

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

Волкова А.С.

*Волкова Александра Сергеевна - магистрант,
кафедра уголовного процесса и криминалистики,
Новосибирский юридический институт (филиал) Томского государственного университета,
г. Новосибирск*

Изменения в российском законодательстве, происходившие в период с 2007 по 2011 гг. поставили точку в многолетних спорах о том, как должны работать и кому подчиняться следственные органы и какой будет роль прокуратуры.

Федеральный закон от 06.06.2007 г. N 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» предусматривал создание системы Следственного комитета при прокуратуре России.

В ходе осуществления указанной реформы произошло существенное сокращение полномочий прокурора в досудебном производстве и, по сути, лишение его роли руководителя уголовного преследования. Так, из компетенции прокурора были исключены право на возбуждение уголовного дела, право производства расследования или осуществления отдельных следственных действий, право давать следователю указания по направлению расследования и другие важные полномочия.

Спустя два года Президент РФ Дмитрий Медведев внес на рассмотрение Госдумы РФ проект федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации». Такое решение Д. Медведев пояснил необходимостью разграничить следственные и надзорные функции: «Двухлетняя практика деятельности Следственного комитета при прокуратуре РФ показала необходимость более четкого разграничения функций прокурорского надзора и предварительного следствия. Функционирование Следственного комитета вне системы прокуратуры РФ создаст необходимые условия для эффективной реализации полномочий прокуроров по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, усилению взаимодействия следственных органов с органами прокуратуры РФ, позволит повысить объективность следствия, тем самым обеспечивая законность в сфере уголовного судопроизводства и неукоснительное соблюдение конституционных прав граждан» [5].

В юридическом сообществе не сложилось единого мнения по поводу законодательных изменений в анализируемый период.

Оценивая эффективность надзора за законностью предварительного следствия, В.С. Смирнов считает, что после внесения изменений в ФЗ «О прокуратуре РФ» и УПК РФ и утраты прокурором существенной части возможностей по защите законности на досудебных стадиях судопроизводства деятельность прокурора стала рассматриваться не как обеспечивающая законность на стадии всего предварительного расследования, а лишь в его части — в дознании, но не в следствии. По его мнению, «изменения 2007 года мотивировались мало кому понятной необходимостью по дифференциации полномочий прокурора в отношении отдельно органов следствия и отдельно органов дознания» [6, с. 54].

В то же время, рядом исследователей высказывались опасения насчет возможной политизации Следственного комитета. Отделение органов следствия от прокуратуры существенно ограничивает возможности прокуроров в обеспечении правовой защиты граждан, и надзор за следствием стал менее эффективным. На данный момент доминирующее значение в ходе досудебного следствия имеет ведомственный контроль, а роль прокурора, стала схожей с той, которую он выполняет при осуществлении общего надзора. Оставшийся минимум полномочий сделал весьма проблематичным осуществление функции прокурорского надзора и эффективность ее реализации, что безусловно не может не влиять и на сопредельную функцию уголовного преследования.

Однако независимость Следственного комитета позволила избежать конфликта интересов между надзором и следствием, что в свою очередь должно было улучшить реализацию прав граждан. Так, С.С. Сулашкин писал следующее: «имевшее место до недавнего времени совмещение функций следствия и надзора было одной из главных причин критики прокуратуры, в том числе и с точки зрения ее коррупционности. Ситуация, когда одна и та же структура ведет следствие, выступает с обвинением и осуществляет надзор за следствием, действительно выглядит крайне сомнительно» [2, с. 105].

С одной стороны, создание Следственного комитета освободило прокуратуру от функций предварительного следствия, что дало возможность сосредоточиться на осуществлении надзора за соблюдением законности. С другой стороны, это событие обострило вопросы о распределении полномочий и ответственности между двумя органами, что иногда становилось источником конфликтов.

Радикальное решение данного вопроса в ходе обсуждения предстоящей реформы в 2006 году предлагала главный научный сотрудник Института государства и права РАН Инга Михайловская. Она считала, что совмещение в одном органе функций следствия и надзора за следствием — это анахронизм, а надзором «за законностью всего и всех» должны заниматься суды. А прокуратуре следует «сосредоточиться на уголовном преследовании и повышать его качество» [3].

На сегодняшний день все больше ученых считает необходимым пересмотреть правовой статус прокурора в досудебном производстве. Например, о необходимости возврата властно-распорядительных полномочий писал В.И. Олейник [4, с. 30]. Такая позиция достаточно распространена и объясняется «половинчатостью» реформы, которая в свою очередь вызывает проблемы в определении процессуального статуса прокурора. Так, Генеральный прокурор РФ Ю. Чайка в выступлении в Совете Федерации отметил: «Именно прокурор осуществляет функцию уголовного преследования, а не следователь. Следователь - как рабочий инструмент в руках прокурора. Во всем мире прокурор выполняет одну из двух функций: сам расследует уголовное дело либо руководит расследованием. У нас, к сожалению, нет ни той, ни другой функции» [7].

Несмотря на то, что с 2010 года часть полномочий прокурора постепенно ему вернулась, мы считаем такие изменения недостаточными, так как во многих случаях статус прокурора сведен к просителю, заявителю, а уровень влияния на предварительное следствие и дознания разнится.

Различия в объеме полномочий в отношении органов следствия и дознания препятствуют поддержанию единой уголовно-процессуальной формы, не гарантирует в равной степени защиту прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства.

Предоставление прокурору равного объема полномочий в отношении органов следствия и дознания аргументируется количеством и тяжестью преступлений, рассматриваемых в форме предварительного следствия. По мнению В.М. Быкова, прокурорский надзор за следователями, которые расследуют большинство тяжких и опасных преступлений не должен игнорироваться на законодательном уровне [1, с. 52].

Защита публичного интереса по обеспечению законности в ходе расследования уголовных дел не может ставиться в зависимость от формы расследования, а значит, что и объем полномочий прокурора не должен зависеть от субъекта производства расследования и его формы.

Таким образом, несмотря на наличие противоположных точек зрения, прежде всего, необходимо последовательное и системное регулирование полномочий прокурора. Процессуальные полномочия прокурора нуждаются в детализации практически на всех этапах уголовного судопроизводства. Возрастание роли прокурора не должно происходить резко и экстенсивно, скорее необходима конкретизация отдельных полномочий.

Плавные изменения в законодательстве будут способствовать минимизации ведомственной разобщенности и повышению процессуальной ответственности всех участников процесса.

Список литературы

1. *Быков В.* Права прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2013. № 4. С. 49-53.
2. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России, том 2. / Ред. Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р., Вилисов М.В., Колодкин Л.М. Монография в 2-х томах. Т. 2. М.: Научный эксперт, 2009. — 304 с.
3. Кому суд, кому следствие. В чем суть реформы Генпрокуратуры? Режим доступа: <https://ria.ru/20060701/50768775.html>
4. *Олейник В.И.* Реформирование органов прокуратуры и правовое регулирование их взаимодействия с органами предварительного следствия // Российский следователь. 2009. N 23. С.30-32
5. Следственный комитет вне прокуратуры. Режим доступа: <http://www.interfax.ru/russia/156952>
6. *Смирнов В.С.* Правовые проблемы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Отечественная юриспруденция. 2020. № 5 (44). Смирнов Валерий Станиславович ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА ПРОЦЕССУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ // Отечественная юриспруденция. 2020. №5 (44). С.53-57
7. *Трифонова Е.* Прокуратуре возвратят уголовные дела // Независимая газета от 28 сентября 2017. Режим доступа: https://www.ng.ru/politics/2017-09-28/2_7083_prokuratura.ht