УДК 343.16

Совершенствование института ходатайств и жалоб в уголовном процессе посредством перераспределения полномочий между прокурором и руководителем следственного органа

Рябоконев Сергей Иванович,
Сургутский государственный университет
e-mail: sergeev_ab@bk.ru

Законодательно оформленное «размежевание» двух видов государственной деятельности – расследования и надзора – повлекло существенное увеличение роли следственного органа в досудебном производстве. Законодательные новеллы по совершенствованию полномочий руководителя следственного органа по рассмотрению жалоб на решения и действия следователя значительно повысили его возможности оказывать существенное влияние на расследование преступлений. Указывается, что при всех позитивных результатах правовой регламентации отдельные положения современного института ходатайств и жалоб не позволяют оценить его как совершенный. Определяется перспективное направление развития.

Ключевые слова: жалоба; ходатайство; функция обвинения; надзор.

Improvement of the institution of petitions and complaints in the criminal process through the redistribution of powers between the Prosecutor and the head of the investigative body

Ryabokonev Sergey Ivanovich,
Surgut State University

Legislative «separation» of two types of state activity: investigation and supervision resulted in a significant increase in the role of the investigative body in pre-trial proceedings. Legislative innovations to improve the powers of the head of the investigative body to consider complaints about the decisions and actions of the investigator significantly increased his ability to have a significant impact on the investigation of crimes. It is specified that at all positive results of legal regulation separate provisions of modern Institute of petitions and complaints don't allow to estimate it as perfect. The perspective direction of development is defined.

Key words: complaint; motion; prosecution function; supervision.

На современном этапе законодателю удалось регламентировать стадию предварительного расследования, в большей части решающую задачи, обозначенные в ч. 1 ст. 6 УПК РФ. Данный тезис подтверждают неоднократные заявления Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, в своем постановлении 2004 г. он указывает, что уголовно-процессуальное законодательство создало правовой режим расследования, результатом соблюдения которого будет сформированная позиция следователя (дознавателя) относительно виновности или, наоборот, невиновности лица в совершении преступления, расследование которого он (следователь, дознаватель) завершил. Кроме того, при ознакомлении с материалами уголовного дела другим участникам предварительного расследования будет понятна и объяснима позиция следователя (дознавателя), что исключит жалобы на решения и действия следователя. Такое состояние завершающего этапа предварительного расследования возникает, если следователь:

1) при производстве по уголовному делу принимал процессуальные решения, мотивируя их необходимость, приводя убедительные основания для их решений;

2) последующую реализацию решений осуществлял при неукоснительном следовании уголовно-

процессуальному закону (ст. 7 УПК РФ); не допускал случаев ущемления прав и свобод субъектов расследования (ст.11 УПК РФ); исходил из принципа презумпции невиновности; лицам, в отношении которых осуществлял обвинительную деятельность, обеспечивал возможность реализовать их право на защиту (ст. 16 УПК РФ)[1].

Однако досудебное производство не всегда реализуется в названном режиме. Именно ситуации неполного соблюдения норм уголовно-процессуального законодательства ведут к многочисленным жалобам на действия должностных лиц, осуществляющих досудебное производство. В условиях современного уголовного судопроизводства крайне сложно обеспечить реализацию требования, содержащегося в п. 2 ч. 1 ст. 6 УПК РФ: не допустить необоснованного ограничения прав и свобод участников досудебного производства, исключить случаи незаконного и необоснованного обвинения со стороны субъектов, обладающих властными полномочиями – следователя и дознавателя. До 2007 г. жалобы на ограничивающие права и свободы участников уголовного процесса действия следователя рассматривались и разрешались прокурором и судом. Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ[2] были внесены принципиальные изменения в механизм обжалования: рассматривать и разрешать жалобы участников процесса на решения и действия следователя обязали и руководителя следственного органа (ст. 124 УПК РФ).

Такому изменению предшествовал этап активной научной дискуссии по вопросу о перераспределении процессуальных полномочий (статуса) между руководителем следственного органа и прокурором[3]. Большая часть ученых поддерживала инициативу законодателя об усилении роли руководителя следственного органа. Они объясняли, что новый подход к распределению полномочий благоприятно скажется на качестве надзорной деятельности за досудебным производством[4]. Решение несвойственных прокуратуре задач логично передать должностным лицам, которые по роду своей деятельности эти задачи могут и должны решать[5]. В противном случае будут продолжать возникать ситуации, когда ошибочные поручения следователю будут иметь негативный результат и рождать жалобы. Разрешая жалобу, соответственно, прокурор должен будет сам себе предъявлять «претензии»[6].

На стадии досудебного производства до принятия Федерального закона от 5 июня 2007 г. существовавшая противоречивая направленность каждой функции при их совмещении не позволяла прокурору обеспечивать защиту прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, устранять изложенные в жалобах участников производства факты нарушения уголовно-процессуального законодательства, осуществлять свою деятельность объективно и беспристрастно.

Федеральным законом от 5 июня 2007 г. дискуссионный вопрос был решен: прокурор не должен одновременно осуществлять и функцию предварительного следствия, руководства им, и функцию надзора, т. к. совмещение названных функций существенно ослабляет эффективность деятельности прокурора.

Анализ поступающих руководителю следственного органа жалоб на процессуальные решения и действия должностных лиц, осуществляющих досудебное производство по уголовному делу, позволяет назвать причины, вызывающие их:

1. Причины субъективного характера: недостаточный уровень образования кадрового состава, пробелы в профессиональных знаниях[7]. Результатом являются: ошибки в определении предмета доказывания, что влечет за собой недостатки в доказывании[8]; слабая подготовка следователей, ввиду чего возникают жалобы на нарушение прав граждан при расследовании преступлений, совершаемых в сферах информационных технологий, жилищно-коммунального хозяйства, долевого строительства, гособоронзаказа, корпоративной сфере правоотношений, где объектом преступного посягательства выступают права на

[1] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 29 июня 2004 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2804.

[2] См.: Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

[3] См.: Чеботарева И. Ю., Сергеев А. Б., Сергеев К. А. Основные направления совершенствования прокурорского надзора над процессуальными решениями субъектов расследования преступлений, совершенных лицами, не достигшими возраста уголовной ответственности // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2016. Т. 1. № 1. С. 88–94.

[4] См.: Никулочкин Е. О., Сергеев А. Б. Нормативно-правовая база и судебная практика в обеспечении гражданско-правовыми средствами конфискации имущества в уголовном судопроизводстве // Социум и власть. 2013. № 5 (43). С. 69–74.

[5] См.: Смирнов А. В., Калиновский К. Б. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2012.

[6] Говорков Н. Хотели сделать лучше… // Законность. 2008. № 7. С. 31.

[7] См.: Николаев А. П. Взгляды следователей на препятствия к качественному расследованию преступлений // Российский следователь. 2017. № 14. С. 21–22.

[8] Коллегия Генеральной прокуратуры Российской Федерации 28 мая 2014 г., посвященная проблемным вопросам участия прокуроров в уголовном судопроизводстве и складывающейся практике судебного рассмотрения уголовных дел [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал генеральной прокуратуры. URL: http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-179392 (дата обращения: 29 марта 2019 г.).

владение и распоряжение акционерным имуществом общества, а также результаты его (общества) деятельности[1]; отсутствие у следователя достаточного опыта расследования (результат высокой текучести кадров)[2]; недостаточное прилежание следователя, в конкретных ситуациях расследования проявляющееся в отсутствии производства необходимых следственных действий, волоките; личная заинтересованность следователя в искажении фактических данных и т. п. Генеральный прокурор называет отсутствие полноты произведенного расследования; решение следователя прекратить или приостановить производство по уголовному делу[3]. Для обвиняемых, подозреваемых ущерб правам наносится тем, что в отсутствие установленных криминальных обстоятельств совершения преступления следователи допускают незаконное привлечение лиц в качестве обвиняемого или ошибаются в юридической оценке расследуемого события, нарушают права на защиту и т. д. Уголовные дела возбуждаются по факту, когда при наличии к тому оснований должны возбуждаться в отношении конкретного лица. Не являются редкими случаи, когда следователи не исправляют выявленные прокурором недостатки производства по уголовным делам, направленным последним для их устранения[4].

2. Причинами, которые могут быть охарактеризованы как объективные, являются: большая загруженность одного следователя; некомплект сотрудников следственного подразделения; отсутствие должного налаженного взаимодействия между следственными, оперативно-разыскными и экспертными подразделениями; несовершенство законодательной базы, системы отчетности и т. п.[5]

Названные причины ведут к замедлению процесса доказывания, нарушению разумных сроков производства, постоянно вызывают жалобы. За последние десять лет произошел рост количества нарушений законодательства, допущенных следователями всех ведомств, в 2,5 раза (с 537 тыс. в 2009 г. до 1 млн 300 тыс. в 2018 г.). Удивительно, но кратное увеличение нарушений происходит на фоне снижения за этот период числа зарегистрированных преступлений в 1,5 раза (с 3 до 2 млн) и соответствующего сокращения следственной нагрузки[6]. Массовые жалобы поступают на необоснованно длительное содержание обвиняемых под стражей. Предварительное следствие по 38 % уголовных дел проводилось в срок свыше установленного законом, четверть из них – о преступлениях небольшой тяжести, не представляющих особых трудностей в расследовании.

В современной редакции положения ст. 123 «Право обжалования», ст. 124 «Порядок рассмотрения жалобы прокурором, руководителем следственного органа» УПК РФ позволяют руководителю следственного подразделения своевременно выявлять факторы, негативно воздействующие на процессуальную деятельность следователя. Он обязан контролировать расследование и принимать меры по минимизации любых видов отрицательного воздействия на качество досудебного производства. Если процессуальными действиями или решениями следователь допустил ущемление прав и законных интересов и это повлекло подачу участником жалобы, то руководитель следственного органа теперь может быстро и эффективно принять действенные меры по их восстановлению[7].

В дополнение к установленным для руководителя следственного органа Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ правомочиям влиять на расследование и, в частности, рассматривать и разрешать жалобы ему предоставлены также права: проверять материалы проверки сообщения о преступлении; лично допрашивать подозреваемого, обвиняемого без принятия уголовного дела к своему про-

[1] См.: Сергеев А. Б., Сергеев К. А. Следственные ситуации и особенности типизации на первоначальном этапе расследования преступлений, связанных с присвоением прав на владение и управление предприятиями и организациями // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2011. Вып. 28. № 407 (257). С. 80–83; Сергеев А. Б., Сергеев К. А., Никулочкин Е. О. Конфискация имущества: уголовно-правовые и уголовно-процессуальные аспекты // Социум и власть. 2013. № 3. С. 77–79.

[2] См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 30, Пленума ВАС РФ от 23 декабря 2010 г. № 64 «О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Российская газета. 2011. № 5. 14 января.

[3] См.: Доклад Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 29 апреля 2014 г. «О состоянии законности и правопорядка и о проделанной работе по их укреплению» [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал генеральной прокуратуры. URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearences/appearences/145875 (дата обращения: 18 июня 2019 г.).

[4] Коллегия Генеральной прокуратуры Российской Федерации 28 мая 2014 г., посвященная проблемным вопросам участия прокуроров в уголовном судопроизводстве и складывающейся практике судебного рассмотрения уголовных дел [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал генеральной прокуратуры. URL: http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-179392 (дата обращения: 29 марта 2015 г.).

[5] См.: Хмелева А. В. Организация работы по преступлениям прошлых лет в Следственном комитете Российской Федерации // Российский следователь. 2018. № 10. С. 10–14.

[6] Доклад Генерального прокурора Российской Федерации на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 10 апреля 2019 г. [Электронный ресурс]. URL: https://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearences/appearences/1590662 (дата обращения: 19 апреля 2019 г.).

[7] См.: Захарова С. А., Сергеев А. Б. Дознание как форма расследования: правовое регулирование, тенденции развития. Челябинск: Челябинский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2008.

изводству при рассмотрении вопроса о даче согласия следователю на возбуждение перед судом указанного ходатайства[1]; по находящимся в производстве у следователя уголовным делам отменять незаконные или необоснованные постановления следователя (дознавателя) другого органа предварительного расследования; возбуждать перед судом ходатайство о разрешении отмены постановления о прекращении уголовного дела или уголовного преследования в случае, предусмотренном ч. 1 ст. 214 УПК РФ[2].

Изложенное выше позволяет сделать следующие выводы:

1. В уголовном судопроизводстве законодательно оформленное «размежевание» двух видов государственной деятельности – расследования и надзора – повлекло существенное увеличение роли следственного органа в досудебном производстве. Далее, законодательные новеллы по совершенствованию полномочий руководителя следственного органа по рассмотрению жалоб на решения и действия следователя значительно повысили его возможности оказывать существенное влияние на расследование преступлений.

2. При всех позитивных результатах правовой регламентации исследование практики реализации положений современного института ходатайств и жалоб не позволяет оценить его как совершенный. Отсутствие должной эффективности деятельности руководителя следственного органа по рассмотрению и разрешению жалоб вызвано тем, что обеспечение прав участников уголовного процесса – это лишь одно направление из целого ряда других видов его деятельности. Отдельные из направлений находятся в противоречии друг с другом и требуют дальнейшего исследования, разработки предложений по их (противоречий) сглаживанию. Так, обязанность исключить нарушение прав участников уголовного процесса в отдельных случаях конкурирует с обязанностью обеспечить быстрое раскрытие преступления, изобличение виновного и в кратчайшие сроки направить уголовное дело в суд.

Библиографический список

1. Говорков Н. Хотели сделать лучше… / Н. Говорков // Законность. – 2008. – № 7. – С. 31–33.

2. Захарова С. А. Дознание как форма расследования: правовое регулирование, тенденции развития / С. А. Захарова, А. Б. Сергеев. – Челябинск: Челябинский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2008. – 129 с.

3. Николаев А. П. Взгляды следователей на препятствия к качественному расследованию преступлений / А. П. Николаев // Российский следователь. – 2017. – № 14. – С. 21–22.

4. Никулочкин Е. О. Нормативно-правовая база и судебная практика в обеспечении гражданско-правовыми средствами конфискации имущества в уголовном судопроизводстве / Е. О. Никулочкин, А. Б. Сергеев // Социум и власть. – 2013. – № 5 (43). – С. 69–74.

5. Сергеев А. Б. Следственные ситуации и особенности типизации на первоначальном этапе расследования преступлений, связанных с присвоением прав на владение и управление предприятиями и организациями / А. Б. Сергеев, К. А. Сергеев // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2011. – Вып. 28. – № 407 (257). – С. 80–83.

6. Смирнов А. В. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации» (постатейный) / А. В. Смирнов, К. Б. Калиновский // СПС «КонсультантПлюс». – 2012.

7. Сергеев А. Б. Конфискация имущества: уголовно-правовые и уголовно-процессуальные аспекты / А. Б. Сергеев, К. А. Сергеев, Е. О. Никулочкин // Социум и власть. – 2013. – № 3. – С. 77–79.

8. Хмелева А. В. Организация работы по преступлениям прошлых лет в Следственном комитете Российской Федерации / А. В. Хмелева // Российский следователь. – 2018. – № 10. – С. 10–14.

9. Чеботарева И. Ю. Основные направления совершенствования прокурорского надзора над процессуальными решениями субъектов расследования преступлений, совершенных лицами, не достигшими возраста уголовной ответственности / И. Ю. Чеботарева, А. Б. Сергеев, К. А. Сергеев // Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. – 2016. – Т. 1. – № 1. – С. 88–94.

Bibliograficheskij spisok

1. Govorkov N. Hoteli sdelat' luchshe… / N. Govorkov // Zakonnost'. – 2008. – № 7. – S. 31–33.

2. Zaharova S. A. Doznanie kak forma rassledovaniya: pravovoe regulirovanie, tendencii razvitiya / S. A. Zaharova, A. B. Sergeev. – CHelyabinsk: CHelyabinskij yuridicheskij institut Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii, 2008. – 129 s.

3. Nikolaev A. P. Vzglyady sledovatelej na prepyatstviya k kachestvennomu rassledovaniyu prestuplenij / A. P. Nikolaev // Rossijskij sledovatel'. – 2017. – № 14. – S. 21–22.

4. Nikulochkin E. O. Normativno-pravovaya baza i sudebnaya praktika v obespechenii grazhdansko-pravovymi sredstvami konfiskacii imushchestva v ugolovnom sudoproizvodstve / E. O. Nikulochkin, A. B. Sergeev // Socium i vlast'. – 2013. – № 5 (43). – S. 69–74.

5. Sergeev A. B. Sledstvennye situacii i osobennosti tipizacii na pervonachal'nom etape rassledovaniya prestuplenij, svyazannyh s prisvoeniem prav na vladenie i upravlenie predpriyatiyami i organizaciyami / A. B. Sergeev, K. A. Sergeev // Vestnik YUzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo

[1] См.: Федеральный закон от 2 декабря 2008 г. № 226-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 49. Ст. 5724.

[2] См.: Федеральный закон от 12 ноября 2018 г. № 411-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 47. Ст. 7132.

universiteta. Seriya: Pravo. – 2011. – Vyp. 28. – № 407 (257). – S. 80–83.

6. Smirnov A. V. Kommentarij k Ugolovno-processual'nomu kodeksu Rossijskoj Federacii» (postatejnyj) / A. V. Smirnov, K. B. Kalinovskij // SPS «Konsul'tantPlyus». – 2012.

7. Sergeev A. B. Konfiskaciya imushchestva: ugolovno-pravovye i ugolovno-processual'nye aspekty / A. B. Sergeev, K. A. Sergeev, E. O. Nikulochkin // Socium i vlast'. – 2013. – № 3. – S. 77–79.

8. Hmeleva A. V. Organizaciya raboty po prestupleniyam proshlyh let v Sledstvennom komitete Rossijskoj Federacii / A. V. Hmeleva // Rossijskij sledovatel'. – 2018. – № 10. – S. 10–14.

9. CHebotareva I. YU. Osnovnye napravleniya sovershenstvovaniya prokurorskogo nadzora nad processual'nymi resheniyami sub»ektov rassledovaniya prestuplenij, sovershennyh licami, ne dostigshimi vozrasta ugolovnoj otvetstvennosti / I. YU. CHebotareva, A. B. Sergeev, K. A. Sergeev // Vestnik CHelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. – 2016. – T. 1. – № 1. – S. 88–94.