

Практика процессуального руководства расследованием по новому УПК РФ

Одной из проблем, которые можно отнести к числу малоизученных в уголовно-процессуальной науке, является проблема процессуального руководства расследованием. В настоящее время ни в уголовно-процессуальном законодательстве, ни в юридической литературе не сформулировано определение данного понятия, хотя сам термин «руководство расследованием» довольно часто встречается в юридической литературе, как правило, при исследовании взаимоотношений прокурора с иными участниками процесса¹. Учеными-процессуалистами не проводилось каких-либо фундаментальных исследований правовой природы указанного вида уголовно-процессуальной деятельности, вместе с тем, актуальность и практическое значение его исследования, особенно в свете реализации в России судебной реформы, не вызывает сомнений, поскольку реализация процессуального руководства расследованием в уголовном процессе неразрывно связана с законностью судопроизводства, ответственностью лиц, осуществляющих расследование, четким и единообразным применением норм закона, устанавливающим полномочия органов расследования, а также служит важной предпосылкой совершенствования законодательства.

В связи с изложенным принятие нового уголовно-процессуального кодекса (УПК РФ) имело важное значение как для сотрудников правоохранительных органов и адвокатов, так и для граждан, которые так или иначе попадают в сферу уголовно-процессуальных отношений.

Следует признать, что уголовно-процессуальный кодекс РСФСР (УПК РСФСР), действовавший фактически свыше сорока лет, помимо того, что «морально устарел» и имел существенные противоречия с Конституцией РФ, содержал довольно большое количество законодательных пробелов, в том числе в части осуществления процессуального руководства расследованием. Это безусловно, не могло не сказаться на практике его применения с отрицательной стороны.

Однако с принятием УПК РФ оказалось, что значительная часть тех недостатков, которыми «страдал» УПК РСФСР, «перекочевала»

*© Журавлев А.В., 2003

в новый кодекс, более того, добавились и новые пробелы в уголовно-процессуальном законодательстве.

Остановимся лишь на некоторых из них, касающихся процессуального руководства расследованием.

Так, ч.2 ст.37 УПК РФ, также как и ч.1 ст.211 УПК РСФСР, содержит перечень полномочий прокурора на стадии досудебного производства. Нововведением стало более четкое отражение обвинительного характера деятельности прокурора на указанной стадии, поскольку ч.1 ст.37 УПК РФ устанавливает, что прокурор, вместе с осуществлением надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия, *осуществляет уголовное преследование* в ходе уголовного судопроизводства, а в соответствии с п.47 ст.5 УПК РФ относится исключительно к стороне обвинения. Полагаю, что включение в ст.37 УПК РФ единственной уголовно-процессуальной функции прокурора — функции уголовного преследования, является бесспорно положительным моментом, поскольку отражает суть деятельности прокурора в уголовном процессе. Однако включение в ч.1 ст.37 УПК РФ такой функции прокурора, как надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия, которая, фактически, представляет собой часть государственно-правовой (конституционной) функции прокуратуры — надзора за исполнением законов, вряд ли можно считать обоснованным.

Анализ ст.37 УПК РФ позволяет сделать вывод о наличии у прокурора полномочий, которые явно превышают «надзорные» (отмена незаконных постановлений, отстранение следователя, участие в расследовании и т.д.). Кроме того, осуществление прокурором надзорных функций входит в противоречие с положениями УПК РФ, относящими прокурора к одной из сторон процесса — к стороне обвинения, поскольку предписывает прокурору, реализующему функцию уголовного преследования, осуществлять надзор, в том числе за самим собой².

Необходимо отметить, что данная теоретическая проблема касается не только УПК РФ, но и Федерального закона «О прокуратуре», и ее решение требует довольно глубокого изучения и переосмысления теории прокурорского надзора в сфере уголовно-процессуальных отношений.

Еще одной проблемой реализации субъектами процессуального руководства своих функций является противоречие между полномочиями следователя, имеющего право осуществлять руководство деятельностью органов дознания, и служебным подчинением сле-

дователя начальнику органа внутренних дел, то есть органа дознания. Подобная ситуация наиболее характерна для следственного аппарата органов МВД РФ. Опасна она тем, что на практике фактически исключается возможность применения каких-либо санкций к органу дознания в лице его начальника за невыполнение поручений и указаний следователя. Кроме того, начальник органа внутренних дел, в ведомстве которого находится следственный аппарат в качестве одного из структурных подразделений, несет ответственность за работу данного аппарата. В связи с этим, не имея процессуальных полномочий в части осуществления предварительного следствия по уголовным делам, начальник органа дознания даже против своей воли вынужден вмешиваться в следственную деятельность, то есть, по сути, происходит подчинение следственного аппарата органу дознания, что противоречит смыслу уголовно-процессуального законодательства.

Не получила надлежащего внимания в УПК РФ и проблема нормативного регулирования отношений, складывающихся в составе следственных групп. Справедливости ради следует отметить, что ст.163 УПК РФ в сравнении с ч.3 ст.129 УПК РСФСР имеет более детальную регламентацию взаимоотношений участников следственных групп. Однако по-прежнему некоторые ключевые вопросы, имеющие существенное практическое значение, остались не урегулированы в действующем уголовно-процессуальном законодательстве.

Также как и в УПК РСФСР, остался неразрешенным вопрос о регламентации процессуального статуса руководителя группы следователей путем возложения на него обязанностей и предоставления прав, аналогичных обязанностям и правам начальника следственного отдела, поскольку процессуальные взаимоотношения участников следственных групп очень схожи с взаимоотношениями начальника следственного отдела и следователей отдела (за исключением обязательности исполнения обжалуемых следователем-участником группы указаний следователя-руководителя). Кроме того, подобная регламентация способствовала бы решению и другого не нашедшего отражения в УПК РФ вопроса об урегулировании порядка разрешения разногласий между руководителем следственной группы и ее членами¹.

Существенным недостатком УПК РФ, к тому же вызвавшим судебные споры на практике, стало появление нормы, закрепленной в ч.6 ст.37 УПК РФ, в соответствии с которой полномочия прокурора, предусмотренные ст.37 УПК РФ, осуществляются прокурорами района, города, их заместителями, приравненными к ним прокуро-

рами и вышестоящими прокурорами. Фактически данная статья необоснованно исключает из числа субъектов уголовного процесса довольно значительную часть аппарата сотрудников прокуратуры, которые ранее также осуществляли функцию уголовного преследования, в том числе путем осуществления процессуального руководства расследованием (отмены незаконных постановлений органов дознания и предварительного следствия, дачи указаний по уголовным делам и т.д.). К их числу можно отнести, например, помощников районных прокуроров и прокуроров следственных отделов и управлений в прокуратурах субъектов РФ. Кроме того, ч.6 ст.37 УПК РФ вступает в противоречие как с п.31 ст.5 УПК РФ, предусматривающим под понятием прокурора Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров, их заместителей и помощников, участвующих в уголовном судопроизводстве и наделенных соответствующими полномочиями федеральным законом о прокуратуре, так и с положениями Федерального закона «О прокуратуре РФ», который в части определения полномочий прокурора по осуществлению надзора за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия отсылает к уголовно-процессуальному законодательству (ст.30), а под понятием «прокурор» (ст.54), в том числе, подразумевает Генерального прокурора РФ, всех нижестоящих прокуроров, их заместителей, помощников прокуроров по особым поручениям, старших помощников и помощников прокуроров, старших прокуроров и прокуроров, старших прокуроров-криминалистов и прокуроров-криминалистов управлений и отделов, действующих в пределах своей компетенции.

Представляется, что в ч.6 ст.37 УПК РФ имеет место ошибка законодателя, о чем свидетельствует внесение Федеральным законом от 29.05.2002 №58ФЗ дополнения в п.31 ст.5 УПК РФ, отсылающего в части определения компетенции прокурора к закону о прокуратуре. Однако внесение дополнения в п.31 ст.5 УПК РФ, к сожалению, не сопровождалось внесением изменений либо исключением ч.6 ст.37 УПК РФ, что привело к разночтениям закона и судебным спорам на практике.

Так, Ленинским районным судом г.Самары по вышеизложенным основаниям были отклонены доводы жалобы З. и ее адвоката о неправомочности лица, возбудившего дело, обжаловавшей в порядке ст. 123 УПК РФ постановление о возбуждении уголовного дела, вынесенное заместителем начальника отдела прокуратуры Самарской области, являющимся, в соответствии со ст.15 Федерального закона «О прокуратуре РФ», по статусу помощником прокурора области.

Немало спорных вопросов и проблем вызвала редакция п.9 ч.2 ст.37 УПК РФ, предусматривающего полномочие прокурора передавать уголовное дело от одного органа предварительного расследования другому с соблюдением правил подследственности, предусмотренных ст.151 УПК РФ. Это обусловлено тем, что ст.151 УПК РФ не предусматривает передачи прокурором уголовного дела от органов предварительного следствия МВД РФ в органы прокуратуры, если данная категория дел не подследственна органам прокуратуры. Однако на практике в силу различных причин, например, сложность дела при отсутствии квалифицированных сотрудников следственного аппарата РОВД, зачастую возникает именно такая необходимость.

Так, в соответствии со ст.126 УПК РСФСР, расследование преступлений, предусмотренных ст.188 УК РФ (контрабанда), было отнесено к подследственности органов прокуратуры, и расследование по делам указанной категории осуществлялось следователями транспортных прокуратур. Ст.151 УПК РФ изменила подследственность, отнеся расследование ч.1 ст.188 УК РФ к компетенции органов дознания, а ч.2-4 ст.188 УК РФ — к компетенции следователей органов МВД и ФСБ. Учитывая отсутствие у прокурора возможности передачи дел указанной категории следователям органов прокуратуры, на практике возник ряд существенных проблем с расследованием дел указанной категории, поскольку следователи органов МВД ранее никогда не занимались расследованием довольно сложных дел о контрабанде, в то же время квалифицированные следственные кадры аппарата транспортных прокуратур оказались почти полностью отстранены от расследования данных дел. Необходимо отметить, что ч.5 ст.151 УПК РФ делает оговорку о том, что предварительное следствие по уголовному делу о преступлении, предусмотренному ст.188 УК РФ, может производиться следователями органа, выявившего эти преступления. Однако это не может исправить ситуацию, поскольку практически все преступления указанной категории выявляются сотрудниками таможенных органов, пограничной службы и ФСБ.

Немало проблем в работе следователей, дознавателей и прокуроров добавила регламентация в УПК РФ бланков процессуальных документов. Данное новшество, призванное, по всей видимости, упорядочить и облегчить работу правоохранительных органов по оформлению процессуальных документов, по крайней мере на первоначальном этапе действия УПК РФ, имело противоположный эффект, поскольку при недостаточном количестве, а порой и полном отсутствии, во многих следственных подразделениях и отделах дознания компьютерной техники и оргтехники, оформление бланков

документов в соответствии с требованиями УПК РФ занимает довольно длительное время.

Более того, в приложении к УПК РФ отсутствуют образцы более 70-ти бланков следственных и процессуальных действий, что, безусловно, не может не сказаться на качестве работы следственных органов.

Например, значительно затрудняет работу прокурора отсутствие бланков постановлений об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и направлении материала на дополнительную проверку, о возвращении прокурором уголовного дела для дополнительного расследования, об установлении срока предварительного следствия.

Существенные практические проблемы возникли в результате отнесения к подследственности органов дознания МВД дел, по которым практически невозможно закончить дознание, обеспечив полноту и объективность расследования в установленные УПК РФ сроки. Как правило, это дела, связанные с проведением судебно-медицинских (ст.112 УК РФ), автотранспортных (264 УК РФ), судебно-наркологических (ч.1 ст.228 УК РФ) и иных видов экспертиз, проведение которых составляет не менее одного месяца. На практике зачастую складывается ситуация, когда органы дознания допускают волокиту в расследовании, поскольку заранее знают, что у них будет объективное основание для передачи дела в органы предварительного следствия.

Выходом из создавшейся ситуации могут быть два пути: либо отнесение указанных составов к подследственности органов предварительного следствия, что представляется нежелательным, поскольку ведет к увеличению нагрузки на следователей; либо увеличение сроков дознания, что, на мой взгляд, представляется более приемлемым.

Абсолютно обоснованными также следует признать доводы правоохранительных органов об исключении из норм УПК РФ ранее предусмотренного ст.70 УПК РСФСР права лица, производящего дознание, следствие, прокурора по находящимся в их производстве делам требовать проведения ревизий и документальных проверок. Реализация данного полномочия была актуальна и необходима, как правило, по делам о хозяйственных и должностных преступлениях. В настоящее время контрольно-ревизионные органы вправе отказывать органам следствия в привлечении своих специалистов, что может создать значительные трудности в расследовании указанных категорий дел.

Подводя итог, можно сказать, что в данной статье затронута лишь незначительная часть проблемных вопросов применения нового УПК, даже относительно процессуального руководства расследованием. В реальной правоприменительной практике на сегодняшний день их выявлено гораздо больше. В связи с этим одной из важнейших задач уголовно-процессуальной науки, правоохранительных органов и адвокатуры на сегодняшний день должно стать выявление указанных недостатков и обобщение позитивной и негативной практики применения нового УПК для дальнейшего реформирования и совершенствования законодательства в сфере уголовно-процессуальных отношений.

Примечания

¹ См.: Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. М.: Наука, 1970. Т.1. С.191, 216; Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. М.: Наука, 1975. С.45; Петрухин И.Л. Прокурорский надзор и судебная власть: Учебное пособие. М.: Проспект, 2001. С.28.

² См.: Петрухин И.Л. Прокурорский надзор и судебная власть: Учебное пособие. М.: Проспект, 2001. С.28.

³ Подробнее об этом см.: Тарасов А.А. Единоличное и коллегиальное в уголовном процессе: правовые и социально-психологические проблемы. Самара: Изд-во «Самарский университет», 2001. С.110.