

Боруленков Ю.П. О месте прокуратуры в системе органов уголовного преследования // Органы предварительного следствия в системе МВД России: история, современность, перспективы (к 50-летию со дня образования следственного аппарата в системе МВД России): Сб. матер. всерос. науч.-практ. конф.: в 2-х ч. – М. : Академия управления МВД России, 2013. – Ч. 2. – С. 11-16.

О МЕСТЕ ПРОКУРАТУРЫ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ УГОЛОВНОГО ПРЕСЛЕДОВАНИЯ

Ю.П. Боруленков

кандидат юридических наук, доцент

(Институт повышения квалификации Следственного комитета
Российской Федерации)

На протяжении последних 25 лет вопрос о необходимости повышения эффективности деятельности правоохранительных органов, в том числе следственных, неоднократно становился предметом обсуждения. Созданием Следственного комитета РФ реализовалась идея разделения функций следствия и прокурорского надзора. Сегодня мы работаем в новых условиях, когда надзор и следствие разделены. По сути, на законодательном уровне произошло переосмысление форм и методов реализации имеющейся у прокурора функции надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, созданы определённые условия для превращения следователя из «чиновника по выполнению определённого комплекса процессуальных действий»¹, «слуги прокурора»² в самостоятельную процессуальную фигуру.

Следует отметить, что структура системы органов уголовного преследования в существенной степени зависит от места и роли, отведённой органам прокуратуры.

Согласно ст.ст. 1 и 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуратура является надзорным органом с соответствующими надзорными полномочиями. Аналога такому рода органу с полномочиями во всех сферах социальной сферы государства практически нет нигде в мире. У нас защищены сотни докторских и кандидатских диссертаций по прокурорскому надзору, но, с учётом пятнадцатилетней службы в прокуратуре, я абсолютно уверен, ни один практический работник внятно не ответит, контрольные или надзорные функции выполняет прокуратура в современной России. И это не потому, что они не знают, что надзор от контроля отличается отсутствием: а) полномочий (административных и управленческих) по непосредственному участию в технологическом процессе; б) оценки целесообразности того или иного процесса и) бремени ответственности за конечный результат.

На сегодняшний момент можно констатировать, что прокуратура в силу определённых обстоятельств практически во всех сферах прокурорской деятельности выполняет контрольные функции, подменяя контролируемые органы. Происходило это и в сфере уголовного преследования – малой толике полномочий прокуратуры. Она не только сама расследовала уголовные дела, но и осуществляла контроль за расследованием дел всеми ведомствами. Достаточно вспомнить приказ Генерального прокурора РФ № 39 от 05.07.2002 «Об организации прокурорского надзора за законностью уголовного преследования в стадии досудебного производства», согласно п. 2 которого прокурор назначался руководителем уголовного преследования. От нас

¹ См.: Колоколов Н.А. Укрепление власти следственной // Уголовный процесс. 2007. № 7. С. 41-52.

² См.: Александров А.С. Каким быть предварительному следствию // Государство и право. 2001. № 9. С. 60.

требовался упреждающий текущий контроль на всех технологических этапах расследования уголовных дел. И мы, с учётом состояния следственных органов, вместе с руководителями следствия (а порой и вместо) составляли планы расследования уголовных дел, редактировали постановления о привлечении в качестве обвиняемого, вычитывали обвинительные заключения. В полном объёме использовали предоставленные полномочия – отменяли решения следователей, давали им указания о проведении следственных действий, возвращали уголовные дела для производства дополнительного расследования. Причём, возвращение дел расценивалось как свидетельство отсутствия текущего контроля (надзора – в редакции Приказа Генерального прокурора) за расследованием. Это не способствовало воспитанию следователя в духе самостоятельности в принятии решений и личной ответственности за последствия их исполнения, укреплению его служебного авторитета.

Такая структура тотального прокурорского контроля, вплоть до судебных решений, достаточно гармонично смотрелась в условиях отсутствия реальной состязательности на стадиях как досудебного, так и судебного производства. При условии общности целей и задач прокурора и суда, когда суд был элементом структуры органов уголовного преследования. И в этом случае прокурор как бы сидел на двух «разъезжающихся» стульях: с одной стороны – был обязан обеспечивать соблюдение законности всеми заинтересованными лицами и органами, а с другой – поддерживал государственное обвинение на стороне обвинения. Ещё К. Маркс говорил о сложности сочетать разнонаправленную деятельность одного и того же субъекта, поскольку это противоречит законам психологии³. То есть прокурор выполнял две не связанные между собой функции.

С изменением парадигмы уголовного процесса, упрочением состязательности, укрепившимся органам судебной власти в соответствии со ст. 125 УПК РФ были переданы практически все полномочия по контролю за органами предварительного расследования, и тенденция усиления превентивного судебного контроля за действиями и решениями следователя продолжается⁴. Предпринята попытка ограничить сферу деятельности прокурора на досудебной стадии чисто надзорными полномочиями. За прокуратурой осталась не характерная для надзорного правоохранительного органа функция поддержания государственного обвинения в суде. Аргумент оппонентов о том, что во всех странах прокуратура осуществляет уголовное преследование, не выдерживает критики, поскольку практически во всех странах она осуществляет исключительно уголовное преследование, а федеральный государственный орган со столь широкими контрольными и надзорными полномочиями во всех сферах социальной жизни и с названием «прокуратура» существует исключительно в России.

Создание Следственного комитета, законодательное изменение форм и методов осуществления прокурорского надзора потребовали поэтапного выстраивания новых конструктивных отношений между прокуратурой и следственными органами по решению задач уголовного судопроизводства. И это было (и есть) объективной необходимостью, поскольку за прокуратурой остались поддержание государственного обвинения в суде, а также такие формы управления органами предварительного

³ См.: *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения. – М., 1956. Т. 1. С. 26.

⁴ См.: *Быков В.М.* Процессуальная самостоятельность следователя // Уголовный процесс. 2008. № 5. С. 40-43.

расследования как контроль возбуждения уголовного дела и утверждение обвинительного заключения. Разрабатывались и подписывались совместные приказы о взаимодействии, и в частности согласовании содержания постановлений о привлечении в качестве обвиняемого, но после окрика сверху эти соглашения прокуратурой в одностороннем порядке были расторгнуты. И это на фоне постоянного сетования прокуроров на нехватку полномочий по руководству предварительным расследованием, что свидетельствует о перманентной в зависимости от обстоятельств изменяющейся самоидентификации прокуратуры: то как надзорного органа, то – контрольного.

На столько ли ухудшилось состояние работы следственных органов с момента выделения из органов прокуратуры? И ответ напрашивается один: прокуроры в погоне за количественными показателями своей деятельности (что одновременно рассматривается как негативные показатели работы следствия) со ссылкой на нарушение закона манипулируют оценочными категориями (неполнота, недостаточность и др.). Факт, когда руководитель следственного управления по городу Москве позволил себе не согласиться с требованиями прокуроров и отменил 165 незаконных постановлений нижестоящих руководителей следственных подразделений об отмене постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, которыми эти требования были удовлетворены, заместитель Генерального прокурора Российской Федерации В.Я. Гринь на заседании расширенной итоговой коллегии Следственного комитета РФ назвал «опасным прецедентом»⁵.

Укрепление следственных органов – настоятельная необходимость сегодняшнего дня, и этот курс взят законодателем. Однако часть юридического сообщества, одни – исключительно исходя из личных амбиций, другие – на популистской волне, замечать этого пока не желает, и более того, стремится отвоевать ранее занимаемые позиции доминирующего органа. И способ показать собственную важность и необходимость здесь один – попытаться продемонстрировать, что другие работать не умеют, не могут, не хотят.

Настораживает системность в негативной оценке прокуратурой деятельности органов предварительного следствия. Ранее, в основном, это относилось к следственному аппарату органов внутренних дел, а сегодня – в большей степени и к следователям Следственного комитета Российской Федерации. Однако зачастую критические оценки даются прокурорами без анализа результатов деятельности следственного аппарата на основании фактов отдельных нарушений закона и, как правило, основаны на субъективном мнении прокурора⁶.

На сегодняшний день именно методологически порочные критерии оценок качества работы правоохранительных системы и её сотрудников влечёт снижение их образовательного и интеллектуального уровня⁷.

Я задаю себе вопрос – почему некоторые сотрудники прокуратуры считают, что

⁵ См.: Вестник Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации. 2010. № 1 (7). С. 21.

⁶ См.: *Гаврилов Б.Я.* Перераспределение процессуальных и надзорных полномочий между прокуратурой и руководителями следственных органов: объективная необходимость или волюнтаризм в праве // Вестник МВД России. 2010. № 1. С. 81-88.

⁷ См.: *Корниенко В.Т.* Предварительное следствие и состязательный судебный процесс в России: конфликт интересов // Уголовный процесс. 2009. № 4. С. 48.

у них осуществление контроля за следствием получится лучше, чем это сейчас осуществляет ведомственное руководство. Разве в прокуратуре работают более профессиональные, умные, честные, порядочные сотрудники? Только они ратуют о состоянии правопорядка и судьбе Родины? Ведь следственными управлениями и отделами сейчас, как правило, руководят бывшие прокурорские работники, а в отделах процессуального надзора прокуратур работают наши бывшие следователи. И не нахожу ответа.

Рискнёт ли кто-либо утверждать об ухудшении качества работы судов, после того, как их вывели из-под «плотной опеки» прокуратуры? Значит поддержание качества работы не столько заслуга контролирующих и надзирающих органов, сколько вопрос саморегулируемости системы.

Сегодня можно констатировать, что суд первой инстанции – это суд над преступлением, а прокурор в России – суд над делом. Возникает уместный вопрос – какая есть необходимость в органе, «отфильтровывающем» уголовные дела, направленные следственными органами в суд. Здесь уместно вспомнить широко известный случай, когда при рассмотрении в суде ходатайства о продлении срока содержания под стражей сотрудника прокуратуры, его коллега высказывается о судьбе дела (ещё до окончания расследования) как основание отказа в поддержании ходатайства следователя.

Несколько слов на тему психологических установок прокуроров. Исходя из практики моей работы в органах прокуратуры, могу с сожалением констатировать то, что в силу определённых обстоятельств (в том числе дисциплинарной практики, таких статистических показателей как эффективность кассационного обжалования) прокуроры, да и судьи, заинтересованы, прежде всего, в устойчивости приговоров. Из этой общей посылки прокуроры исходят как при направлении дела в суд, так и выстраивая свою позицию в суде. В условиях состязательного судопроизводства можно ли упрекать прокурора в том, что приговор, постановленный в полном соответствии с позицией прокурора, впоследствии судом кассационной инстанции по каким-то основаниям будет изменён или отменён, без кассационного представления прокурора. Дисциплинарная практика свидетельствует – упрекают. Это заставляет прокурора с «особым вниманием» относиться к делам, поступившим с обвинительным заключением, где например, следствие пытается апробировать новые составы преступлений. И тут попадаем в порочный круг – нет судебной практики – дела в суд не идут, не идут дела – нет судебной практики, в частности кассационной. Это же подвигает государственных обвинителей согласовывать свою позицию с судьями, которые, опять же исходя из требований устойчивости приговора, не могут не учитывать мнение стороны защиты. Или, несмотря на собственную правовую позицию в суде, вносить кассационные представления на все без исключения приговоры, особенно по которым поступили кассационные жалобы стороны защиты.

Такая позиция прокуроров, несомненно, отражается и на взаимоотношениях прокуроров и органов следствия, начиная со стадии возбуждения уголовного дела и до принятия решения об утверждении обвинительного заключения.

А такой показатель как отказ гособвинителя в суде от наиболее тяжкого обвинения? Можно предположить, что разработчики статистических показателей стремились простимулировать, прежде всего, точную квалификацию деяния обвиняемого на стадии утверждения обвинительного заключения и направления дела в суд. Данным показателем прокуроры, если сказать образно, загнаны в угол. Насколько

можно быть уверенным на данной стадии в том, что квалификация, например, покушение на убийство, в условиях состязательного процесса устоит. И вот в результате при минимальном сомнении прокуроры стремятся занизить квалификацию, что, безусловно, к законности никакого отношения не имеет.

В связи с этим вспоминается одна достаточно любопытная встреча. Лет восемь назад, работая в должности начальника уголовно-судебного отдела областной прокуратуры, на курсах повышения квалификации руководящих кадров Генеральной прокуратуры РФ в Москве на встрече с представителем прокуратуры США уровня помощника прокурора района, я задал ему вопрос о реакции его руководителя на оправдательный приговор, постановленный по результатам процесса с его участием. Меня не поняли, и я достаточно долго объяснял свой вопрос. И когда американский прокурор сообразил, он ответил, что начальник его поощрит. И тут ахнули мы – почти сто человек руководителей УСО областных прокуратур страны. И нам объяснили, что прокурор его поощрит за то, что с имеющимися доказательствами он решился привлечь к уголовной ответственности негодяя.

К слову сказать, система деятельности прокуратуры по расследованию преступлений в Америке существенно отличается от нашей. По сути, там помощник прокурора – руководитель полицейской бригады по расследованию преступления или деятельности преступной группы. С учётом того, что предварительное расследование в привычной нам форме там в принципе отсутствует, можно прийти к выводу, что прокуратура выполняет функции, закреплённые в России за следователями – сбор доказательств. И должностное лицо – помощник прокурора, а по сути – следователь, осуществлявший сбор доказательств на досудебной стадии, сам идёт в суд выдвигать и поддерживать обвинение по «своему» делу. И логика здесь проста – следователь лучше, чем кто-либо, знает материалы расследуемого уголовного дела, обстоятельства преступления, собранные по делу доказательства. Имея свою собственную позицию по делу, следователь получает законодательно закреплённую возможность отстаивать своё мнение перед судом.

К сожалению, современная российская система органов уголовного преследования напоминает ателье из известной миниатюры Аркадия Райкина – одни раскрывают, другие расследуют, третьи контролируют, четвёртые надзирают, а пятые идут в суд поддерживать обвинение⁸. А если «костюмчик» не складывается, виноват известно кто – следователь.

Меня могут упрекнуть, как я, проработав в прокуратуре столь длительный срок, критикую организацию её работы. Нет, я не хую прокуратуру, а ратую за укрепление следственных органов. Следователь не должен быть бесправным исполнителем чьей-либо воли, творческий созидательный характер его работы диктует необходимость внутренней и внешней свободы, без чего невозможно самоуважение. Следователь как художник – рисует картину преступления, как её видит, а другие (прокурор, адвокат, порою сами несостоявшиеся художники) норовят его, мягко говоря, раскритиковать. Абсолютно уверен: самоуважение – основа формирования законопослушного гражданина, особенно сотрудника правоохранительных органов.

⁸ См.: Курочкина Л.А. Объективность и беспристрастность прокурора в судебном разбирательстве уголовных дел // Уголовный процесс. 2009. № 2. С. 5.