Система сдержек и противовесов в досудебном производстве по уголовным делам

ДИКАРЕВ Илья Степанович, директор Института права Волгоградского государственного университета, доктор юридических наук, доцент
400062, Россия, г. Волгоград, Университетский просп., 100
E-mail: iliadikarev@volsu.ru

Последнее десятилетие ознаменовалось крупной реформой досудебного производства по уголовным делам, связанной с изменением модели правоотношений прокурора и следователя. В результате этой реформы функция прокурора в досудебном производстве ограничена надзором за процессуальной деятельностью органов расследования. Однако научные исследования на эту тему свидетельствуют, что многие ученые и практики отказываются принимать новую модель как часть современной правовой реальности.

Целью исследования является обоснование вывода, что внедрение новой модели правоотношений прокурора и органа предварительного следствия стало основой функционирования в досудебном производстве по уголовным делам системы сдержек и противовесов. Для достижения этой цели поставлены и решены следующие задачи: показать изменение правового статуса прокурора в досудебном производстве; раскрыть различные срезы разграничения компетенций прокурора и органов предварительного следствия; дать иллюстрацию функционирования системы сдержек и противовесов на примере процедур разрешения разногласий по поводу требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, а также разрешения судом вопросов в порядке оперативного судебного контроля.

В ходе исследования применялись общенаучные методы анализа и синтеза, системный подход, методы юридической интерпретации и логико-юридический. Методологической базой послужил диалектический метод.

Результатом исследования стал вывод, что система сдержек и противовесов, а также лежащее в ее основе разграничение компетенций прокурора и следственного органа обеспечивают неоднократную верификацию обвинительного тезиса в ходе досудебного производства, создают гарантии против злоупотребления должностными полномочиями со стороны властных субъектов уголовного процесса, предупреждают принятие ими ошибочных решений.

Ключевые слова: досудебное производство, прокурорский надзор, следователь, прокурор, система сдержек и противовесов.

The System of Checks and Balances in Pretrial Proceedings in Criminal Cases

I. S. DIKAREV, director of the Institute of Law of Volgograd State University, doctor of legal sciences, associate professor
100, Universitetsky ave., Volgograd, Russia, 400062
E-mail: iliadikarev@volsu.ru

The last decade was marked by major reform of pretrial proceedings on criminal cases concerning the modified pattern of legal relations between the prosecutor and the investigator. As a result of this reform, the function of the prosecutor in pretrial proceedings is limited to the supervision over the procedural activities of the investigating authorities. However, the study shows that many scientists refuse to accept this new model as part of the modern legal reality.

The aim of the study is justifying the conclusion that the introduction of a new model of legal relations between the prosecutor and the preliminary investigation body became the basis of functioning of the system of checks and balances in pretrial proceedings in criminal cases. To achieve this aim the

following targets and tasks were addressed: to show a change of the legal status of the prosecutor in pretrial proceedings; to consider the different types of delimitation of competence between the prosecutor and preliminary investigation bodies; to illustrate the system of checks and balances on the example of the dispute resolution procedures regarding the requirements of the public prosecutor for elimination of infringements of the Federal legislation and the resolution of court issues in the order of the system of judicial supervision.

The study uses general scientific methods of analysis and synthesis, system approach, methods of legal interpretation and logical-legal method. The methodological basis is grounded on dialectical method.

The result of this research is a conclusion that the system of checks and balances, as well as, the underlying distinction of the competences between the prosecutor and the investigating authority provides repeated verification of the indictment thesis during pretrial proceedings, creates safeguards against abuse of power by the authority subjects of the criminal process, prevents making wrongful decisions.

Keywords: pretrial procedures, procuratorial supervision, investigator, prosecutor, system of checks and balances.

DOI: 10.12737/art_2018_3_7

В основе конструкции любой стадии уголовного процесса лежит установленная уголовно-процессуальным правом модель правоотношений между основными участниками судопроизводства на данном этапе. Изменение законодателем этой модели неизбежно влечет прямо пропорциональную, а порой и превосходящую по своей значимости трансформацию уголовно-процессуальной формы.

Наглядной иллюстрацией сказанному выше являются существенные преобразования, произошедшие за последнее десятилетие в досудебном производстве по уголовным делам (т. е. после принятия Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”»). Причиной этих преобразований стало не что иное, как изменение роли прокурора во взаимоотношениях с другими властными субъектами процессуальной деятельности. По сути, произошла кардинальная перестройка модели правоотношений между участниками досудебного производства. На смену применявшейся ранее модели, характеризовавшейся лидирующим положением прокурора, которому отводилась роль про-

цессуального руководителя и непосредственного участника предварительного расследования, пришла другая модель, где прокурор дистанцируется от предварительного расследования, не участвует в уголовном преследовании и не осуществляет руководство деятельностью органов следствия. Такие преобразования были бы бессмысленными, не преследуй они четко определенных и весьма значимых целей, связанных, во-первых, с обеспечением условий для осуществления по-настоящему объективного прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, и во-вторых, с укреплением процессуальной самостоятельности следственных органов в принятии решений и определении направления расследования уголовных дел.

Мы далеки от мысли, что существует какая-то одна-единственная, наиболее оптимальная модель процессуальных взаимоотношений между участниками досудебного производства, использование которой законодателем позволило бы разом решить все проблемы. Каждой модели присущи свои достоинства и недостатки, а раз это так, то добиваться эффективности необходимо путем совершенствования законодательной регламентации полномо-

чий участников судопроизводства, достигая баланса гарантий процессуальной самостоятельности органов предварительного следствия, с одной стороны, и полномочий прокурора по надзору за процессуальной деятельностью этих органов — с другой.

Первым шагом на этом пути должно стать осознание и принятие научной общественностью и практическими работниками факта смены модели правоотношений. Между тем развернувшаяся на страницах юридических изданий полемика вокруг полномочий прокурора свидетельствует, что многие исследователи и правоприменители по-прежнему придерживаются мнения, что прокурор в досудебном производстве осуществляет функцию уголовного преследования. Так, З. Еникеев прямо указал, что «лишение прокурора права на возбуждение уголовного дела не согласуется с его функцией по осуществлению уголовного преследования, которое начинается актом возбуждения уголовного дела»¹. О сохранении за прокурором функций по уголовному преследованию и надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, несмотря на внесенные в 2007 г. в УПК РФ изменения пишут Р. С. Тамаев, А. Г. Халиулин и Н. В. Буланова². Естественно, что с таких позиций обновленные положения уголовно-процессуального законодательства не выдерживают критики, а полномочия прокурора выглядят недостаточными и не соответствующими его процессуальному положению. Произошедшие изменения предстают как неудачные

попытки изменить статус прокурора в рамках прежней модели его взаимоотношений с органами расследования.

Но в том-то и дело, что эта модель коренным образом изменилась. И подобного рода критика законодательства не может быть принята в силу ошибочности ее исходной посылки. Законодатель сформировал принципиально новый правовой статус прокурора в досудебном производстве как непричастного к осуществлению уголовного преследования органа, чья процессуальная функция на протяжении всего расследования исчерпывается беспристрастным надзором за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия. Причем такое положение нисколько не противоречит законодательному определению прокурора, которое дано в УПК РФ. Прокурор и сейчас осуществляет от имени государства уголовное преследование, но не в досудебном производстве, а в судебных стадиях, что вполне согласуется с законодательной формулировкой «в пределах компетенции, предусмотренной УПК РФ» (ч. 1 ст. 37 УПК РФ).

Реформа досудебного производства 2007 г., хотя и была вызвана к жизни изменениями в организации системы правоохранительных органов (имеется в виду прежде всего образование Следственного комитета при прокуратуре РФ), оказалась весьма своевременной. Даже противники произошедших преобразований отмечают негативное влияние, которое оказывало участие прокурора в уголовном преследовании, на осуществление им надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования. «Доминирование прокурора в досудебном производстве, — отмечает В. С. Шадрин, — его непосредственное участие в формировании доказательственной базы по уголовному делу порой побуждало прокурора принимать просчеты предварительного следствия на свой

¹ Еникеев З. Правовое положение прокурора в уголовном судопроизводстве // Законность. 2008. № 6. С. 38.

² См.: Тамаев Р. С., Халиулин А. Г., Буланова Н. В. Осуществление прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2008. № 2. С. 41.

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...»³.

Отделение функции прокурорского надзора от уголовного преследования позволило добиться повышения объективности и, как следствие, усиления прокурорского надзора. Практические работники отмечают последовавшее за реформой увеличение количества претензий к органам предварительного следствия со стороны прокуроров: «Прокуроры перестали закрывать глаза на нарушения, которые, безусловно, и раньше имели место. И это — положительный эффект от изменения законодательства»⁴. В свою очередь, возросшая требовательность прокурора является весомым фактором повышения качества работы следователя, который в новых условиях уже не может рассчитывать на то, что допущенные им ошибки и нарушения прокурор «не заметит».

Организационное выделение следственного аппарата потребовало обособления его процессуального положения в досудебном производстве. Законодатель устранил отношения соподчиненности между прокурором и органом предварительного следствия, которые не связаны больше общими процессуальными интересами и функциями, что позволяет им действовать в уголовном процессе самостоятельно и независимо друг от друга. Произшедшее разграничение компе-

тенций прокурора и следственного органа, их дистанцирование друг от друга привели к установлению в досудебном производстве системы сдержек и противовесов, ограничивающей власть ключевых субъектов процессуальной деятельности. Если ранее прокурор имел законную возможность единолично принимать по уголовному делу все ключевые решения, связанные с осуществлением уголовного преследования — от проверки сообщения о преступлении и возбуждения уголовного дела до поддержания государственного обвинения в суде, то теперь по уголовным делам, подследственным органам предварительного следствия, такое невозможно. Для привлечения виновного к уголовной ответственности, равно как и для применения к лицу иных мер уголовно-правового характера, в настоящее время требуется последовательное осуществление уголовного преследования сначала должностным лицом следственного органа, а затем прокурором. Прокурор не вправе возбуждать и расследовать уголовные дела, а органы предварительного расследования не могут поддерживать обвинение в суде. В итоге для движения уголовного дела необходимо, чтобы соответствующие к тому основания усматривали сначала орган предварительного следствия, а затем прокурор. Учитывая, что эти органы не связаны общими полномочиями и совпадающими (параллельно реализуемыми) функциями, система сдержек и противовесов обеспечивает повышенный уровень процессуальных гарантий от необоснованного обвинения и осуждения за счет неоднократной верификации обвинительного тезиса.

Разграничение компетенций органа предварительного следствия и прокурора происходит в двух плоскостях. По вертикали — посредством исключения параллельного осуществления прокурором и следственным органом одних и тех же процессуальных функций: у про-

³ Шадрин В. С. Прокурор и его полномочия в уголовном досудебном производстве // Актуальные проблемы современного уголовного процесса России: межвуз. сб. научных трудов / под ред. В. А. Лазаревой. Самара, 2010. С. 6—7.

⁴ Говорков Н. Хотели сделать лучше... // Законность. 2008. № 7. С. 31.

курора изъяты полномочия по осуществлению уголовного преследования, а также связывающая его общими интересами с органами расследования функция процессуального руководства. В свою очередь, функция уголовного преследования, поскольку она не может реализовываться следственным органом и прокурором параллельно, приобрела эстафетный характер, в связи с чем в горизонтальном разрезе досудебного производства появляется рубеж, на котором происходит смена субъекта, выполняющего эту функцию. Таким рубежом является момент утверждения прокурором итогового процессуального акта предварительного расследования⁵.

Следует учитывать, что противоречие, коренящееся в рассматриваемом разграничении компетенций следственного органа и прокурора, носит диалектический характер. В нем проявляется не только борьба, но и единство противоположностей, выражающееся в самой тесной связи и взаимозависимости этих органов. Прокурор не имеет полномочий своей властью начать осуществление уголовного преследования — эту функцию он может реализовать лишь с подачи следственного органа, тогда как орган предварительного следствия, обладая полномочиями на возбуждение и расследование уголовного дела, не в состоянии без участия прокурора добиться применения по делу уголовного закона судом. Таким образом, в деле достижения назначения уголовного судопроизводства органы предварительного следствия и прокурор не могут обойтись друг без друга.

Чтобы быть эффективным, рассматриваемое разграничение компетенций должно строго соблюдаться законодателем по всем уголов-

ным делам, расследуемым в форме предварительного следствия. Из этого следует, что только прокурору должно принадлежать полномочие утверждать итоговые акты досудебного производства и направлять уголовные дела в суд для разрешения по существу (как для привлечения лица к уголовной ответственности, так и для применения иных мер уголовно-правового характера). Однако сказанное вовсе не означает, что следственный орган всегда должен обращаться в суд только через прокурора и по согласованию с ним. Данное правило относится только к случаям направления в суд окончанных производством уголовных дел и не распространяется на порядок обращения в суд с ходатайствами об избрании мер пресечения, о производстве следственных действий, а также для разрешения иных вопросов, возникающих в ходе предварительного расследования. Между тем в юридической литературе предложение вернуть в УПК РФ обязанность следователя согласовывать с прокурором возбуждение перед судом такого рода ходатайств звучит довольно часто⁶. Оценивая подобные предложения, нельзя не увидеть, что они совершенно не вписываются в новую модель правоотношений властных субъектов досудебного производства, а их реализация привела бы на практике к возможности вмешательства прокурора в ход предварительного расследования и принятию им решений, не только ограничивающих процессуальную самостоятельность следственного органа, но и подрывающих объективность прокурора (который становился бы сопричастным расследованию лицом) в оценке закон-

⁵ См.: Дикарев И. С. Спорные вопросы организации досудебного производства по уголовным делам // Российская юстиция. 2016. № 5. С. 27—30.

⁶ См., например: Оксюк Т. Усмотрение прокурора в уголовном процессе // Законность. 2010. № 3. С. 4; Халиулин А. Г. Защита прокурором прав и свобод человека и гражданина в современном уголовном процессе России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11. С. 30.

ности деятельности органов предварительного следствия.

Прокурор в ходе судебного заседания при рассмотрении вопросов оперативного судебного контроля имеет возможность довести свою позицию до суда, который примет ее во внимание при оценке законности и обоснованности внесенного следователем ходатайства либо обжалуемых заявителем действий (бездействия) или решений органа предварительного следствия. Таким образом, при принятии судом решения позиция прокурора будет учтена, а сам он сохранит дистанцию от следственной деятельности как гарантию его объективности и незаинтересованности в исходе дела. Принятие судом решения с учетом несовпадающих позиций следственного органа и прокурора в условиях состязательной процедуры является одним из проявлений системы сдержек и противовесов в досудебном производстве.

В связи с этим вызывают возражение высказываемые некоторыми исследователями предложения об отстранении прокурора от участия в судебных заседаниях, проводимых в порядке судебного контроля⁷, а также об ограничении участия прокурора в судебных заседаниях лишь случаями, когда позиция прокурора вступает в противоречие с решением следственного органа⁸. Участие прокурора в судебном заседании при рассмотрении вопросов оперативного судебного контроля является важной гарантией принципа закон-

ности при производстве по уголовному делу. Как орган надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия прокурор обязан давать оценку законности и обоснованности действий и решений следственного органа, особенно когда речь идет о вопросах, связанных с ограничением конституционных прав личности. И конечно, свою позицию прокурор в обязательном порядке должен доводить до сведения суда, в связи с чем закрепленное в п. 8 ч. 2 ст. 37 УПК РФ полномочие участвовать в судебных заседаниях, проводимых в порядке судебного контроля, должно расцениваться как должностная обязанность прокурора⁹. В новых условиях явно устаревшей выглядит норма ч. 6 ст. 108 УПК РФ, согласно которой ходатайства поддерживает прокурор или по его поручению лицо, возбудившее это ходатайство. На практике прокурор может и не поддержать внесенное следователем ходатайство, в связи с чем в законе необходимо закрепить, что в судебном заседании ходатайство обосновывает должностное лицо, его возбудившее, а прокурор дает заключение.

Если прокурор не смог в ходе судебного заседания убедить суд в правильности своей позиции, законодатель предоставляет ему право обжалования данного решения суда. В итоге доводы прокурора, как и иных (равных ему) участников процесса, могут быть еще раз проверены независимым вышестоящим органом судебной власти¹⁰. В отличие от прокурора должностные лица следственного органа не наделены

⁷ См.: *Рябцева Е. В.* Давайте будем последовательны в реформировании уголовного судопроизводства! (О соотношении прокурорского надзора и судебного санкционирования на предварительном следствии) // *Российская юстиция.* 2008. № 8. С. 58.

⁸ См.: *Наседкин В.* Оптимизация процедуры поддержания в судах ходатайств следственных органов — действенный способ повышения эффективности прокурорского надзора на досудебной стадии уголовного судопроизводства // *Законность.* 2016. № 3. С. 4.

⁹ Такая позиция отражена в положениях п. 1.6 и 1.22 приказа Генпрокуратуры РФ от 28 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия».

¹⁰ См.: *Ковтун Н. Н.* К дискуссии об «утраченных» полномочиях прокурора. Есть ли предмет для дискуссий? // *Российская юстиция.* 2010. № 5. С. 30.

правом обжалования судебных решений, выносимых в порядке судебного контроля, что никак не учитывает произошедшее в последнее десятилетие изменение модели правоотношений властных субъектов досудебного производства и выглядит анахронизмом. Поскольку позиция следственного органа по вопросам, разрешаемым в порядке ст. 108, 125 и 165 УПК РФ, может не совпадать с позицией прокурора, последний более не подходит на роль представителя и защитника интересов предварительного следствия в суде. Все это приводит к выводу о необходимости предоставления следователю и (или) руководителю следственного органа права обжалования судебных решений, вынесенных по результатам рассмотрения в ходе досудебного производства вопросов об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения, а также при рассмотрении ходатайств о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, и жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ¹¹.

Система сдержек и противовесов реализуется во взаимоотношениях прокурора и следственного органа и по другим вопросам, возникающим в ходе предварительного расследования. В частности, она проявляется в возможности столкновения позиций прокурора и следственного органа относительно исполнения требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия. Расхождение позиций прокурора и следственного органа свидетельствует о неоднозначности ситуации, что всегда сопряжено с риском ошибки. В связи

с этим ч. 6 ст. 37 УПК РФ наделяет руководителя следственного органа и следователя правом не согласиться с требованием прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия. В том же ряду стоит предусмотренное п. 5 ч. 2 ст. 38 УПК РФ полномочие следователя обжаловать с согласия руководителя следственного органа решение прокурора об отмене постановления о возбуждении уголовного дела, о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков.

Функционирование в досудебном производстве системы сдержек и противовесов вовсе не означает, что должностные лица следственного органа и прокурора отныне отстаивают в уголовном процессе противоречащие друг другу интересы. Напротив, если у прокурора нет оснований считать, что орган предварительного следствия нарушает федеральное законодательство, а следователь и руководитель следственного органа соглашаются с требованиями, указаниями и решениями прокурора, то их интересы сливаются в общем стремлении к достижению назначения уголовного судопроизводства. Но если между властными субъектами досудебного производства возникают противоречия (а такие ситуации всегда таят опасность принятия ошибочного решения и нарушения субъективных прав личности), то полномочия этих равноправных субъектов по отстаиванию собственной позиции становятся реально действующими противовесами. В столкновении этих позиций, разворачиваемся споре и должна рождаться истина. Одновременно рассматриваемая система играет и превентивную роль, удерживая следователя,

¹¹ См.: Дикарев И. С. Право субъектов, ведущих уголовный процесс, на принесение ходатайств в порядке надзора // Уголовное право. 2011. № 1. С. 58—63.

прокурора от принятия поспешных, незаконных или необоснованных решений, ведь они осознают, что правильность таких решений в любой момент может быть поставлена под сомнение другим властным субъектом досудебного производства. В этом смысле полномо-

чия прокурора и должностных лиц следственного органа имеют значение взаимных сдержек.

Остается лишь сожалеть, что рассматриваемая система не распространена законодателем на производство по уголовным делам, расследуемым в форме дознания.

Библиографический список

- Говорков Н. Хотели сделать лучше... // Законность. 2008. № 7.
- Дикарев И. С. Право субъектов, ведущих уголовный процесс, на принесение ходатайств в порядке надзора // Уголовное право. 2011. № 1.
- Дикарев И. С. Спорные вопросы организации досудебного производства по уголовным делам // Российская юстиция. 2016. № 5.
- Еникеев З. Правовое положение прокурора в уголовном судопроизводстве // Законность. 2008. № 6.
- Ковтун Н. Н. К дискуссии об «утраченных» полномочиях прокурора. Есть ли предмет для дискуссий? // Российская юстиция. 2010. № 5.
- Наседкин В. Оптимизация процедуры поддержания в судах ходатайств следственных органов — действенный способ повышения эффективности прокурорского надзора на досудебной стадии уголовного судопроизводства // Законность. 2016. № 3.
- Оксюк Т. Усмотрение прокурора в уголовном процессе // Законность. 2010. № 3.
- Рябцева Е. В. Давайте будем последовательны в реформировании уголовного судопроизводства! (О соотношении прокурорского надзора и судебного санкционирования на предварительном следствии) // Российская юстиция. 2008. № 8.
- Тамаев Р. С., Халиулин А. Г., Буланова Н. В. Осуществление прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2008. № 2.
- Халиулин А. Г. Защита прокурором прав и свобод человека и гражданина в современном уголовном процессе России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 11.
- Шадрин В. С. Прокурор и его полномочия в уголовном досудебном производстве // Актуальные проблемы современного уголовного процесса России: межвуз. сб. научных трудов / под ред. В. А. Лазаревой. Самара, 2010.
-
-