

ЗАКАРГАЕВ Мурад Тамирмударович,
магистрант факультета подготовки руководителей (начальников) территориальных органов МВД Рос-
сии Академии управления МВД России
e-mail: zakargaevm@yandex.ru

К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ КОМПЕТЕНЦИЙ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО СЛЕДСТВИЯ И ПРОКУРАТУРЫ

Аннотация. Статья посвящена проблеме соотношения компетенций следователя и прокурора на этапе осуществления досудебного расследования. Внимание акцентируется на несоответствии формального процессуально независимого статуса следователя или дознавателя, которые фактически находятся в системе двойного подчинения, как по отношению к непосредственному руководству следственного органа, так и по отношению к прокурору. Раскрываются проблемы, возникающие в связи с необходимостью выполнения следователем одновременно со своими непосредственными должностными обязанностями иных видов повседневной служебной деятельности, что еще в большей степени не способствует проведению качественного расследования во взаимодействии с органами прокуратуры. В свою очередь, отделение надзорной функции прокуратуры от контроля над ходом расследования, фактически приводит к тому, что прокурор все равно обладает инструментами направления хода расследования и способен добиваться необходимых ему результатов следствия, что может приводить к внутренним конфликтам стороны обвинения, не способствуя эффективности и качеству работы над уголовным делом для представления его в суде. Указываются особенности системы оценки деятельности подразделений следствия системе МВД России, которые приводят к повышением качества надзорных функций прокурора к ухудшению оценочных показателей следствия. Рассматриваются взгляды научного сообщества на реформу системы предварительного следствия, которая прошла в 2007 году и была направлена на снятие противоречий, вызываемых смешением надзорной и уголовно-процессуальной функций прокуратуры. Аргументируется позиция, согласно которой введенные законодательные новеллы не достигли своей цели, напротив, внеся новые противоречия в общественные отношения, возникающие в ходе взаимодействия органов предварительного следствия и прокуратуры. Предлагаются перспективные пути дальнейшего развития системы предварительного следствия в Российской Федерации.

Ключевые слова: следствие, прокуратура, суд, взаимодействие, компетенции, расследование, уголовное дело, взаимодействие, надзор, контроль.

ZAKARGAEV Murad Tamirmudarovich,
master's student at the heads of territorial bodies of the Ministry of internal affairs of Russia faculty,
Academy of management of the Ministry of internal affairs of Russia

ON THE ISSUE OF THE COMPETENCIES RATIO PRELIMINARY INVESTIGATION AND PROSECUTOR'S OFFICE

Annotation. The article is devoted to the problem of the correlation of the competencies of the investigator and the prosecutor at the stage of the pre-trial investigation. Attention is focused on the discrepancy between the formal procedurally independent status of an investigator or an inquirer, who are actually in a system of double subordination, both in relation to the direct leadership of the investigative body and in relation to the prosecutor. The problems that arise in connection with the need for an investigator to perform other types of daily official activities simultaneously with his direct official duties are revealed, which is even more detrimental to conducting a high-quality investigation in cooperation with the prosecutor's office. In turn, the separation of the supervisory function of the prosecutor's office from control over the investigation actually leads to the fact that the prosecutor still has the tools to direct the investigation and is able to achieve the necessary investigative results, which can lead to internal conflicts on the part of the prosecution, without contributing to the effectiveness and quality of work on the investigation. to present it in court. The features of the system for evaluating the activities of investigative units in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia are indicated, which lead to a deterioration in the evaluation indicators of the investigation with an increase in the quality of the prosecutor's supervisory functions. The article considers the views of the scientific community on the reform of the pre-trial investigation system, which took place in 2007 and was

aimed at removing contradictions caused by the mixing of supervisory and criminal procedural functions of the prosecutor's office. The position is argued that the introduced legislative amendments did not achieve their goal, on the contrary, introducing new contradictions into public relations that arise during the interaction of the preliminary investigation bodies and the prosecutor's office. Promising ways of further development of the pre-trial investigation system in the Russian Federation are proposed.

Key words: *investigation, prosecutor's office, court, interaction, competence, investigation, criminal case, interaction, supervision, control.*

Лицо, ведущее расследование, без сомнения, является ключевой фигурой уголовного процесса. Не важно, в какой должности находится этот человек, будь то следователь органов внутренних дел Российской Федерации, следственного комитета, ФСБ России, либо это может быть следственный судья, как это происходит в иных государствах. В любом случае, именно на следователя ложится обязанность получения и обобщения в уголовном деле всей полноты доказательств, необходимых для представления в суде.

В современной России расследование преступлений, по которым принято решение о возбуждении уголовных дел осуществляется в форме предварительного следствия. Процесс предварительного расследования осуществляется следователем или дознавателем – должностным лицом, проходящим службу в следственном органе. Следователь процессуально независим и вправе самостоятельно направлять ход расследования, ставить оперативным сотрудникам задачи по сбору доказательственной базы и проведению необходимых для этого оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий. Процессуальная независимость следователя – необходимое условие эффективной организации расследования, поскольку отдельные действия, по которым следователь принимает решения, могут быть вызваны неожиданными, экстренными изменениями хода расследования, и в этой связи не терпеть отлагательства.

Следователь формально наделен широким спектром полномочий при расследовании уголовного дела и особым статусом – процессуальной самостоятельностью. Наличие процессуальной самостоятельности необходимо по той причине, что зачастую следователь должен принимать не терпящие отлагательства решения по проведению тех или иных следственных действий для получения актуальной и объективной информации по расследуемому делу.

На протяжении всего предварительного расследования за деятельностью следователя прокурором осуществляется надзор в целях недопущения нарушений законности и ущемления прав граждан.

Обязанности следователя, связанные с взаимодействием с прокуратурой исчерпывающе изложены в отдельных статьях УПК РФ, относящихся к регулированию различных процессуальных действий, о которых прокурору необходимо

уведомлять.

По результатам осуществляемого расследования в обязанности следователя входят такие процессуальные действия как направление материалов дела и их копий на проверку в прокуратуру. По окончанию расследования делу следователь направляет его вместе с обвинительным заключением в прокуратуру [1]. Прокурор изучает полученное дело и принимает решение либо утвердить обвинительное заключение, либо вернуть дело обратно для проведения дополнительного расследования. Это очевидная обязанность являющаяся итогом предварительного расследования. Однако ею обязанности следователя не ограничиваются, и далее попытаемся показать, что процессуально независимый статус следователя – зачастую лишь формальность, которая отнюдь не всегда предполагает реальную независимость от иных лиц принимающих решения в ходе предварительного следствия.

При обжаловании фигурантами уголовного дела решений следователя жалобы поступают в прокуратуру и в руководство следственного органа. Следователь объясняя выполнение (или не выполнением) тех или иных процессуальных действий, которые стали объектом жалобы, раскрывает обстоятельства принятых решений, как перед собственным непосредственным руководством, так и перед прокурором.

В п.3 ст. 92 УПК РФ предусмотрены сроки (12 часов), в которые следователь обязан уведомить прокурора о задержании подозреваемого лица. Данная норма УПК РФ предназначена для предоставления задержанному гражданину гарантии соблюдения его конституционных прав. Что в свою очередь выступает основным назначением прокурорского надзора.

Следователь обязан информировать прокурора об основных этапах расследования путем направления прокурору копий материалов расследования, например, постановления о привлечении обвиняемых лиц.

Процессуальная независимость следователя также определяет его право быть не согласным с решениями, принимаемыми его руководством и прокуратурой. Несогласие выражается в форме жалобы, направляемых вышестоящему прокурору.

Безусловно, законодательное постулирование подобных прав выглядит вполне справедливым. Однако, само его наличие вновь заставляет усомниться в реальной процессуальной независимости следователя. Практика показывает, что

такие случаи единичны, и, как правило, после них карьера следователя если и не завершается, то дальнейшее ее развитие встает под вопрос. Строгая иерархическая структура подразделений МВД России не способствует и не поощряет факты обращения подчиненных к вышестоящему руководству, а у непосредственного руководителя следственного органа имеется в распоряжении масса инструментов, чтобы не допустить этого, а также в случае подобных фактов осложнить дальнейшую службу таким подчиненным, чтобы предотвратить появление новых таких случаев.

Если же речь идет об обжаловании решений прокурора, то он в свою очередь в таком случае также, скорее всего, найдет способы неправового давления на руководство следственного органа, для предотвращения и недопущения таких ходатайств.

Фактически следователь находится в подчиненном положении не только по отношению к непосредственному руководству, что закреплено в его должностных обязанностях (должностных инструкциях), но и по отношению к прокурору, осуществляющему надзор. Последнее положение в правовом поле не декларируется, напротив, оставление за прокуратурой лишь надзорных функций, но не контрольных, было призвано исключить такую ситуацию. Однако как видно, привело такое положение вещей к тому, что следователь находится фактически в двойном подчинении. Как отмечает Л.В. Головкин, выступая с критикой федерального закона от 5 июня 2007 г. [2]: «следователь самостоятельнее отнюдь не стал» [3]. С этим тезисом сложно не согласиться. С аналогичной критикой в адрес подчиненного несамостоятельного положения следователя еще в год издания закона выступил и Б.Я. Гаврилов [4].

Однако нельзя не отметить и то рациональное зерно, которое законодатель закладывал в реформу 2007 года. Как видится автору, необходимость разграничения уголовно-процессуальных и надзорных функций заключалась в том, чтобы снять противоречие, возникающее, когда одно и то же ведомство (прокуратура) или одно и то же должностное лицо (прокурор) одновременно и осуществляет следственные действия либо руководит ими и осуществляет надзор за законностью этих действий. Как отмечает Д.С. Мерлаков: «прокурор освобождается от ответственности за результаты следствия, <...> следователь приобретает необходимую самостоятельность» [5].

Следует отметить, что среди научной общест-венности нет единства в оценке целесообразности принятых в 2007 году изменений в правоотношениях следствия и прокуратуры.

Так, например, З.И. Еникеев критиковал нововведения с позиций необходимости сохранения «сильной прокуратуры», отмечая, что «лишение прокурора права на возбуждение уголовного

дела не согласуется с его функцией по осуществлению уголовного преследования» [6]. С подобных позиций рассматривали возможные пути реформирования следствия и другие исследователи [7], отмечая необходимость закрепления руководящей роли в ходе расследования именно за прокурором, одновременно не снимая с него и надзорных полномочий по отношению к осуществляемым процессуальным действиям.

Существуют и более оригинальные подходы к решению существующих противоречий. Например, А.С. Александров [8] выражает необходимость полного отказа от предварительного следствия в органах внутренних дел, формирования института прокурорского дознания. Однако такой подход потребовал бы от государства существенного реформирования прокуратуры в целом, ее структуры и численности прокурорских должностных лиц. Такой подход находится в рамках германской модели уголовного судопроизводства, и, вероятно, является одним из перспективных в свете реформирования российской системы судебного следствия.

Безусловно, с названных точек зрения реформа 2007 года не выдерживает критики, а законодательно закрепленные полномочия прокурора выглядят явно недостаточными по сравнению с фактическими.

Пожалуй, наиболее объективная точка зрения на предпосылки необходимости внедрения существующей модели взаимодействия следствия и прокуратуры встречается в работах И. С. Дикарева [9], который рассматривает реформу 2007 года в качестве попытки выстроить систему сдержек и противовесов во взаимоотношениях участников досудебного следствия: «в деле достижения назначения уголовного судопроизводства органы предварительного следствия и прокурор не могут обойтись друг без друга».

Предпосылка ясна и вполне справедлива, однако, как видно, складывающаяся практика отнюдь не обеспечивает реальной процессуальной независимости следователя. При этом лишение прокурора функций уголовного преследования, контроля уголовно-процессуальной деятельности выглядит лишь формально-декоративной, что попытаемся проиллюстрировать далее.

Действительно, практически все основные процессуальные действия следователя сопряжены с обязательным уведомлением прокурора, при этом такое уведомление на практике является ни чем иным как согласованием. Ведь прокурор вправе признать практически любое действие, о котором он уведомлен необоснованным, незаконным, неверно оформленным и т.п.

В случае, если расследование объективно зашло в тупик, у следствия не образовалось прочной доказательной базы для предъявления в суде, он вправе прекращать или приостанавливать следствие, о чем также необходимо проин-

формировать прокурора:

Прокурор в свою очередь может не принять аргументов следователя в пользу остановки расследования и признать принятое следователем решение необоснованными с изложением конкретных обстоятельств подлежащих установлению [10].

Если же расследование уголовного дела с установленными лицами на взгляд следователя закончено, то само дело вместе с обвинительным заключением на этих лиц также направляется прокурору (глава 30 УПК РФ). Пожалуй, это заключительное процессуальное действие, завершающее расследование, вызывает наименьшее количество вопросов. Действительно, ведь именно прокурору предстоит представлять обвинение в суде.

Получив дело, прокурор в течение отпущенных на это десяти суток, по результатам изучения материалов принимает одно из трех возможных решений: «1) об утверждении обвинительного заключения; 2) о возвращении уголовного дела на доследование; 3) о направлении уголовного дела вышестоящему прокурору для утверждения обвинительного заключения, если оно подсудно вышестоящему суду».

Второе из указанных решений для следственного органа наименее желательно. Тому есть ряд причин. Например, в системе МВД России хоть и декларируется отказ от так называемой «палочной системы», фактически она продолжает присутствовать в том или ином виде. Возвращенное дело, неизбежно приведет либо к увеличению общего срока расследования, либо к последующей приостановке дела на основании ст. 208 УПК РФ. Как первое, так и второе приводит к ухудшению значений оценочных показателей следственного подразделения [11]. То же самое справедливо для отмененных прокурором постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, их количество также внесет негативный вклад в оценочные показатели [12].

Таким образом, формально оцениваемая результативность деятельности следователя во многом зависит от прокурора, а соответственно от его личных характеристик, знаний и опыта, сложившихся взаимоотношений между ним и следственным подразделением в лице руководства и конкретных следователей. Что вновь подтверждает тезис о том, что формальная процессуальная независимость следователя вступает в противоречие с фактически его зависимым положением.

Однако известны случаи, когда между следователем и прокурором возникают непреодолимые противоречия. Так в работе Н.А. Колоколова проиллюстрирован ряд примеров уголовных дел, при расследовании которых возникли конфликты между следствием и прокуратурой относительно избранных мер пресечения, правомерности

проведения отдельных следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий. Возникшие противоречия не были разрешены на досудебном этапе, и в результате стали предметом разбирательства уже в суде, где происходило не только сопоставление аргументов сторон защиты и обвинения, но и разрешение внутреннего противоречия стороны обвинения.

В таких ситуациях неизбежно нарушаются конституционные права и свободы фигурантов уголовных дел, что выражается, как правило в нарушении отдельных процессуальных сроков.

Очевидно, что противоречия прокурора и следователя не должны доходить до суда и сниматься на досудебном этапе расследования. Но становится ли от этого легче следователю? Безусловно, нет. Как было показано выше, возрастание количества оконченных уголовных дел, возвращенных прокуратурой, влечет за собой снижение показателей внутриведомственной оценки следственных подразделений.

Кроме того, следует отметить, что следователь в подразделении МВД России, хоть формально и имеет процессуально независимый статус, тем не менее является также должностным лицом, офицером юстиции (или полиции, если речь идет о дознании). Это не частный сыщик, самостоятельно решающий, что ему и когда делать. Должностные обязанности офицера предполагают выполнение им кроме основного вида деятельности, также участия в мероприятиях по профессиональной, служебной и физической, огневой, морально-психологической подготовке [14], регулярных служебных совещаниях, работе в составе дежурных следственно-оперативных групп и отдых после суточного дежурства. Одновременно, в следственных подразделениях на сегодняшний день наблюдается существенный уровень некомплекта личного состава и высокий уровень «текучки» кадров. Это вызвано высокой нагрузкой на каждого отдельного следователя, которая, как показано выше состоит не только в выполнении процессуальных действий, но и из иной нагрузки.

Все названные факторы также не способствуют повышению качества предварительного расследования уголовных дел.

Таким образом, учитывая рассмотренные обстоятельства, представляются перспективными следующие направления дальнейшего реформирования системы предварительного следствия. Поскольку реальная процессуальная независимость следователя остается под вопросом и приводит фактически к двойному подчинению, целесообразно было бы вернуть прокурору руководящую роль над ходом расследования, сохранив при этом за прокуратурой и надзорную функцию, возможно со стороны вышестоящего прокурора.

Список литературы:

- [1] Уголовно-процессуальное право Российской Федерации в 2 ч. Часть 1 : учебник для вузов / Г. М. Резник [и др.]; под общей редакцией Г. М. Резника. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — 457 с.
- [2] О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ (ред. от 22.12.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СЗ РФ, 11.06.2007, № 24, ст. 2830
- [3] Головки Л.В. Архетипы досудебного производства, возможные перспективы развития отечественного предварительного следствия / Л.В. Головки. — EDN SHCIUT // Уголовное судопроизводство. — 2014. — № 2. — С. 9–16.
- [4] Гаврилов, Б.Я. Федеральный закон от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ: мнение специалиста и учёного / Б. Я. Гаврилов // Российская юстиция. — 2007. — № 7. — С. 60–64.
- [5] Мерлаков, Д. С. Предпосылки оптимизации компетенции субъектов, осуществляющих уголовное досудебное производство / Д. С. Мерлаков // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. — 2023. — № 1(39). — С. 33–46.
- [6] Еникеев, З.И. Правовое положение прокурора в уголовном судопроизводстве // Законность. 2008. № 6. С. 38.
- [7] 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.
- [8] Александров А.С. О доктринальной модели уголовно-процессуального доказательственного права России // Вестник Нижегородской правовой академии. 2015. № 5 (5). С. 7–10.
- [9] Дикарев, И. С. Система сдержек и противовесов в досудебном производстве по уголовным делам / И. С. Дикарев // Журнал российского права. — 2018. — № 3(255). — С. 76–83.
- [10] Уголовный процесс : учебник для вузов / Б. Б. Булатов [и др.]; под редакцией Б. Б. Булатова, А. М. Баранова. — 7-е изд., перераб. и доп. — Москва : Издательство Юрайт, 2023. — 567 с.
- [11] Об утверждении системы изучения и оценки эффективности деятельности органов предварительного следствия территориальных органов МВД России. Распоряжение МВД России от 19 июля 2021 года № 1/8120.
- [12] Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040.
- [13] Колоколов Н.А. Великое противостояние: следователь vs прокурор // Библиотека криминалиста. — 2014. — № 5 (16). — С. 244–255.
- [14] Об утверждении Порядка организации подготовки кадров для замещения должностей в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 2 февраля 2024 г. № 44.

References:

- [1] Ugolovno-processual'noe pravo Rossijskoj Federacii v 2 ch. CHast' 1 : ucheb-nik dlya vuzov / G. M. Reznik [i dr.]; pod obshchey redakciej G. M. Reznika. — 3-e izd., pere-rab. i dop. — Moskva : Izdatel'stvo YUrajt, 2023. — 457 s.
- [2] O vnesenii izmenenij v Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Fede-racii i Federal'nyj zakon «O prokurature Rossijskoj Federacii». Federal'nyj zakon ot 05.06.2007 № 87-FZ (red. ot 22.12.2014) (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.01.2017) // SZ RF, 11.06.2007, № 24, st. 2830
- [3] Golovko L.V. Arhetipy dosudebnogo proizvodstva, vozmozhnye perspektivy razvitiya otechestvennogo predvaritel'nogo sledstviya / L.V. Golovko. — EDN SHCIUT // Ugolovnoe sudoproizvodstvo. — 2014. — № 2. — S. 9–16.
- [4] Gavrilov, B.YA. Federal'nyj zakon ot 5 iyunya 2007 goda № 87-FZ: mnenie spe-cialista i uchyonogo / B. YA. Gavrilov // Rossijskaya yusticiya. — 2007. — № 7. — S. 60–64.
- [5] Merlakov, D. S. Predposylki optimizacii kompetencii sub»ektov, osushchestvlyayushchih ugolovnoe dosudebnoe proizvodstvo / D. S. Merlakov // Sibirskie ugolovno-processual'nye i kriminalisticheskie chteniya. — 2023. — № 1(39). — S. 33–46.
- [6] Enikeev, Z.I. Pravovoe polozhenie prokurora v ugolovnom sudoproizvodstve // Zakonnost'. 2008. № 6. S. 38.
- [7] Tamaev R. S., Haliulin A. G., Bulanov N. V. Osushchestvlenie prokurorskogo nadzora za processual'noj deyatel'nost'yu organov predvaritel'nogo sledstviya // Vestnik Akademii General'noj prokuratury RF. 2008. № 2. S. 41.
- [8] Aleksandrov A.S. O doktrinal'noj modeli ugolovno-processual'nogo dokaza-tel'stvennogo prava Rossii // Vestnik Nizhegorodskoj pravovoj akademii. 2015. № 5 (5). S. 7–10.
- [9] Dikarev, I. S. Sistema sderzhek i protivovesov v dosudebnom proizvodstve po ugolovnym delam / I. S. Dikarev // ZHurnal rossijskogo prava. — 2018. — № 3(255). — S. 76–83.

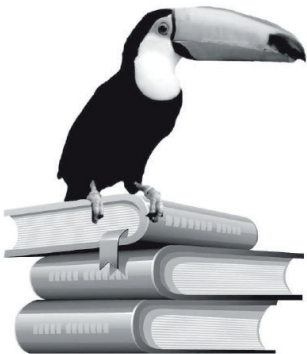
[10] *Ugolovnyj process : uchebnik dlya vuzov* / B. B. Bulatov [i dr.] ; pod redakciej B. B. Bulatova, A. M. Baranova. — 7-e izd., pererab. i dop. — Moskva : Izdatel'stvo YUrajt, 2023. — 567 s.

[11] *Ob utverzhdenii sistemy izucheniya i ocenki effektivnosti deyatel'nosti or-ganov predvaritel'nogo sledstviya territorial'nyh organov MVD Rossii. Rasporyazhenie MVD Rossii ot 19 iyulya 2021 goda № 1/8120.*

[12] *Voprosy ocenki deyatel'nosti territorial'nyh organov Ministerstva vnut-rennih del Rossijskoj Federacii: prikaz MVD Rossii ot 31 dekabrya 2013 g. № 1040.*

[13] Kolokolov N.A. *Velikoe protivostoyanie: sledovatel' vs prokuror* // *Biblio-teka kriminalista*. — 2014. — № 5 (16). — S. 244–255.

[14] *Ob utverzhdenii Poryadka organizacii podgotovki kadrov dlya zameshcheniya dolzhnostej v organah vnutrennih del Rossijskoj Federacii: prikaz MVD Rossii ot 2 fevralya 2024 g. № 44.*



Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.

ЮРКОМПАНИ
www.law-books.ru