

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПОРЯДКА ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРКИ ПО СООБЩЕНИЮ О ПРЕСТУПЛЕНИИ, РАСПРОСТРАНЕННОМУ В СМИ, В ПРЕДДВЕРИИ РЕФОРМ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА

**А. А. Кузнецова**

*Нижегородская академия МВД России, г. Нижний Новгород*

В данной статье на примере некоторых проблем, связанных с порядком проведения проверки по сообщению о преступлении, распространенного в средствах массовой информации, предлагаются отдельные направления реформирования досудебного производства. С одной стороны, автором исследуется достаточно узкая тема: проблемы проведения проверки по сообщению о преступлении, распространенному в СМИ, с другой стороны – рассматриваются глобальные вопросы о роли и значении предварительного следствия как одной из форм осуществления уголовного преследования, о назначении современной прокуратуры, о соотношении полномочий прокурора и руководителя следственного органа в осуществлении руководства над органами предварительного расследования, а также такие актуальные для современной процессуальной науки вопросы, как перспективы введения в отечественный уголовный процесс полицейского дознания и следственного судьи. Автором утверждается, что без решения данных вопросов совершенствование уголовного судопроизводства крайне затруднительно.

**Ключевые слова:** *реформа досудебного производства, проверка сообщения о преступлении, средства массовой информации.*

О необходимости совершенствования досудебного производства говорят давно. Стоит признать, что проведение реформы невозможно без определения того, каким образом должны быть распределены между участниками уголовного процесса функции контроля, надзора и руководства в отношении органов предварительного расследования. Признает это и законодатель. К примеру, изменения, внесенные Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ в УПК РФ, в результате которых кардинально был преобразован правовой статус прокурора, а среди участников уголовного судопроизводства появилась новая фигура – руководитель следственного органа, решительным образом видоизменились взаимоотношения между субъектами, выступающими со стороны обвинения. Был задан новый вектор развития. Так, прокурор, лишился права на возбуждение уголовного дела, контроль над предварительным следствием отошел к руководителю следственного органа.

Ветер перемен обновил и некоторые частные вопросы досудебного производства: для проведения проверки следователем по

сообщению о преступлении, распространенному в средствах массовой информации, стало необходимым поручение руководителя следственного органа, а не прокурора, как это было в первоначальной редакции УПК РФ. Вместе с тем нетронутым осталось положение, в соответствии с которым данную проверку может проводить и дознаватель по поручению прокурора. При этом указанными изменениями в уголовный процесс был введен начальник подразделения дознания, который в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 40. 1 УПК РФ вправе поручать дознавателю проверку сообщения о преступлении, принятие по нему решения в порядке, установленном ст. 145 УПК РФ. Таким образом, осталось не ясным, по какому принципу и в каких пропорциях законодатель делил «пирог» руководства над органами предварительного расследования между прокурором, руководителем следственного органа, начальником органа дознания. Без решения этих вопросов ожидать каких-то решительных перемен вряд ли оправдано.

Как отмечает Л. В. Головкин, «есть два фундаментальных вопроса, без ответа на ко-

торые мы не только не сможем выйти из «переходного состояния» и создать приемлемую модель отечественного досудебного производства на долгосрочную перспективу, но будем все дальше «падать вниз» в смысле организации предварительного расследования в целом и предварительного следствия в частности» [5, с. 10]. Первый вопрос «касается институционального или, если угодно, конституционно-правового статуса следователя. Второй вопрос – вопрос объема полномочий прокурора или, что даже точнее, процессуальной природы взаимоотношений прокурора и следователя» [5, с. 10]. По правильному замечанию ученого, ответы на данные вопросы влияют на выбор модели предварительного расследования, «который так пока и не состоялся» [5, с. 10].

Итак, первое над чем предстоит работать – это уяснение места, роли и значения следователя в современном уголовном процессе. В ученой среде сложилось неоднозначное представление о данном участнике уголовного судопроизводства. Одни борются за продолжение взятого в 2007 году курса на усиление самостоятельности следователей. Так, А. М. Багмет пишет, что «процессуальная самостоятельность следователя – базовая составляющая современной парадигмы досудебного производства. Следует поднять авторитет следователя, исходя из того, что следователь – это судья на досудебной стадии» [3, с. 8]. Другие исследователи, наоборот, критически относятся к этому участнику, «выпячивая» все его изъяны и недостатки [1, с. 54; 11, с. 83].

К слову сказать, критика эта зачастую носит конструктивный характер. С одной стороны, наличие в уголовном процессе следователей сохраняет самобытность отечественного судопроизводства. С другой стороны, по выражению А. Ю. Цветкова, следователь – это «рудимент дореволюционной и отчасти советской системы досудебного производства» [12, с. 52], аналогов которого нет за рубежом (за исключение некоторых стран СНГ). Поэтому не утихают дискуссии о ликвидации предварительного следствия как одной из форм расследования преступлений. Так, сотрудниками Института проблем правоприменения при Европейском университете была подготовлена Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов Российской Федера-

ции, одним из пунктов которой являются предложение об устранении отдельной процессуальной фигуры следователя и переход к системе уголовного преследования, состоящей из «полицейского дознания», сочетающей современную оперативно-розыскную деятельность и следствие, и «обвинения перед судом», осуществляемого прокурором [7]. По мнению авторов концепции, существование независимого, процессуально самостоятельного следователя возможно только как органа судебного контроля, но не уголовного преследования.

Идея введения в круг участников уголовного судопроизводства следственного судьи (судебного следователя) была подхвачена и некоторыми другими учеными. Данная фигура не новая и широко обсуждаемая в отечественной процессуальной науке. Вполне возможно, что и законодатель подхватит эту тенденцию и воплотит идею создания института следственных судей в законодательстве. Как пишет профессор Н. Н. Ковтун, «ввиду явно обозначенной заинтересованности высших властных структур в данном фигуранте правовых отношений (следственного судьи – А. К.) проблемы структурной организации деятельности следственного судьи, его функции и полномочия в уголовном судопроизводстве России, как представляется, перешли из области доктринальных дискуссий в область практическую, законотворческую» [6, с. 27].

Актуальным является вопрос и о возможности введения в процессуальную материю «полицейского (прокурорского)» дознания [11, с. 84; 7]. В сущности, проблему образуют вопросы: кто имеет право осуществлять уголовное преследование и кто руководит им, каким объемом прав наделяются данные субъекты, кому и в какой степени подчиняются, то есть остро стоят вопросы о степени самостоятельности субъектов в инициировании уголовного преследования, в принятии решения о проведении мероприятий, направленных на раскрытие преступления, в определении хода и направлении расследования, в принятии решения на прекращение уголовного преследования, о достаточности либо недостаточности собранных по делу сведений, необходимых для принятия законного и обоснованного решения судьей и т.д.

Если рассматривать порядок проведения проверки, предусмотренный ч. 2 ст. 144 УПК РФ, в срезе сформулированных нами вопро-

сов, то необходимо обратить внимание на следующее. Во-первых, если толковать положения ч. 2 ст. 144 УПК буквально, то можно сделать вывод, что проверку по сообщению, распространенному в СМИ, может проводить следователь или дознаватель. Вместе с тем нельзя игнорировать норму ч. 1 ст. 144 УПК, в соответствии с которой дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа обязаны, принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении. По смыслу статьи орган дознания, а также руководитель следственного органа также вправе провести проверку сообщения о преступлении, распространенного в СМИ. Вопрос же состоит не столько «кто», а с «чьего разрешения» допустимо проводить указанным субъектам проверку по сообщению о преступлении, распространенному в СМИ. Так, для следователя необходимо поручение руководителя следственного органа, для дознавателя – поручение прокурора. Кто должен давать поручение руководителю следственного органа (какой руководитель), и нужно ли его получение вообще – остается неясным. Данный вопрос может быть и не принципиальный, но его решение влияет на определение того, «кто и кем руководит» в конечном счете.

Мы неизбежно сталкиваемся с проблемой процессуальной самостоятельности лиц, производящих уголовное преследование. Так, в 2007 году предварительное следствие вышло из-под контроля прокуратуры. В основу замысла была положена идея разделения функций следствия и прокурорского надзора. Как пишет А. М. Багмет, «принцип разграничения полномочий должен неукоснительно соблюдаться в рамках осуществления правоохранительной деятельности и обеспечивать соблюдение баланса компетенций, которые не могут между собой пересекаться: расследование преступлений – компетенция органов следствия, надзор за органами следствия – компетенция прокуратуры» [2, с. 45]. Однако это не единая точка зрения. Ряд ученых полагают, что урезание компетенции прокуратуры пагубно сказалось на предварительном расследовании, а контроль со стороны руководителя следственного органа малоэффективен. Например, Ю. А. Костанов считает, что контроль руководителя следственного органа не может заменить прокурорского надзора [8, с. 17]. «Следователь, ускользнув от надзи-

рающего ока прокурора, оказался в гораздо более тесной зависимости от начальника» [8, с. 17].

Действительно, сильная процессуальная зависимость следователей, которые «полностью встроены в несудебную бюрократическую иерархическую машину с бесконечными «руководителями следственных органов» [5, с. 11], очевидна. Своего рода ограничение процессуальной самостоятельности следователя в инициировании уголовного преследования прослеживается в ч. 2 ст. 144 УПК РФ. Фактически следователь не может провести проверку по материалам СМИ без соответствующего поручения руководителя следственного органа. Мы предполагаем, что закрепление данного правила вызвано специфическим источником получения информации – СМИ. Возможно, законодатель опасается некомпетентности следователей (как, впрочем, и дознавателей), их неспособности самостоятельно оценить информацию, распространенную в СМИ, на предмет наличия в ней признаков, указывающих на событие преступления, поэтому предусматривает дополнительный фильтр в лице руководителя следственного органа или прокурора. Законодатель сделал прогрессивный шаг, когда отменил правило о необходимости согласовывать возбуждение уголовного дела у прокурора. Однако он оставил без внимания обязанность проведения проверки по сообщениям, распространенным в СМИ, по поручению прокурора либо руководителя следственного органа. Такое положение вещей вызывает некоторое недоумение.

В чем заключается функциональная нагрузка руководителя следственного органа и прокурора при даче поручения на проведение проверки? Действуя под эгидой общей функции «обвинения», руководитель следственного органа и прокурор выполняют также и свои частные функции, опосредованные их предназначением в уголовном процессе. Проблема, на наш взгляд, состоит в определении функций данных участников уголовного процесса в случаях реализации конкретного права.

Так, В. А. Шабунин пишет, что деятельность руководителя следственного органа носит бифункциональный характер, так как он осуществляет две взаимосвязанные функции – предварительного расследования и руководства предварительным расследованием (ведомственный процессуальный контроль) [13,

с. 44]. Прокурор, по мнению большинства ученых, также выполняет две функции: первая – надзор за исполнением законов органами дознания, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, следователями и дознавателями, вторая функция – уголовное преследование [9, с. 53]. Причем большинство ученых полагает, что основная функция руководителя следственного органа – это руководство предварительным следствием [10, с. 50], а прокурора – надзор [4, с. 56]. Во всяком случае, это следует из комплексного анализа законодательства. Однако современные взгляды на проведенную реформу уголовного судопроизводства 2007 года диктуют необходимость пересмотра ее результатов.

Например, дача поручения руководителем следственного органа на проведение проверки по сообщениям, распространенным в СМИ, с одной стороны, инициирует уголовное преследование, так как, исходя из буквального толкования ч. 2 ст. 144 УПК РФ, данная проверка не может осуществляться следователем без получения соответствующего поручения. С другой стороны, в акте поручения реализуется функция руководства доследственной проверкой. Какая из функций доминирует в данном случае, сказать сложно.

Аналогичная ситуация складывается и относительно поручения прокурора органу дознания о проведении проверки по сообщениям, распространенным в СМИ. Что представляет собой данное поручение: надзор за законностью действия дознавателя, руководство им либо воплощение функции уголовного преследования, которая и так сведена к минимуму на досудебном производстве? По прокурорскому надзору защищено множество диссертаций, однако внятного ответа получить не удается.

Данное обстоятельство свидетельствует о необходимости пересмотра законодателем взаимоотношений руководителя следственного органа и следователя, прокурора и следователя, прокурора и дознавателя. Без понимания того, кто «в доме хозяин», сложно добиться прогрессивного развития судопроизводства. Думается, что перемены впереди.

#### *Литература*

1. Александров, А. С. Каким не быть предварительному следствию / А. С. Александров // Государство и право. – 2001. – № 9. – С. 54–62.

2. Багмет, А. М. Место следственного комитета Российской Федерации в системе правоохранительных органов Российского государства / А. М. Багмет // Российский следователь. – 2014. – № 9. – С. 45–47.

3. Багмет, А. М. Следователь – судья на досудебной стадии / А. М. Багмет // Российский следователь. – 2014. – № 14. – С. 8–10.

4. Буглаева, Е. А. Участие прокурора в ходе предварительного следствия: дис. ... канд. юрид. наук / Е. А. Буглаева. – Челябинск, 2011. – 256 с.

5. Головкин, Л. В. Архетипы досудебного производства, возможные перспективы развития отечественного предварительного следствия / Л. В. Головкин // Уголовное судопроизводство. – 2014. – № 2. – С. 9–16.

6. Ковтун, Н. Н. Следственный судья Украины: анализ юрисдикционных и следственных функций в контексте российских процессуальных аналогов / Н. Н. Ковтун // Уголовное судопроизводство. – 2013. – № 3. – С. 26–32.

7. Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов Российской Федерации, подготовленная сотрудниками Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге. URL: [http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovaniya/IRL\\_KGI\\_Reform\\_final\\_11.13.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovaniya/IRL_KGI_Reform_final_11.13.pdf).

8. Костанов, Ю. А. Необходимость возвращения прокурорского надзора за следствием / Ю. А. Костанов // Уголовный процесс. – 2015. – № 5. – С. 17–20.

9. Махов, В. Н. Роль прокурора в уголовном преследовании в России и в зарубежных государствах / В. Н. Махов // Законность. – 2014. – № 8. – С. 53–55.

10. Моругина, Н. А. Руководитель следственного органа как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения: дис. ... канд. юрид. наук / Н. А. Моругина. – М., 2010. – 221 с.

11. Смирнов, А. В. Почему России нужен новый Уголовно-процессуальный кодекс? / А. В. Смирнов // Уголовный процесс. – 2014. – № 9. – С. 74–85.

12. Цветков, А. Ю. Процессуальная самостоятельность следователя в современной парадигме досудебного производства / А. Ю. Цветков // Российский следователь. – 2014. – № 14. – С. 52–54.

13. Шабунин, В. А. Руководитель следственного органа: нормативное регулирование и практика осуществления процессуальных

функций и полномочий: дис ... канд. юрид. наук / В. А. Шабунин. – Саратов, 2013. – 221 с.

Кузнецова Антонина Александровна – адъюнкт адъюнктуры (докторантуры), Нижегородская академия МВД России, г. Нижний Новгород. E-mail: tonya\_kuznetsova@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 12 марта 2015 г.

## DEVELOPMENT OF INSPECTION PROCEDURE ON REPORTED OFFENCE DISTRIBUTED IN MASS MEDIA ON THE THRESHOLD OF PRE-TRIAL PROCEDURE REFORM

**A. A. Kuznetsova**

*Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia,  
Nizhny Novgorod, Russian Federation*

The article under consideration touches upon several problems connected with the inspection procedure on reported offence distributed in Mass Media, in the context of which certain concepts of pre-trial procedure reform are proposed. On the one hand, the author investigates quite a limited topic: problems of inspection procedure on a reported offence, distributed in Mass Media. On the other hand, she dwells on the subject of some global issues concerning the role and the significance of preliminary investigation as one of the forms of criminal prosecution, the prescription of modern prosecution agencies, the correlation of prosecutor's authority and that of the Chief of the investigation agency while carrying out leadership over preliminary investigation agencies. The author also reviews such questions as the prospects of introduction police injury and investigating magistrate into Russian criminal procedure, which are very essential for procedural law. The author states that the development of criminal procedure could be extremely difficult with the above mentioned problems remaining unsolved.

**Keywords:** *pre-trial procedure reform, reported offence inspection, Mass Media.*

### References

1. Aleksandrov A. S. [How not to be a preliminary investigation]. *Gosudarstvo i pravo [State and Law]*, 2001, no. 9, pp. 54–62. (in Russ.)
2. Bagmet A. M. [Place the Investigative Committee of the Russian Federation in the law enforcement system of the Russian state]. *Rossiyskiy sledovatel' [Russian investigators]*, 2014, no. 9, pp. 45–47. (in Russ.)
3. Bagmet A. M. [Investigator – a judge at the pretrial stage]. *Rossiyskiy sledovatel' [Russian investigators]*, 2014, no. 14, pp. 8–10. (in Russ.)
4. Buglaeva E. A. *Uchastie prokurora v khode predvaritel'nogo sledstviya: dis ... kand. yurid. nauk [Participation of the prosecutor during the preliminary investigation. Author's abstract Diss. Kand. (Law)]. Chelyabinsk, 2011, 256 p.*
5. Golovko L. V. [Archetypes of pre-trial proceedings, the possible prospects of development of domestic preliminary investigation]. *Ugolovnoe sudoproizvodstvo [Criminal proceedings]*, 2014, no. 2, pp. 9–16. (in Russ.)

6. Kovtun N. N. [The investigating judge of Ukraine: analysis of jurisdictional and investigative functions in the context of procedural Russian counterparts]. *Ugolovnoe sudoproizvodstvo [Criminal proceedings]*, 2013, no. 3, pp. 26–32. (in Russ.)

7. *Kontseptsiya kompleksnoy organizatsionno-upravlencheskoy reformy pravookhranitel'nykh organov Rossiyskoy Federatsii, podgotovlennaya sotrudnikami Instituta problem pravoprimeneniya pri Evropeyskom universitete v Sankt-Peterburge* [The concept of integrated management and organizational reform of the law enforcement agencies of the Russian Federation, prepared by the Institute of Law Enforcement at the European University in St. Petersburg]. Available at: [www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/IRL\\_KGI\\_Reform\\_final\\_11.13.pdf](http://www.enforce.spb.ru/images/Issledovanya/IRL_KGI_Reform_final_11.13.pdf).

8. Kostanov Yu. A. [The need to return the result of the prosecutor's supervision]. *Ugolovnyy protsess [Criminal proceedings]*, 2012, no. 5, pp. 17–20. (in Russ.)

9. Makhov V. N. [The role of the prosecutor in the criminal prosecution in Russia and in foreign countries]. *Zakonnost' [Legality]*, 2014, no. 8, pp. 53–55. (in Russ.)

10. Morugina N. A. *Rukovoditel' sledstvennogo organa kak uchastnik ugolovnogo sudoproizvodstva so storony obvineniya: dis. ... kand. jurid. nauk* [The head of the investigative body as a party to the criminal proceedings for the prosecution. Author's abstract Diss. Kand. (Law)]. Moscow, 2010, 221 p.

11. Smirnov A. V. [Why Russia needs a new Criminal Procedure Code?]. *Ugolovnyy protsess [Criminal proceedings]*, 2014, no. 9, pp. 74–85. (in Russ.)

12. Tsvetkov A. Yu. [Procedural autonomy of the investigator in the modern paradigm of pre-trial proceedings]. *Rossiyskiy sledovatel' [Russian investigators]*, 2014, no. 14, pp. 52–54. (in Russ.)

13. Shabunin V. A. *Rukovoditel' sledstvennogo organa: normativnoe regulirovanie i praktika osushchestvleniya protsessual'nykh funktsiy i polnomochiy: dis ... kand. jurid. nauk* [The head of the investigative body: legal regulation and the practice of procedural functions and powers. Author's abstract Diss. Kand. (Law)]. Saratov, 2013, 221 p.

**Antonina Aleksandrovna Kuznetsova** – postgraduate student, Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, N. Novgorod, Russian Federation. E-mail: [tonya\\_kuznetsova@mail.ru](mailto:tonya_kuznetsova@mail.ru).

*Received 12 March 2015.*

---

**ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ**

Кузнецова, А. А. Совершенствование порядка проведения проверки по сообщению о преступлении, распространенному в СМИ, в преддверии реформ досудебного производства / А. А. Кузнецова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2015. – Т. 15, № 3. – С. 47–52.

**FOR CITATION**

Kuznetsova A. A. Development of inspection procedure on reported offence distributed in Mass Media on the threshold of pre-trial procedure reform. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2015, vol. 15, no. 3, pp. 47–52. (in Russ.)