срока предварительного следствия и передать его прокурору.

Таким образом, мы констатируем посреднический характер полномочий руководителя следственного органа между прокурором и следователем на стадии окончания предварительного следствия. Как нам представляется, необходимо ограничить полномочия руководителя следственного органа на данной стадии и ввести суд в качестве возможного участника при обжаловании следователем решения прокурора о возвращении уголовного дела для дополнительного расследования.

Литература

1. Александров, А. С. Вопросы взаимодействия прокурора, руководителя следственного органа и следователя в ходе досудебного производства по уголовному делу / А. С. Александров // Вестник МВД России. – 2009. – № 1. – С. 52 – 59.
2. Бастрыкин, А. Следствие требует тишины / А. Бастрыкин // Известия. 02.10.2007. – С. 1, 3.
3. Бобырев, В. Обеспечение законности при расследовании / В. Бобырев, С. Ефимичев, П. Ефимичев // Законность. – 2007. – № 12. – С. 28 – 31.
4. Говорков, Н. Хотели сделать лучше... / Н. Говорков // Законность. – 2008. – № 7. – С. 31 – 33.

5. Калиновский, К. Б. Коррекционное толкование отдельных положений законов о внесении изменений в УПК РФ / К. Б. Калиновский // Журнал российского права. – 2008. – № 8. – С. 91 – 97.

6. Колоколов, Н. А. Баланс обвинительной власти / Н. А. Колоколов // Уголовный процесс. – 2009. – № 3. – С. 3 – 8.

7. Концепция судебной реформы в Российской Федерации. – М., 1992. – 111 с.

8. Кругликов, А. П. Возвращение уголовного дела для дополнительного расследования руководителем следственного органа или прокурором / А. П. Кругликов // Российская юстиция. – 2009. – № 2. – С. 57 – 59.

9. Кругликов, А. П. Роль прокурора в уголовном судопроизводстве / А. П. Кругликов // Законность. – 2008. – № 8. – С. 25 – 29.

10. О следственном комитете при прокуратуре России. Опубликовано 28.06.2007. Аналитическая справка фонда «Общественный вердикт» // URL: <http://control.hro.org/okno/pr/2007/06/28.php> (дата обращения: 21.05.2010).

11. Семенцов, В. А. Процессуальные полномочия следователя в досудебном производстве: монография / В. А. Семенцов, М. А. Нагоева. – Краснодар, 2010. – 125 с.

12. Соловьев, А. Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора / А. Б. Соловьев // Уголовное судопроизводство. – 2007. – № 3. – С. 10 – 16.

13. Федеральный закон от 2 декабря 2008 г. № 226-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 5 декабря. № 250 (4807).

14. Халиулин, А. Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия / А. Халиулин // Законность. – 2007. – № 9. – С. 15 – 20.

15. Шадрин, В. С. Уголовно-процессуальная деятельность прокурора и органов предварительного расследования. Досудебное производство / В. С. Шадрин. – СПб.: Юрид. ин-т Генеральной прокуратуры РФ, 2005. – 180 с.

16. Шейфер, С. А. Надзор прокурора за деятельностью дознания и предварительного следствия / С. А. Шейфер // материалы Международной научной конференции, посвященной 160-летней годовщине со дня рождения проф. И. Я. Фойницкого «Стратегии уголовного судопроизводства» 11 – 12 октября 2007 г. (Санкт-Петербург) // Сайт Международной ассоциации содействия правосудию. URL: <http://iuaj.net> (дата обращения: 26.07.2010).