23.08.2021 20:37:00

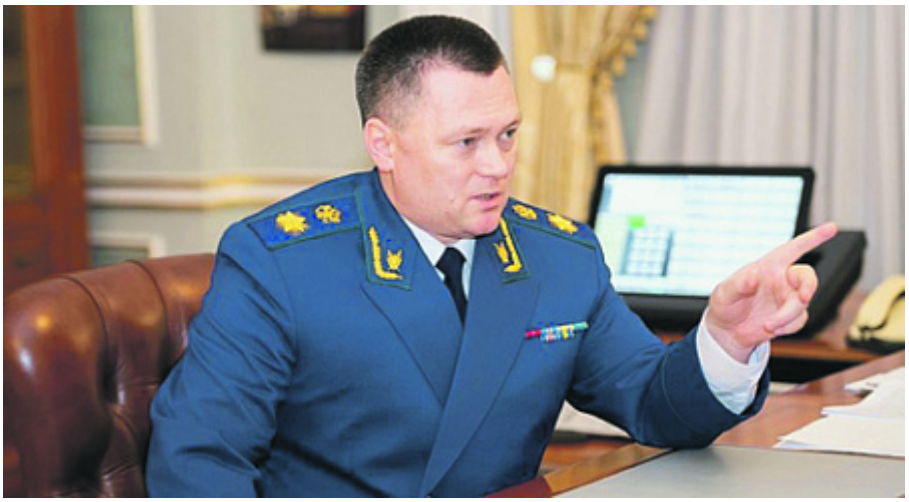
Генпрокурор Краснов не забывает о Следственном комитете

Надзорное ведомство утверждает свою главенствующую роль в правоохранительной системе

Екатерина Трифонова
Корреспондент отдела политики "Независимой газеты"

Тэги: генпрокуратура, игорь краснов, надзор, следственные органы, упк

On-Line версия



Игорь Краснов готовит приказ по ведомству об активизации надзора за правоохранителями. Фото с сайта Генеральной прокуратуры РФ

Генеральная прокуратура (ГП) РФ намерена усилить надзор за деятельностью следственных органов страны. Основной посыл нового приказа руководителя ГП Игоря Краснова заключается в том, что все контрольные полномочия в отношении следователей должны применяться активно и регулярно. Судя по всему, предполагается напомнить всей правоохранительной системе, в том числе и Следственному комитету (СК) России, о том, кому в ней принадлежит главенствующая роль. Эксперты увидели именно такой замысел, отметив, что большинство пунктов приказа – это изложение нынешних норм Уголовно-процессуального кодекса (УПК). То есть никто и ничто не мешает прокуратуре всегда действовать так, как предписывается данным документом, однако практика сильно отличается от теории.

Проект приказа за подписью Краснова опубликован на официальном портале для обсуждения нормативных актов, он должен заменить действующий документ от 2016 года. Название выглядит многообещающе – «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия». Таким образом, Краснов, очевидно, показывает: он не забыл, что до своего назначения генпрокурором служил в должности зампреда СК, а стало быть, достоверно знает обо всех уловках следователей, которые теперь обязаны пресекать прокуроры. При этом в самом начале приказа указано, что «качественный и эффективный» контроль над следователями должен осуществляться «независимо от их ведомственной принадлежности». То есть сотрудники СК и соответствующего управления ФСБ ставятся в один ряд с полицейскими дознавателями – все они обязаны считаться с определяющим исход уголовных дел процессуальным положением прокуроров.

Отдельные положения этого обширного документа заслуживают особого упоминания хотя бы потому, что касаются практических примеров, которые наглядно подчеркивают существующую на местах плотную связку «следствие–прокуратура–суд». Например, прокурорам теперь предписывается пресекать случаи задержания граждан, подозреваемых в совершении преступлений, на основании протоколов об административных правонарушениях. Это происходит сплошь и рядом – особенно по кейсам политического характера. Или, скажем, согласно документу, прокурорским работникам грозят служебные разбирательства, если они поддержали ходатайство следователя о заключении гражданина под стражу, а суд его в итоге оправдал.

В приказе Краснова идет речь и о такой обязанности прокуроров – отслеживать немотивированные отказы заявителям в возбуждении уголовных дел. Это чаще всего случается на уровне низовых полицейских подразделений. Будет прокуратура и более внимательно следить за тем, чтобы уголовное преследование не превращалось в средство давления, к примеру, на предпринимателей. Также предполагается «принципиально реагировать на практику подмены процессуальных решений о продлении срока предварительного следствия путем его приостановления с последующим возобновлением». Эта уловка применяется повсеместно, в том числе и в заказных делах, когда подозреваемого годами держат в СИЗО вопреки требованию УПК о «разумных сроках».



Роль прокуроров в уголовном процессе должна повыситься до решающего уровня. Фото с сайта www.sudrf.ru

Комментируя «НГ» проект приказа генпрокурора, член Ассоциации юристов России Татьяна Завьялова напомнила, что прокуратура на протяжении многих лет напоминала инструмент без ручки. До изменений в УПК в начале 2000-х годов у ведомства были все механизмы влияния на следственные органы: в его руках были решения о продлении меры пресечения, срока следствия, об отказе в возбуждении дел или, наоборот, их возобновлении и т.д. Но затем и до сих пор «представители ведомства – это просто участники процесса, высказывающие свою позицию». По словам Завьяловой, зачастую происходящее в судах напоминает плохой спектакль, в котором следователи, прокуроры и судьи отыгрывают роли, но в итоге они все равно «забывают о допущенных нарушениях и становятся единым механизмом правоохранительной системы».

Управляющий партнер юркомпании AVG Legal Алексей Гавришев считает, что с виду приказ генпрокурора выглядит более чем оправданной мерой, «направленной на усиления контроля за деятельностью следователей, в которой часто встречаются грубейшие нарушения процессуального законодательства, в том числе связанные с вопросом избрания мер пресечения гражданам». Эксперт предположил, что инициатива Краснова, возможно, связана с «наличием ряда разногласий с руководителем СК», однако более важно, что она находится в рамках нынешней тенденции по усилению позиций прокуратуры. Но на практике, заявил Гавришев, этот приказ вряд ли окажется работоспособным, поскольку «прокуратура и следствие идут единым строем в плотной связке». А значит, весь приказ сводится к демонстрации активности руководства ГП.

По словам управляющего партнера юрфирмы «Селютин и партнеры» Александра Селютина, от нового приказа действительно вряд ли будет толк: прокурора и так имеет право исполнять все «нововводимые» функции, поскольку они уже сейчас прописаны в УПК. Однако почему-то в народе сложилось мнение о прокуроре как о единственном эффективном органе власти, к которому можно обращаться за помощью. Так что изменения направлены большей частью на закрепление такого авторитета. Что же касается СК, то тут, по мнению Селютина, видна попытка усилить его подконтрольность ГП: «Отныне следователи должны будут чаще отчитываться о проделанной работе прокурору, а не начальнику своего отдела. Прокуратора станет не только осуществлять надзор за СК, как это и положено, но и направлять, корректировать процесс расследования уголовных дел и работу по реагированию на обращения граждан».

Как напомнил «НГ» партнер КА Pen & Paper Вадим Клювгант, при вступлении в должность Краснов заявил, что имеющихся в законодательстве полномочий прокурора по надзору за законностью предварительного следствия вполне достаточно, нужно лишь правильно и полностью ими пользоваться. «Это заявление вызвало изумление экспертного сообщества в первой части и поддержку – во второй. Впрочем, предыдущая долгая следственная служба вновь назначенного генпрокурора вполне объясняла такую его позицию», – пояснил эксперт. Очевидно, что подготовка приказа как раз и является действием, направленным на правильное и полное использование имеющихся прокурорских полномочий. «И способ действий, и содержание проекта вполне традиционны, вряд ли от его издания стоит ждать революционных изменений в качестве и эффективности прокурорского надзора. В основном в проекте пересказывается и комментируется смысл и содержание норм закона в жанре «что такое хорошо и что такое плохо», – подчеркнул Клювгант. Однако, учитывая прочную традицию – искать и ловить «сигналы сверху», возможно, это и неплохо само по себе, заметил он. Например, в приказе ясно обозначена задача по поддержанию правильного баланса интересов как потерпевших, так и обвиняемых, содержатся предостережения от обвинительного уклона и меры реагирования на него, а также соблюдено конституционное положение о равноправии всех форм собственности.

Вместе с тем, заметил Клювгант, в документе есть достаточно важные новеллы. Среди них – указание на возможность отмены прокурором постановления о возбуждении уголовного дела только при незаконном привлечении к ответственности или установлении использования недопустимых доказательств. Однако эти критерии «относятся скорее к этапу, когда следствие уже закончено и уголовное дело направлено прокурору для утверждения, чем к этапу возбуждения уголовного дела, когда устанавливается лишь наличие признаков преступления». По этой причине, считает эксперт, такая норма приказа приведет к тому, что случаи отмены прокурорами незаконных и необоснованных постановлений о возбуждении уголовного дела станут еще более редкими.

Что касается предусмотренной обязанности прокуроров давать письменные и устные заключения при рассмотрении судом ходатайств следователей об избрании меры пресечения, а также жалоб на действия следователей, то, с одной стороны, это нацеливает прокуроров на изучение предмета судебного разбирательства и самостоятельную позицию, что «безусловно хорошо и правильно, поскольку сегодня и с тем, и с другим очень большие проблемы в прокурорской практике». Но, с другой стороны, отметил Клювгант, действующий УПК не предусматривает такой формы участия прокурора, как «дача заключения». Это атавизм советского времени, когда прокурор был более полномочным участником судопроизводства, чем, например, защитник. Так что введение этой нормы нарушит принцип равноправия участников судопроизводства и может вызвать сложности на практике.

Весьма двусмысленными, и при этом не соответствующими нормам УПК о преюдиции и позиции Конституционного Суда по этому вопросу, выглядят рассуждения, что в уголовном деле могут пересматриваться и переоцениваться обстоятельства, установленные вступившим в силу решением суда по гражданскому или административному делу, потому что там суд «не все учел». По мнению эксперта, это очень опасная позиция, объективно направленная на подрыв института преюдиции, у которого и без того очень трудная судьба. Клювгант указал и на такой важный недостаток: в проекте отсутствует прямой и ясный запрет прокурорам превращать процессуальные жалобы участников судопроизводства в «обращения граждан», которые рассматриваются в гораздо более длительные сроки и, в отличие от разрешения процессуальных жалоб, не требуют вынесения мотивированного постановления, которое само тоже может быть обжаловано в процессуальном порядке. «Между тем, такая практика перевода процессуальных жалоб в разряд «обращений» именно в органах прокуратуры стала повсеместной снизу доверху, включая Генпрокуратуру, и она обессмысливает сам институт процессуального обжалования действий и решений следователей прокурору, превращая его в профанацию. Одного лишь указания в п.1. 18 на то, что по результатам рассмотрения жалобы, поданной в порядке ст. 124 УПК, прокурором должно выноситься мотивированное постановление, явно недостаточно, поскольку проблема заключается как раз в том, что большинство таких жалоб явочным порядком не рассматриваются именно в этом порядке, а переводятся в разряд «обращений». И получается, что требование в п.1. 18 на такие «обращения» не распространяется», – указал Клювгант.

Адвокат МКА «Центрюрсервис» Екатерина Тютюнникова напомнила, что основной задачей органов прокуратуры является осуществление от имени РФ надзора за соблюдением Конституции, и исполнением законов. Когда было принято решение о выделении следствия из прокуратуры, то предполагалось, что у последней останется достаточно полномочий для осуществления надзора и за расследованием преступлений. Однако они были сокращены, эффективный надзор исчез, в том

числе, от незаконного обвинения, необоснованного привлечения к уголовной ответственности, ограничения прав и свобод. «В последнее время часто появлялись мнения о том, что прокурорам необходимо вернуть часть полномочий и усилить их роль на досудебной стадии, когда при осуществлении надлежащего процессуального надзора можно разрешить многие нарушения. Поэтому расширение общих полномочий прокуратуры в отношении следствия в теории должно привести к появлению уполномоченного процессуального субъекта, к которому сторона может обращаться со своими доводами», – предположила эксперт. Однако она заметила, что на практике, учитывая, что впоследствии в отношении конкретного лица может быть инициирована проверка, усиление прокурорского надзора может привести еще к большему «закручиванию гаек в сторону обвинительного уклона в ходе расследования уголовных дел и привлечения невиновных к уголовной ответственности».

Адвокат коллегии адвокатов «Московский юридический центр» Магамед Исмаилов подтвердил, что вопрос в том, как закон исполняется: «Данный приказ не в силах изменить отношение ни сотрудников прокуратуры, ни следователей к их работе. Невозможно никаким приказом заставить прокуроров и следователей соблюдать положение ст. 2 Конституции, провозглашающей, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Он полагает, что надо не столько приказы издавать, сколько как-то менять сознание сотрудников правоохранительных органов.