

Проблемные вопросы прокурорского надзора за органами предварительного следствия

С. В. Корнакова

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Байкальского государственного университета.
Адрес: ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет»,
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 11.
E-mail: Svetlana-kornakova@yandex.ru

Е. В. Чигрина

кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры теории и истории государства и права
Байкальского государственного университета.
Адрес: ФГБОУ ВО «Байкальский государственный университет»,
664003, г. Иркутск, ул. Ленина, д. 11.
E-mail: ChigrinaEV@bgu.ru

Problematic Issues of the Prosecutor's Supervision of the Preliminary Investigation Bodies

S. V. Kornakova

PhD in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law
of Baikal State University.
Address: Federal State Budget Educational Institution of Higher Education
"Baikal State University",
11 Lenin Str., Irkutsk, 664003, Russian Federation.
E-mail: Svetlana-kornakova@yandex.ru

E. V. Chigrina

PhD in Economics, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Theory and History of State and Law
of Baikal State University.
Address: Federal State Budget Educational Institution of Higher Education
"Baikal State University",
11 Lenin Str., Irkutsk, 664003, Russian Federation.
E-mail: ChigrinaEV@bgu.ru

Получена 10.01.2025 Принята к печати 24.01.2025

Аннотация

В статье рассматриваются некоторые актуальные проблемы организации прокурорского надзора за органами предварительного следствия. Анализируются вопросы соотношения ведомственного контроля и прокурорского надзора. Обосновывается утверждение о том, что в настоящее время прокурор не обладает необходимым спектром полномочий для обеспечения законности, своевременности и эффективности осуществления предварительного следствия. В ходе исследования использован метод теоретического анализа, опирающийся на методы обобщения и систематизации научных данных и надзорной практики. По мнению авторов статьи, является логичным возвращение прокурору части полномочий, изъятых у него в 2007 г., учитывая при этом, что оказываемое прокурором на следователя управленческое воздействие не должно подменять собой организационные функции, которые должен осуществлять руководитель

следственного органа. Делается обобщающий вывод о том, что в российском уголовном процессе необходимы оба представленных в статье института – надзор и контроль, осуществляемые соответственно прокурором и руководителем следственного органа. Акцентируется внимание на важности налаживания комплексного, продуктивного взаимодействия органов, их осуществляющих. При этом речь в этом случае должна идти не о замене ведомственного контроля надзором, а о должном балансе между субъектами, осуществляющими контрольные и надзорные функции, возможно, в сторону увеличения объема полномочий со стороны прокуратуры.

Ключевые слова: уголовный процесс, полномочия прокурора, надзор за законностью, требование прокурора, руководство расследованием, ведомственный контроль, следователь, прокурор, руководитель следственного органа, разумный сок уголовного судопроизводства, законность и обоснованность решений, выявление нарушений уголовно-процессуального закона, процессуальный контроль.

Abstract

The article discusses some current problems of the organization of the prosecutor's supervision of the preliminary investigation bodies. The issues of the relationship between departmental control and prosecutorial supervision are analyzed. The author substantiates the claim that currently the prosecutor does not have the necessary range of powers to ensure the legality, timeliness and effectiveness of the preliminary investigation. The research uses a method of theoretical analysis based on methods of generalization and systematization of scientific data and supervisory practice. According to the authors of the article, it is logical to return to the prosecutor some of the powers that were withdrawn from him in 2007, given that the managerial influence exerted by the prosecutor on the investigator should not replace the organizational functions that should be performed by the head of the investigative body. A generalizing conclusion is drawn that in the Russian criminal process, both institutions presented in the article are necessary – supervision and control, carried out respectively by the prosecutor and the head of the investigative body. Attention is focused on the importance of establishing an integrated, productive interaction of the bodies that implement them. At the same time, in this case, we should not be talking about replacing departmental control with supervision, but about a proper balance between subjects exercising control and supervisory functions, possibly in the direction of increasing the scope of powers on the part of the prosecutor's office.

Keywords: criminal procedure, prosecutor's powers, supervision of legality, prosecutor's demand, investigation management, departmental control, investigator, prosecutor, head of the investigative body, reasonable course of criminal proceedings, legality and validity of decisions, detection of violations of the criminal procedure law, procedural control.

Взаимодействие между органами, осуществляющими предварительное расследование, и органами прокуратуры находилось на высоком уровне на протяжении 150 лет развития прокурорского надзора несмотря на множество изменений объема процессуальных полномочий последнего, а также несмотря на сложные исторические обстоятельства в развитии страны, такие как распад Советского Союза и переход к новому государственному строю. До 2007 г. органы прокуратуры обладатели действительно большим спектром полномочий по надзору за органами предварительного следствия. В связи с выделением Следственного комитета Российской Федерации объем полномочий органов прокуратуры по надзору за предварительным следствием сократился, однако такое изменение придало следственным органам большую объективность и процессуальную самостоятельность при осуществлении своей деятельности, что, несомнен-

но, должно способствовать более качественному обеспечению прав и свобод граждан.

В этом отношении сложно не согласиться с мнением Н. П. Дудина и Г. В. Дытченко, состоящем в том, что «реформа уголовно-процессуального законодательства серьезно ограничила возможности прокурора по своевременному устранению допущенных следователем при осуществлении предварительного следствия нарушений прав и свобод граждан» [3. – С. 5]. Не вызывает сомнений постулат о том, что прокурор должен оперативно выявлять и устранять нарушения закона, допущенные следователем. Между тем в настоящее время это затруднительно в силу недостаточности полномочий прокурора, в то время как нарушенные права участников процесса должны быть восстановлены в максимально короткий срок.

В научной литературе высказывается мнение о том, что прокурор часто «цепляется» за свою прежнюю идентичность «хозяина процесса», а

следователь отстаивает свою новую идентичность «носителя самостоятельной и полноценной следственной власти» [5 – С. 104; 6. – С. 617; 12. – С. 15]. С таким утверждением трудно согласиться, поскольку, по мнению многих исследователей, создать эффективный ведомственный процессуальный контроль не удалось, а задача по усилению процессуальной самостоятельности следователя также оказалась невыполненной. Следователями до сих пор допускается большое количество нарушений закона при производстве предварительного расследования, а руководитель следственного органа не пресекает своевременно данные нарушения¹.

На практике направление расследования уголовного дела определяет сам следователь. Действия, направленные на раскрытие преступления, установление виновных лиц и причин, способствующих совершению преступления, следователь обычно согласовывает с руководителем следственного подразделения. Только на завершающем этапе после осуществления всех следственных мероприятий и установления обстоятельств, необходимых для разрешения дела в суде, прокурор получает основные полномочия по выявлению и устранению допущенных следователем нарушений закона, поскольку именно в этот момент в его руки поступает обвинительное заключение вместе со всеми материалами дела.

В связи с этим этап изучения уголовного дела в порядке статьи 221 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) в конечном счете является единственным, на котором в настоящее время прокурор может выявить нарушения закона и отреагировать на них. Проблемой в таком случае является время, которое было упущено, в силу чего не всегда существует возможность устранения выявленных нарушений на данном этапе уголовного судопроизводства. В этом отношении практика свидетельствует о том, что количество выявленных органами прокуратуры нарушений в несколько раз превосходит количество нарушений закона, выявленных руководителями органов следствия², вместе с тем последний находится намного ближе к следователю.

Ведомственный контроль в науке определяется как часть общего государственного контроля, выражающегося в действиях государственных органов, обладающих специальной компетенцией, их должностных лиц и иных субъектов, обладающих соответствующим правом по наблюдению и проверке функционирования определенного объекта (в данном случае – следователя и его действий) с целью устранения отклонений от заданных параметров (а именно устранения нарушений) [1. – С. 161]. В настоящее время руководитель следственного органа обладает большинством полномочий контрольного характера в отношении следователей и направления хода предварительного следствия [2. – С. 109].

Отметим, что ведомственный контроль фактически можно разделить на собственно процессуальный контроль за подчиненными ему следователями и контроль административно-организационный, т. е. осуществление общего руководства за деятельностью следователей, к которому, в частности, можно отнести руководство направлением хода расследования. При этом следует уточнить, что контроль исполнения следователями предписаний, установленных уголовно-процессуальным законом, относится к процессуальному контролю, а контроль выполнения следователями предписаний административно-правового характера, регулирующих вопросы организации самого предварительного расследования, – к организационному контролю.

Рассматривая процесс в исторической ретроспективе, отметим, что до 2007 г. фигура прокурора в руководстве следствием была ключевой – в его полномочия входили многие вопросы как организационного, так и процессуального характера, в настоящий момент закрепленные за компетенцией уже руководителя следственного органа, получившего широкую процессуальную самостоятельность. Вместе с тем ранее он в основном обладал полномочиями только в сфере организационного контроля, и одним из основных его прав было право на внесение ходатайства надзирающему прокурору на постановления следователя, которые считались им необоснованными или незаконными.

На сегодняшний день руководитель следственного органа является процессуально самостоятельной фигурой, обладающей широким спектром полномочий по контролю за подчиненными ему следователями. Таким образом, произошла замена роли, ранее исполнявшейся про-

¹ Результаты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. – URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result> (дата обращения: 10.10.2024).

² Там же.

курором, на ведомственный контроль со стороны руководителя следственного органа.

Прокурорский надзор, в свою очередь, – это форма, в которой выражаются юридически значимые действия управомоченных законом субъектов, направленные на предупреждение и пресечение правонарушений, а также на обеспечение законности и правопорядка [7. – С. 64]. Надзор заключается в деятельности прокуратуры по осуществлению наблюдения за исполнением законов, правильным и точным их соблюдением и применением, при этом органы прокуратуры не обладают правом прямого административного вмешательства в деятельность органов, за которыми осуществляется данное наблюдение.

В этом отношении следует отметить, что установленный законом порядок, в соответствии с которым происходит обжалование несогласия следователя с требованиями, внесенными прокурором, по устранению нарушений закона, выдвинутых прокурором, подвергается критике рядом ученых [10. – С. 51; 4. – С. 29; 9. – С. 26]. Кроме того, особенность требований прокурора в рамках уголовно-процессуального права состоит в том, что следователь, а равно и руководитель следственного органа субъектами административного правонарушения, закрепленного статьей 17.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях¹, не являются.

Таким образом, механизм оперативного принуждения следователя к исполнению законных требований прокурора разработан в недостаточной мере, что является проблемой на практике.

Вместе с тем прокурор должен использовать весь спектр предусмотренных полномочий, выполнять координирующую функцию, в случае выявления нарушения требований уголовно-процессуального законодательства ставить вопрос о привлечении лиц к дисциплинарной ответственности. Вместе с тем в том, что касается резолютивной части в представлении прокурора об устранении нарушений закона следователями, о наложении на них дисциплинарной ответственности, прокурор может только предложить применить дисциплинарную ответственность к следователям, но не требовать этого, поскольку в

силу трудовых отношений прокурор не наделен такими полномочиями. Так, Верховный суд Российской Федерации в одном из своих постановлений² указал, что требование прокурора о наложении дисциплинарной ответственности работодателем на работника незаконно, поскольку применение к работнику мер дисциплинарной ответственности является только правом, но не обязанностью работодателя.

Несмотря на данные проблемы в реализации полномочий, прокурор должен добиваться удовлетворения своих законных требований оперативно, исключая затягивание сроков следственными органами, а во всех случаях при необоснованном отказе в удовлетворении внесенных актов реагирования использовать возможности части 6 статьи 37 УПК РФ. Прокурорам необходимо проявлять требовательность в отстаивании своей позиции и впоследствии мотивировать свое мнение.

В данном вопросе хотелось бы отметить еще одну проблему, касающуюся срока предварительного следствия, который следователю продлевает руководитель следственного органа. При этом законодатель не предусмотрел направления копии этого важного решения прокурору, в связи с чем полагаем необходимым дополнить УПК РФ соответствующим положением, что позволит прокурору на более раннем этапе осуществить надзор за соблюдением сроков предварительного расследования.

Проблемой также является отсутствие регламентации на законодательном уровне в УПК РФ сроков рассмотрения письменного запроса прокурора о предоставлении материалов уголовного дела, что явно ограничивает возможность оперативной реализации прокурором своих полномочий и негативно влияет на качество прокурорского надзора.

Представляется, что в настоящее время необходимо все же восстановить ряд полномочий прокурора, пусть и в ограниченном виде, по осуществлению общего руководства направлением процессуальной деятельности следователей, а также наделить прокурора полномочием по участию в отдельных следственных действиях. Целесообразность такого шага очевидна. Это

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 08.08.24, с изм. от 07.10.2024) // Российская газета. – 2001. – № 256.

² Постановление Верховного суда Российской Федерации от 16 декабря 2016 г. № 78-АД16-38 // СПС «КонсультантПлюс» (документ опубликован не был).

позволит прокурору активно и непосредственно влиять на формирование доказательственной базы, которая будет являться основой поддержания им обвинения в суде, и своевременно устранять выявленные нарушения. В частности, наличие такого права, как представляется, особенно необходимо прокурору при расследовании сложных, вызывающих общественный резонанс уголовных дел.

Кроме этого, прокурор не обладает полномочием по даче различных указаний, касающихся определения направления расследования и порядка осуществления отдельных следственных действий. При этом необходимо учитывать, что вопросы осуществления предварительного следствия, например, в части методики и тактики проводимого расследования, могут быть отнесены к предмету надзора только в том случае, если какой-либо из примененных следователем тактических приемов не соответствует закону или нарушает права и законные интересы иных участников уголовного судопроизводства [8. – С. 144]. Примером может являться допрос свидетеля, который в течение дня превышает 8 часов или допрос несовершеннолетнего обвиняемого более 4 часов в день. Однако сущность проблемы характеризуется временем, поскольку прокурору станет известно о данных нарушениях только на момент проверки уголовного дела с обвинительным заключением, т. е. на завершающем этапе, и устранить такие нарушения закона не всегда возможно. В итоге прокурор выносит постановление о признании доказательства недопустимым, и уголовное дело попросту разваливается, цели правосудия остаются недостижимыми.

Это тем более актуально потому, что сегодня основным источником получения прокурором информации о нарушении прав являются жалобы, поступившие в прокуратуру (в порядке ст. 124 УПК РФ), либо обращения в суд (в порядке ст. 125 УПК РФ). Отсюда следует, что прокурор о допущенных следователями нарушениях узнает постфактум, в некоторых случаях зачастую вообще не узнает, что не может не вызывать проблем на практике.

По справедливому мнению А. Б. Соловьева, с принятием изменений, направленных на реформирование органов прокуратуры и следствия, были коренным образом переработаны полномочия прокурора в сторону их кардинального уменьшения. По мнению ученого, прокуратура была фактически лишена самой функции надзо-

ра в досудебном производстве, законодатель ее просто «ликвидировал», из-за чего образовался своего рода процессуальный вакуум в сфере реализации надзорных полномочий [11. – С. 14].

Безусловно, ведомственный контроль и прокурорский надзор являются базовыми, фундаментальными гарантами обеспечения интересов государства в правильном исполнении процессуальных законов и соблюдения прав лиц, участвующих на досудебной стадии. Тем не менее в настоящее время имеет место проблема недостаточности объема предоставленных прокурору полномочий, что не позволяет в полной мере эффективно осуществлять надзорную функцию по обеспечению законности, устранению нарушений и тщательной проверке обоснованности вынесенных следственными органами решений. В этой связи необходимо расширение объема надзорных полномочий прокурора.

При этом, по оценкам ученых, выявляемым прокурором нарушениям в том числе способствовали недостатки ведомственного контроля [13]. Отчасти, на наш взгляд, это может объясняться тем, что ведомственный процессуальный контроль применяется в отношении субъектов, находящихся в организационно-подчиненном положении по отношению к руководителю следственного органа, в силу чего и не может быть в полной мере объективным.

Анализ роста количества выявляемых органами прокуратуры нарушений, равно как и рост количества жалоб, поступающих в органы прокуратуры в порядке статьи 124 УПК РФ, может свидетельствовать как о недостаточном качестве осуществляемого со стороны руководителя следственного органа контроля, так и, с другой стороны, о повышении внимания прокуроров к данной сфере надзора. Вместе с тем нарушения закона имеют место, а рост их количества, исходя из статистических данных, очевиден, что все же заставляет задуматься об эффективности ведомственного контроля¹.

Для решения указанных проблем представляется логичным возвращение прокурору части полномочий, изъятых у него в 2007 г. При этом нужно учитывать, что оказываемое прокурором на следователя управленческое воздействие не

¹ Результаты деятельности органов прокуратуры Российской Федерации. – URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result>

должно подменять собой организационные функции, которые обязан осуществлять руководитель следственного органа. Кроме того, такое расширение надзорной функции органов прокуратуры не следует рассматривать исключительно как некое ограничение процессуальной самостоятельности фигуры следователя в досудебном производстве. Целью подобного расширения прежде всего является установление такого порядка проведения следствия, при котором прокурором должно обеспечиваться неукоснительное соблюдение законов следователями, вынесение ими обоснованных и законных решений.

Очевидно, что для построения правового государства, обеспечения соблюдения исполнения законов, а также в целях недопущения различных видов нарушений прав человека в предварительном следствии необходимы оба представленных института: надзор и контроль, осуществляемые соответственно прокурором и руководителем следственного органа, наладить комплексное, продуктивное взаимодействие которых достаточно важно. Однако не следует утверждать, что речь в этом случае должна идти о замене ведомственного контроля надзором; целесообразно найти должный баланс между субъектами, осуществляющими контрольные и надзорные функ-

ции, – возможно, в сторону увеличения объема полномочий со стороны прокуратуры. Вместе с тем корреляция указанных полномочий должна прежде всего способствовать укреплению законности на стадии досудебного производства, соблюдению прав, установленных законами и предоставленным участникам досудебного производства. По этой причине действия руководителя органа следствия и его полномочия должны быть обращены и сконцентрированы на правильной организации полного и качественного следствия, а полномочия прокурора в отношении осуществления надзора за предварительным следствием должны быть расширены.

Таким образом, изменение законодательства не изменило курс и цели, которые преследуют органы прокуратуры при осуществлении надзора за деятельностью следственных органов. При этом масштабные реформы, реализация национальных проектов и защита прав граждан требуют высокого качества прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного расследования. Именно в этом видится одно из основных направлений деятельности прокурора, от которого во многом зависит правовая защищенность граждан, безопасность и реализация интересов общества и государства.

Список литературы

1. Агутин А. В., Филиппов А. Г. Принцип процессуальной независимости должностных лиц, ведущих производство по уголовному делу: вопросы методологии и практика реализации. Нижний Новгород, 2007. – 188 с.
2. Безрядин В. И. О некоторых вопросах соотношения полномочий надзора и процессуального контроля руководителя следственного органа в досудебном производстве // Юридическая наука: история и современность. – 2015. – № 1. – С. 105–111.
3. Дудин Н. П., Дытченко Г. В. Надзор за следствием органов прокуратуры // Законность. – 2010. – № 10. – С. 3–7.
4. Кругликов А. П. Проблемы процессуальных отношений прокурора со следователем и руководителем следственного органа // Российская юстиция. – 2011. – № 10. – С. 28–31.
5. Левченко О. В. Верховенство прокурора в уголовно-процессуально-правовой организации противодействия преступности // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. – 2023. – № 1. – С. 97–106.
6. Литвинцева Н. Ю., Курилов М. В. Уголовное преследование как функция российской прокуратуры // Global and Regional Research. – 2020. – Т. 2, № 1. – С. 616–619.
7. Маринкин Д. Н., Маленьких Ю. В. Актуальные проблемы прокурорского надзора в Российской Федерации // Вестник Прикамского социального института. – 2021. – №3 (90). – С. 63–67.
8. Никифоров С. А. Исполнение требований прокурора // Законность. – 2009. – № 4. – С. 25–27.
9. Смирнов Г. К. Проблемы совершенствования института участия прокурора в досудебном производстве // Российская юстиция. – 2008. – № 11. – С. 50–54.

10. Соловьев А. Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора // Уголовное судопроизводство. – 2007. – № 3. – С. 10–16.
11. Цветков Ю. А. Кризис социально-правовой идентичности следователя и прокурора // Уголовное судопроизводство. – 2014. – № 1. – С. 14–20.
12. Чубькин А. В. О полномочиях прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Baikal Research Journal. – 2013. – № 4. – URL: <https://brj-bguen.ru/reader/article.aspx?id=18432>