

Проблемы и вопросы уголовного права, уголовного процесса

УДК 343.235.1
ББК Х408.11

DOI: 10.14529/law200301

СООТНОШЕНИЕ ВЕДОМСТВЕННОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ РУКОВОДИТЕЛЯ СЛЕДСТВЕННОГО ОРГАНА И ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

В. А. Батин

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Автор исследует соотношение ведомственного процессуального контроля и прокурорского надзора посредством анализа положений уголовно-процессуального законодательства, регулирующего процессуальные права руководителя следственного органа и прокурора. Приводятся аргументы автора о том, что прокурор не утратил возможность влиять на ход и результаты расследования, а также принятия процессуальных решений следователем. Предлагается внесение изменений и дополнений в УПК РФ.

Ключевые слова: *руководитель следственного органа, прокурор, ведомственный процессуальный контроль, прокурорский надзор, следователь.*

Исследование вопросов соотношения ведомственного процессуального контроля и прокурорского надзора имеет важное значение ввиду постоянного взаимодействия руководителя следственного органа (далее – руководитель, РСО) и прокурора с начала стадии возбуждения уголовного дела и до момента окончания стадии предварительного расследования. Все это время указанные участники уголовного судопроизводства «соприкасаются» – напрямую или опосредованно (через следователя), что в конечном итоге влияет на все досудебное производство.

Понятия «прокурорский надзор» и «ведомственный процессуальный контроль» взаимосвязаны и направлены на процессуальное наблюдение, проведение анализа деятельности поднадзорного и подконтрольного субъекта (следователя), а также принятие в этой связи процессуальных решений, имеющих властно-распорядительный характер.

В настоящее время следственные подразделения имеются в трех ведомствах: СК России, МВД России, ФСБ России, при этом только за СК России официально на нормативном уровне закреплены полномочия в сфере уголовного судопроизводства (Указ Президента РФ от 14 января 2011 г. № 38

«Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации»). По сути возникает определенный диссонанс, когда при раскрытии понятия государственного органа указание об уголовном судопроизводстве есть только на один орган, а производство по уголовным делам осуществляют три. В связи с этим мы считаем, что пока следственные органы существуют в МВД и ФСБ, дополнять понятие «ведомственный» словосочетание «процессуальный контроль» будет правильным и вполне логичным.

В подтверждение этого следует выделить и позицию В. В. Самсонова о том, что «прокурор осуществляет надзор за всеми органами, осуществляющими уголовное преследование, а деятельность руководителя следственного органа представляет собой исключительно ведомственный процессуальный контроль» [3, с. 18].

Уголовно-процессуальный закон относит и руководителя, и прокурора к участникам со стороны обвинения со всеми вытекающими отсюда полномочиями и главное – общей, стоящей перед ними задачей по осуществлению уголовного преследования. Именно поэтому не стоит их рассматривать как «процессуальных врагов», преследующих узко ведом-

ственные интересы.

В соответствии с ч. 1 ст. 37 УПК РФ прокурором является должностное лицо, уполномоченное в пределах компетенции, предусмотренной УПК РФ, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, при этом п. 31 ст. 5 УПК РФ относит к прокурору Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров, их заместителей и иных должностных лиц органов прокуратуры, участвующих в уголовном судопроизводстве и наделенных соответствующими полномочиями федеральным законом о прокуратуре – это соблюдение прав и свобод человека и гражданина, проверка установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, проведение расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими предварительное следствие (ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). В этой связи мы не согласны с позицией Н. А. Моругиной, полагающей, что после реформы уголовно-процессуального законодательства в 2007 году руководителю следственного органа переданы частично надзорные функции прокурора [1, с. 24]. Надзор – это исключительная компетенция прокурора.

Также мы не разделяем мнение С. Ю. Лапина о том, что после 2007 года у прокурора надзорные полномочия остались, а действенных полномочий нет [4, с. 10], по следующим причинам.

Во-первых, прокурор при полном и частичном удовлетворении жалобы (в порядке ст. 124 УПК РФ), поданной одним из участников уголовного судопроизводства, указывая на нарушения, допущенные в ходе предварительного следствия, вправе требовать их устранения.

Во-вторых, он вправе отменять незаконные постановления следователя о возбуждении, об отказе в возбуждении уголовного дела, а также о приостановлении предварительного следствия и прекращении уголовного дела, тем самым влияя на начало расследования и его ход.

В-третьих, на прокурора, который хотя и не продлевает сроки предварительного следствия, возложено право принятия решения об

утверждении обвинительного заключения, в связи с чем проверяются полнота и законность проведенного расследования, после чего он вправе вернуть уголовное дело следователю со своими письменными указаниями о производстве дополнительного расследования, об изменении объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или для пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков.

Таким образом, органам предварительного следствия в любом случае необходимо учитывать позицию надзирающего прокурора. При этом мы настаиваем, что таким образом соблюдается баланс, при котором обеспечиваются защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, и защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, ограничения ее прав и свобод. Это в свою очередь ни в коем случае не ограничивает процессуальную независимость органов расследования.

Помимо сказанного, прокурор принимает участие в судебном заседании, когда следователь обращается с ходатайством об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, о продлении срока содержания под стражей либо об отмене или изменении данной меры пресечения, а также при рассмотрении ходатайств о производстве иных процессуальных действий, которые допускаются на основании судебного решения, и при рассмотрении судом жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ. Все это свидетельствует о том, что прокурор не утратил возможность влиять на ход и результаты расследования, а также принятие процессуальных решений следователем.

Рассматривая соотношение ведомственного процессуального контроля и прокурорского надзора, исследуем право прокурора, предусмотренное п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, – требовать от следственных органов устранения нарушений федерального законодательства, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, производстве предварительного следствия, и полномочия РСО в этой связи.

В соответствии с ч. 4 ст. 39 УПК РФ руководителю следственного органа предоставлено пять суток на рассмотрение указанного требования и письменных возражений следователя по этому поводу. Данное положение представляется логически верным, так как в этом проявляется процессуальная ответствен-

ность РСО и при этом обеспечивается процессуальная самостоятельность следователя.

Согласно ч. 6 ст. 37 УПК РФ в случае несогласия руководителя с требованиями прокурора об устранении нарушений законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия, он вправе обратиться с требованием об устранении указанных нарушений к руководителю вышестоящего следственного органа. Согласно п. 1.8 Приказа Генеральной прокуратуры РФ от 26 декабря 2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» в случае несогласия руководителя следственного органа с требованием прокурора об устранении нарушений федерального законодательства и при наличии оснований проект данного документа и подтверждающие его обоснованность материалы необходимо представлять вышестоящему прокурору для рассмотрения вопроса о направлении требования вышестоящему руководителю следственного органа.

В случае несогласия руководителя вышестоящего следственного органа с указанными требованиями прокурора последний вправе обратиться к Председателю СК России, начальнику СД МВД России или начальнику СУ ФСБ России – в зависимости от того, следователь какого органа не согласен с требованием надзирающего прокурора. При несогласии указанных должностных лиц с требованиями прокурора об устранении нарушений законодательства они вправе обратиться к Генеральному прокурору Российской Федерации, решение которого является окончательным.

Дискуссионными являются позиции авторов, вовлекающих суд в процессуальные отношения «следователь – РСО – прокурор». Так, Т. Ю. Попова указывает на необходимость закрепления возможности по обжалованию указаний и решений руководителя следственного органа только надзирающему прокурору [2, с. 11]. При этом В. А. Шабунин предлагает закрепить право прокурора обращаться в суд в случае несогласия следователя или РСО с требованиями об устранении законодательства [5, с. 18].

Полагаем, что суд как участник уголовного судопроизводства, наделенный правом рассмотрения уголовного дела по существу, не должен в ходе досудебного производства быть вовлечен в спор участников со стороны обвинения, обладающих властными полномо-

чиями. Более того, при рассмотрении подобных споров суд фактически будет занимать позицию одной из сторон, что противоречит положениям п. 1 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» в той части, что при проверке законности и обоснованности решений и действий (бездействия) следователя, руководителя следственного органа и прокурора судья не должен предрешать вопросы, которые впоследствии могут стать предметом судебного разбирательства по существу уголовного дела; в частности, судья не вправе делать выводы о фактических обстоятельствах дела, об оценке доказательств и квалификации деяния. Кроме того, разрешение указанных споров приведет к необоснованному и ненужному увеличению нагрузки на судейский корпус.

Интерес также представляет полномочие прокурора, предусмотренное п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, в части изъятия любого уголовного дела, а также материалов проверки сообщений о преступлении из следственных органов МВД, ФСБ и передавать следователю СК. Положение данной правовой нормы носит определенный дискриминационный характер, даже несмотря на обязательность указания оснований передачи, в связи с тем, что такой же передачи из следственного комитета следователям ОВД и ФСБ нет. Полагаем, что в большей степени реализация такого права прокурора направлена на обеспечение интересов СК, который, как мы указывали выше, является органом, за которым закреплены полномочия в сфере уголовного судопроизводства. Вместе с тем процессуальное положение руководителя и следователя всех трех ведомств (имеющих следственные подразделения) одинаковые.

Представляется, что прокурор должен быть уполномочен на изъятие уголовного дела исключительно из производства органа дознания и передачу его в следственный орган – и только при наличии письменного обращения соответствующего руководителя следственного органа. При этом полномочие на разрешение споров о подследственности должно оставаться у прокурора.

В связи с этим предлагаем п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ изменить в следующей редакции: «Изымать любое уголовное дело или любые

материалы проверки сообщения о преступлении у органа дознания и передавать его (их) органу предварительного расследования при наличии поступившего письменного обращения соответствующего руководителя следственного органа с обязательным указанием оснований такой передачи».

Поскольку руководитель следственного органа, в отличие от прокурора, обладает большими полномочиями при производстве по уголовному делу и соответственно большими возможностями влиять на ход и результаты расследования, его процессуальная ответственность в отношении подчиненного следователя должна быть больше. Поэтому мы полагаем, что содержание ч. 1 ст. 136 УПК РФ является не вполне правильным (даже несправедливым). Так, действующая редакция данной нормы предполагает принесение извинений реабилитированному прокурором от имени государства независимо от того, на какой стадии уголовного судопроизводства у лица возникло право на реабилитацию: предварительного расследования или судебного разбирательства. На наш взгляд, вполне логичным будет принесение указанных извинений РСО в том случае, если уголовное преследование в отношении подозреваемого (обвиняемого) было прекращено в ходе предварительного следствия.

Таким образом, мы предлагаем изложить ч. 1 ст. 136 УПК РФ в следующей редакции: «За причиненный вред от имени государства реабилитированному приносится официальное извинение: прокурором – в случаях, предусмотренных пунктами 1, 2, 4, 5 части 2 статьи 133 настоящего Кодекса; руководителем следственного органа – в случае, предусмотренном пунктом 3 части 2 статьи 133 настоящего Кодекса».

Еще одной точкой соприкосновения и взаимодействия рассматриваемых участников является направление уголовного дела с обвинительным заключением. По сути это означает, что собранных по уголовному делу доказательств достаточно для его рассмотрения по существу в суде. Однако в соответствии с ч. 1 ст. 221 УПК РФ прокурор может либо утвердить обвинительное заключение и направить уголовное дело в суд, либо вернуть уголовное дело следователю для производства дополнительного следствия, измене-

ния объема обвинения (квалификации действий обвиняемых) или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков. Постановление прокурора о возвращении уголовного дела следователю может быть обжаловано им с согласия руководителя следственного органа вышестоящему прокурору, а при несогласии с его решением – Генеральному прокурору Российской Федерации с согласия Председателя СК России, начальника СД МВД России или начальника СУ ФСБ России. При этом решение Генерального прокурора РФ, если он откажет в удовлетворении ходатайства следователя, является окончательным.

В таком случае складывается парадоксальная ситуация, когда вся вертикаль одного из следственных органов считает, что уголовное дело должно быть направлено в суд для рассмотрения по существу, а вся вертикаль органов прокуратуры считает иначе, при этом когда по делу имеется потерпевший (потерпевшие), то это можно расценивать как нарушение их прав. В связи с этим необходимо пересмотреть подход, имеющийся в настоящее время в уголовно-процессуальном законодательстве, с возложением права утверждения обвинительного заключения на Председателя Следственного комитета России (начальника Следственного департамента МВД России или начальника Следственного управления ФСБ России) в случае отказа Генерального прокурора РФ в утверждении обвинительного заключения. Подобные ситуации следует рассматривать как исключительные, поэтому мы полагаем, что и поддержание государственного обвинения необходимо возлагать на следователя, осуществлявшего производство по уголовному делу и соответственно знающего его досконально. Следует отметить, что во второй редакции УПК РФ (от 29 мая 2002 г.), которая после его принятия в декабре 2001 года начала действовать с 1 июня 2002 года, п. 6 ст. 5 УПК РФ был следующего содержания: «государственный обвинитель – поддерживающее от имени государства обвинение в суде по уголовному делу должностное лицо органа прокуратуры, а по поручению прокурора и в случаях, когда предварительное расследование произведено в форме дознания, также дознаватель либо следователь». Просуществовала данная редакция до

июня 2007 года, то есть до внесения «глобальных» изменений в уголовно-процессуальное законодательство.

В связи с изложенным мы предлагаем дополнить частью 6 ст. 221 УПК РФ следующего содержания: «В случае принятия Генеральным прокурором Российской Федерации решения в соответствии с пунктом 1 части 4 настоящей статьи, Председатель Следственного комитета Российской Федерации либо руководитель следственного органа соответствующего федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) утверждает обвинительное заключение и направляет уголовное дело в суд».

Пункт 6 ст. 5 УПК РФ необходимо изложить в следующей редакции: «государственный обвинитель – поддерживающее от имени государства обвинение в суде по уголовному делу должностное лицо органа прокуратуры, а также следователь в случае утверждения обвинительного заключения и направления уголовного дела в суд в порядке, предусмотренном частью 6 статьи 221 настоящего Кодекса».

Литература

1. Моругина, Н. А. Руководитель следст-

венного органа как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / Н. А. Моругина. – М., 2010. – 28 с.

2. Попова, Т. Ю. Уголовно-процессуальный статус руководителя следственного органа: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / Т. Ю. Попова. – Челябинск, 2012. – 30 с.

3. Самсонов, В. В. Прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль в досудебном производстве: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Самсонов. – Ростов-на-Дону, 2011. – 25 с.

4. Чеботарев, М. Прокурор-следователь: революция началась (интервью с С. Ю. Лапиным, представителем НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ) / М. Чеботарев // ЭЖ-ЮРИСТ. – 2007. – № 26. – С. 10–15.

5. Шабунин, В. А. Руководитель следственного органа: нормативное регулирование и практика осуществления процессуальных функций и полномочий: автореферат дис. ... канд. юрид. наук / В. А. Шабунин. – Саратов, 2013. – 42 с.

Батин Вадим Александрович – доцент кафедры правоохранительной деятельности и национальной безопасности, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: batin666@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 21 мая 2020 г.

DOI: 10.14529/law200301

RELATIONSHIP OF THE DEPARTMENTAL PROCEDURAL CONTROL OF THE HEAD OF THE INVESTIGATIVE BODY AND THE PROSECUTOR'S SUPERVISION IN PROCEEDINGS IN CRIMINAL CASES

V. A. Batin

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The author examines the relationship between departmental procedural control and prosecutorial supervision by analyzing the provisions of criminal procedural legislation regulating the procedural rights of the head of the investigative body and the prosecutor. The author's arguments are given that the prosecutor has not lost the ability to influence the course and results of the investigation, as well as the adoption of procedural decisions by the investigator. It is proposed to introduce amendments and additions to the RF Criminal Procedure Code.

Keywords: *head of the investigative body, prosecutor, departmental procedural control, prosecutor's supervision, investigator.*

References

1. Morugina N. A. *Rukovoditel' sledstvennogo organa kak uchastnik ugovnogo sudoproizvodstva so storony obvineniya: avtoreferat dis. ... kand. yurid. nauk* [The head of the investigative body as a participant in criminal proceedings by the prosecution. Author's abstract Diss. Kand. (Law)]. Moscow, 2010, 28 p.
2. Popova T. YU. *Ugovno-protsessual'nyy status rukovoditelya sledstvennogo organa: avtoreferat dis. ... kand. yurid. nauk* [The head of the investigative body as a participant in criminal proceedings by the prosecution. Author's abstract Diss. Kand. (Law)]. Moscow, 2010, 28 p.
3. Samsonov V. V. *Prokurorskiy nadzor i vedomstvennyy protsessual'nyy kontrol' v dosudebnom proizvodstve: avtoreferat dis. ... kand. yurid. nauk* [The head of the investigative body as a participant in criminal proceedings by the prosecution. Author's abstract Diss. Kand. (Law)]. Moscow, 2010, 28 p.
4. CHEbotarev M. [Prosecutor-investigator: the revolution has begun (interview With S. Yu. Lapin, representative of the research Institute for the strengthening of law and order at the Prosecutor General's office of the Russian Federation)]. *Ezh-YURIST [Ezh-LAWYER]*, 2007, no. 26, pp. 10–15. (in Russ.).
5. SHabunin, V. A. *Rukovoditel' sledstvennogo organa: normativnoye regulirovaniye i praktika osushchestvleniya protsessual'nykh funktsiy i polnomochiy: avtoreferat dis. ... kand. yurid. nauk* [Head of the investigative body: regulatory regulation and practice of performing procedural functions and powers. Author's abstract Diss. Kand. (Law)]. Saratov, 2013, 42 p.

Vadim Aleksandrovich Batin – Associate Professor of Law Enforcement and National Security, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: batin666@mail.ru.

Received 21 May 2020.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Батин, В. А. Соотношение ведомственного процессуального контроля руководителя следственного органа и прокурорского надзора при производстве по уголовным делам / В. А. Батин // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2020. – Т. 20, № 3. – С. 7–12. DOI: 10.14529/law200301.

FOR CITATION

Batin V. A. Relationship of the departmental procedural control of the head of the investigative body and the prosecutor's supervision in criminal cases. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2020, vol. 20, no. 3, pp. 7–12. (in Russ.) DOI: 10.14529/law200301.