

Научная статья
УДК 343.13

**ПЕРСПЕКТИВА СОЗДАНИЯ ЕДИНОГО ОРГАНА РАССЛЕДОВАНИЯ
ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ КОНЦЕПЦИИ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО РУКОВОДСТВА**

Владимир Владимирович Гусак

Уфимский юридический институт МВД России, Уфа, Россия, vlgusa@ya.ru

Аннотация. Создание единого органа расследования как одно из многочисленных предложений по совершенствованию законодательства, направленных на обеспечение объективного и беспристрастного подхода должностных лиц к расследованию преступлений, заслуживает самого пристального внимания. Вместе с тем существуют аргументы как в пользу, так и против такого решения. Полагаем, что оценить их следует исходя из целостной концепции процессуального руководства расследованием преступлений, находящей свое применение по отношению к уголовно-процессуальным статусам следователей, дознавателей, руководителей следственных органов, начальников органов и подразделений дознания, прокуроров и судей, которые своими решениями в рамках имеющихся процессуальных полномочий оказывают управляющее, организующее и координирующее воздействие на других участников уголовного процесса, что впоследствии прямо или косвенно влияет на его исход и достижение назначения уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: процессуальное руководство, расследование преступлений, концепция, единый следственный орган, процессуальные полномочия, объективность, беспристрастность, совершенствование законодательства.

Для цитирования: Гусак В. В. Перспектива создания единого органа расследования через призму концепции процессуального руководства // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2024. № 4 (106). С. 106–118.

Original article

**PROSPECT OF CREATING A SINGLE INVESTIGATIVE BODY
THROUGH THE PRISM OF THE CONCEPT OF MANAGEMENT
BY PROCEDURAL POWERS**

Vladimir V. Gusak

Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Ufa, Russia, vlgusa@ya.ru

Abstract. The creation of a single investigative body, as one of the many proposals to improve legislation, aimed at ensuring an objective and impartial approach of officials to the investigation of crimes, deserves the closest attention. However, there are arguments both in favor and against such a decision. We believe that they should be assessed based on the holistic concept of procedural management of the investigation of crimes, which finds its application in relation to the criminal procedural statuses of investigators, inquirers, heads of investigative bodies, heads of bodies and departments of inquiry, prosecutors and judges, who, by their decisions, within the framework of available procedural powers have a controlling, organizing and coordinating influence on other participants in the criminal process, which subsequently directly or indirectly affects its outcome and the achievement of the purpose of criminal proceedings.

Keywords: management through criminal procedural powers, investigation of crimes, concept, single investigative body, procedural powers, objectivity, impartiality, improvement of legislation.

© Гусак В. В., 2024

For citation: Gusak V. V. Prospect of creating a single investigative body through the prism of the concept of management by procedural powers // Bulletin of Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2024. No. 4 (106). P. 106–118. (In Russ.)

Введение

Исследование уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации позволяет говорить о закреплении в нем ряда норм, регулирующих деятельность государственных органов и должностных лиц, наделенных властными полномочиями, позволяющими совершать действия и принимать решения, прямо или косвенно влияющие на его исход, достижение назначения уголовного судопроизводства. Такого рода деятельность уполномоченных должностных лиц мы рассматриваем в качестве процессуального руководства – оказания при помощи процессуальных полномочий управляющего, организующего и координирующего воздействия на других участников уголовного процесса [1, с. 82–84]. В ходе досудебного производства по уголовному делу такую деятельность осуществляют следователи, дознаватели, руководители следственных органов, начальники органов и подразделений дознания, прокуроры и судьи. Несмотря на наличие определенных прав и других участников процесса, именно в компетенции указанных должностных лиц находится принятие процессуальных решений. Вместе с тем субъекты процессуального руководства наделены разным по объему и направленности кругом процессуальных полномочий, о рациональном распределении которых ведутся дискуссии уже долгие годы. Исходя из постулата о соблюдении требований объективности и беспристрастности, в науке имеются предложения о создании единого независимого следственного органа, которые нам предстоит оценить с позиций концепции процессуального руководства.

Методы

В качестве объекта исследования рассматриваются уголовно-процессуальные правоотношения, возникающие между участниками уголовного судопроизводства в процессе процессуального руководства

расследованием, и теоретические предложения об учреждении единого органа предварительного расследования. В ходе изучения указанной проблематики автором использовались общенаучные приемы и способы познания, примененные к сбору эмпирических данных, их последующему анализу. Методологическую основу исследования составил диалектический метод научного познания, позволивший всесторонне рассмотреть вопросы, связанные с руководством предварительным расследованием, осуществляемым при помощи процессуальных средств. Среди научно-научных методов были избраны сравнительно-правовой, историко-юридический, конкретно-социологический и системно-структурный, примененные в итоге для формулирования предложений по совершенствованию норм уголовно-процессуального законодательства, регламентирующих деятельность участников уголовного судопроизводства по процессуальному руководству расследованием.

Результаты

В ходе исследования мы не встретили в научной литературе четких дефиниций термина «процессуальное руководство». Процессуальное руководство верно рассматривается А. В. Образцовым как уголовно-процессуальная деятельность «...прокурора, руководителя следственного органа, начальника дознания, начальника специализированного подразделения дознания, состоящая в системе процессуальных действий решений по направлению расследования преступлений с целью защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также защиты личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод, а также обеспечения законности, эффективности, реализуемости (исполнимости) и результативности расследования» [2, с. 19]. Кроме того, справедливо

отмечается, что субъекты процессуального руководства осуществляют деятельность, которую принято именовать «процессуальным контролем» и «процессуальным руководством» [2, с. 8].

Т. Ю. Попова рассматривает процессуальный контроль в качестве одного из элементов процессуального руководства [3, с. 165]. Однако некоторые исследователи выделяют в деятельности руководителя следственного органа «контрольные» и «надзорные функции и полномочия» [4, с. 15; 5, с. 108–110].

Учеными-процессуалистами термин «процессуальное руководство» применяется по отношению к различным правовым явлениям: полномочиям прокурора в отношении органов предварительного расследования [6, с. 210–211], деятельности ведомственных начальников различных уровней по отношению к следователю (дознавателю) [7, с. 222–223], режиссуры – деятельности следователя (дознавателя) в отношении других участников уголовного процесса [8, с. 116–119]. Содержание термина «процессуальное руководство» некоторыми исследователями сужается до полномочий давать указания либо перераспределять уголовные дела между подчиненными сотрудниками [9, с. 14–15].

Кроме того, термин «процессуальное руководство» зачастую заменяется другими категориями, например, такими как прокурорский надзор, надзорные полномочия, ведомственный процессуальный контроль, содержание которых также не получило однозначного толкования.

В рамках проводимого нами исследования мы исходим из гипотезы широкого понимания процессуального руководства, включающего в себя все вышеперечисленные аспекты, рассматривая его в качестве системы уголовно-процессуальных механизмов, позволяющих осуществлять управленческое воздействие как на ход расследования преступлений, так и на действия и решения лиц, его осуществляющих. Такой подход позволяет комплексно подойти к проблеме баланса полномочий между участниками досудебного производства по уголовному

делу. Контроль и надзор с этих позиций поглощаются понятием процессуального руководства, так как представляют собой разновидности управленческого воздействия. В связи с этим не только отдача прямых указаний представляет собой процессуальное руководство, но и процедуры предварительного согласования или последующей проверки законности проведенных действий и принятых решений способны оказать корректирующее воздействие на поведение участников уголовного судопроизводства, являющихся не машинами, а людьми, наделенными сознанием и волей.

Важным является то обстоятельство, что контрольно-надзорные полномочия в «чистом виде», без возможности корректировки лишены всякого смысла, однако, будучи соединенными с возможностью одним и тем же лицом принимать решения вместо следователя (дознавателя), не одобрять либо отменять их, превращаются в процессуальное руководство. Полагаем также, что управленческие функции могут находиться как в одних руках, так и быть распределены между несколькими лицами, в том числе по времени осуществления «контрольных полномочий» в зависимости от стадии уголовного судопроизводства либо совершения отдельных процессуальных действий.

Существенно усилить либо ослабить влияние на ход расследования могут имеющиеся у должностного лица отдельные полномочия либо их совокупность, а также характер этих полномочий: обязательный к исполнению или допускающий приостановление и обжалование; постоянный или лишь эпизодический контроль; предполагающий наличие либо отсутствие возможности самостоятельно инициировать проверку и принять процессуальное решение по ее результатам. Полномочия должностных лиц по управлению процессом расследования можно классифицировать следующим образом: 1) контроль (надзор) за деятельностью исполнителя с правом обращения к лицу, принимающему обязательное для исполнителя решение; 2) не прямое распорядительство, реализу-

емое через механизмы предварительного или последующего процессуального контроля, но не сопровождающееся дальнейшей корректировкой деятельности исполнителя (такими как отдание указаний, замена принятого исполнителем решения на собственное); 3) прямое распорядительство, осуществляемое посредством предварительного или последующего контроля с корректировкой деятельности исполнителя посредством обязательных указаний либо заменой решения исполнителя собственным решением; 4) непосредственное выполнение процессуальных действий с принятием или без принятия уголовного дела к своему производству.

Нормы уголовно-процессуального доказывания, институт отводов в совокупности с принципом состязательности, предполагающим строгое разделение основных уголовно-процессуальных функций между его участниками, служат обеспечению беспристрастности и всестороннему исследованию обстоятельств, подлежащих обязательному установлению по уголовному делу. На решение этой же задачи и достижение назначения уголовного судопроизводства направлены предложения по созданию единого органа расследования.

В советское время достаточно давно осознавалась проблема обеспечения процессуальной самостоятельности следователя, его независимости от внешних влияний в целях беспристрастного и всестороннего расследования, решать которую предлагалось путем исключения следователя из организационного подчинения прокурора с передачей в распоряжение единого следственного органа [10, с. 21]. Разрушение существовавшего в дореволюционной России судебного предварительного следствия было обусловлено как идеологическими причинами, так и попыткой создать совет-

ским законодателем лишенную обвинительного уклона форму предварительного расследования, направляемого и контролируемого гарантом законности – прокурором¹. Наделение процессуальными полномочиями в середине 1960-х гг. начальников следственных отделов должно было стать дополнительной гарантией обеспечения законности предварительного следствия, однако это способствовало временами «мелочной опеке» следователя либо самоустрашению начальников следственных отделов от руководства подчиненными следователями в пользу прокурора [11, с. 23].

С 1968 г. следственные подразделения МВД, находившиеся сначала под руководством вышестоящих следственных отделов и управлений, включаются непосредственно в состав местных органов внутренних дел и переходят в подчинение начальников этих органов. Как подмечают А. А. Аверченко и Д. О. Серов, «сложилась ситуация, прямо противоречащая идее уголовно-процессуальной фигуры следователя как лица независимого, самостоятельного и правомочного давать обязательные для исполнения отдельные поручения органу дознания. Конечно же, подобное положение не могло не сказаться отрицательно на объективности и беспристрастности предварительного следствия» [12, с. 14].

В первом полугодии 1993 г. на рассмотрение Верховного Совета внесен проект закона «О Следственном комитете Российской Федерации»², но сам закон принят не был, вероятнее всего по причине принятия новой Конституции и роспуска данного органа. Достаточно смелое, но не до конца продуманное с точки зрения механизмов процессуального руководства решение о создании следственного комитета на постсоветском пространстве в 1995 г. принималось в Республике Казахстан, когда в подчинении одного органа

¹ Чельцов М. А. Уголовный процесс. Москва, 1948. С. 362.

² О проекте закона Российской Федерации «О Следственном комитете Российской Федерации»: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 31 марта 1993 г. № 4715-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 15. Ст. 527.

находились органы предварительного расследования и подразделения, осуществляющие оперативно-разыскную деятельность, препятствующее объективной оценке деятельности последних, независимости следователей и дознавателей, создающее почву для возможных злоупотреблений¹.

В 2007 г. из компетенции прокурора Российской Федерации исключены производство предварительного расследования и большинство полномочий по процессуальному руководству следствием, однако возможность влиять на дознание, все больше напоминающее в его нынешнем варианте предварительное следствие, существенных изменений не претерпела, но дознаватель получил процессуального руководителя в лице начальника подразделения дознания².

Принятие данного закона было мотивировано повышением процессуальной самостоятельности следователя, который в результате реформы, наоборот, попал в зависимость от руководителя следственного органа. Авторы ряда публикаций отмечают, что законодатель преследовал цель создания в будущем единого следственного органа, в том числе наделенного конституционно-правовым статусом [13, с. 104–109]. Интересным на этот счет представляется мнение О. В. Колесникова, который предположил, что по замыслу разработчиков данного законопроекта при создании в будущем единого самостоятельного Следственного комитета будет существенно расширена подследственность дознавателей, в связи с чем возникнет необходимость правовой регламентации процессуального статуса начальника подразделения дознания [14, с. 83]. Вместе с тем упомянутое выше реформирование процессуальных полномочий

прокуратуры и органов предварительного расследования 2007 г. привело к устранению прокурора от участия в формировании обвинения вплоть до окончания предварительного следствия.

Кроме того, не была решена и другая проблема. Так, Л. В. Головкин полагает, что собирание и процессуальное закрепление доказательств является прерогативой власти судебной, а не полицейской. Посредством этих процедур судебная власть осуществляет сбор дополнительных сведений и контроль за деятельностью полиции, придавая полученным сведениям силу судебных доказательств. Таким образом, легализацию полученных сведений должны проводить самостоятельные и независимые судебные органы либо должностные лица, действующие под руководством и контролем органов, имеющих судебную «природу» [15, с. 26].

В различные периоды времени отечественный законодатель склонялся то к первому, то ко второму варианту организации деятельности органов предварительного расследования, однако большую часть времени просуществовала модель, когда расследованием преступлений занимались органы исполнительной власти под руководством прокурора, который, в отличие от, например, прокурора Германии [16, с. 9], к судебным органам не относится. Однако отечественный прокурор исконно является независимым блюстителем законности, что в некотором роде напоминает судебный статус. Тем не менее прокуратура представляет собой централизованную систему органов, по структуре больше схожую с органом исполнительной власти – министерством. В таком случае ни о «судейской» независимости, ни о фактической самостоятельности должностных лиц органов предварительного

¹ Об образовании Государственного следственного комитета Республики Казахстан : Указ Президента Республики Казахстан от 6 октября 1995 г. № 2513 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/archive/docs/K1400000231/07.07.2022> (дата обращения: 05.06.2024).

² О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 24. Ст. 2833.

го расследования, функционирующих при этом под процессуальным руководством представителя судебной власти, говорить не приходится.

Более того, механизмы процессуального руководства отличаются друг от друга даже в рамках преимущественно одной правовой семьи. Как отмечает Комитет министров Совета Европы, во всех системах уголовного правосудия прокуроры решают вопрос о необходимости возбуждения или продолжения уголовного преследования, поддерживают в суде обвинение; обжалуют все или некоторые решения суда (либо некоторых судов) либо дают заключения по таким жалобам. В отдельных системах прокуроры ведут, возглавляют или контролируют расследование, определяют альтернативы уголовного преследования¹. При этом роль, отводимая прокурору, занимает промежуточное положение между полным отсутствием полномочий для инициирования расследований и всеми возможными полномочиями в сфере следствия². Прокуратуры одних стран подчинены системе исполнительной власти, в других – независимы от нее; в одних системах суды и прокуратура принадлежат к единому целому, в других – признаются совершенно отличными друг от друга субъектами³.

Многие современные исследователи, рассматривая следователя и руководителя следственного органа в качестве коллективного субъекта, полагают, что создание единого следственного органа призвано обеспечить самостоятельность специфической функции предварительного расследования, а не самостоятельность следователя (как представителя судебной власти) либо его независимость (как представителя органа исполнительной власти). Сторонником такого подхода, например, является Н. В. Пьянкова

[17, с. 5–6, 17]. С. О. Махтук считает, что получение указаний наряду с механизмами согласования принимаемых следователями решений служат цели повышения качества расследования, обсуждаясь в рабочем порядке, эти решения не ущемляют самостоятельность, а, наоборот, помогают в разрешении сложных вопросов [18, с. 71, 77–78]. В. С. Шадрин придерживается аналогичной точки зрения, полагая, что расследование преступлений следственным аппаратом по сравнению с единоличной деятельностью является более эффективным, причем следователь остается в достаточной степени самостоятельным, способным принимать решения на основе внутреннего убеждения: «...здравомыслящий руководитель следственного органа не только не станет чинить необоснованные препятствия в надлежащей процессуальной деятельности следователя или без нужды вмешиваться в его деятельность, но и окажет своему процессуально подчиненному возможное содействие, на что следователь должен иметь право всегда рассчитывать» [19, с. 30–31].

Н. А. Колоколов, напротив, оценивая правоприменительную практику, сравнивает следователя с мелким чиновником, занятым заполнением бланков, разъяснением прав, отказом в удовлетворении заявленных ходатайств – то есть оформлением материалов уголовного дела, а не расследованием преступлений, которое на самом деле осуществляется «компетентными» органами, наделенными полномочиями в сфере оперативно-разыскной деятельности [20, с. 4–5]. В. А. Лазарева видит решение обозначенной Н. А. Колоколовым проблемы не в недостатках действующего закона, требующего учреждения института «судей над следствием», а в необходимости коренного измене-

¹ См.: О роли прокуратуры в системе уголовного правосудия: Рекомендация № R (2000) 19 Комитета министров Совета Европы государствам-членам (принята Комитетом Министров Совета Европы 6 октября 2000 г. на 724-ом заседании Представителей Министров) // Council of Europe Portal. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804bb957 (дата обращения: 05.06.2024).

² См. там же: комментарий к п. 3 (дата обращения: 05.06.2024).

³ Там же: раздел «Общие замечания» к мотивационному отчету (дата обращения: 05.06.2024).

ния системы подготовки и отбора кандидатов на службу, в особенности – на судейские должности [21]. Полагаем, что при условии добросовестной деятельности каждого правоприменителя действующего закона будет вполне достаточно. И. С. Дикарев считает сложившуюся систему процессуального руководства следствием оптимальной, поскольку усиление именно надзорной функции прокурора благодаря его устранению от уголовного преследования способствует большей объективности должностных лиц и надежнее гарантирует защиту прав участников уголовного процесса за счет механизма взаимных «сдержек и противовесов», а также проверки обвинительного тезиса при переходе уголовного дела от следователя к прокурору [22, с. 78–80, 82–83].

Можно констатировать, что проблема является комплексной, а приведенные аргументы и предложения исследователей, несмотря на их порой несколько взаимоисключающий характер, весьма обоснованы.

В качестве «ограничителя» процессуальной самостоятельности опрошенными нами следователями и дознавателями чаще воспринимается прокурор, нежели собственный начальник. Примечательным также является тот факт, что 60 % опрошенных респондентов отметили, что они должны быть независимы, подобно судье, однако 19 и 16 % соответственно предпочли находиться в процессуальном подчинении своего непосредственного начальника или прокурора¹. Кроме того, тем же практическим работникам нами предлагалось оценить по шкале от одного до пяти баллов степень влияния на расследование уполномоченных должностных лиц. Несмотря на приблизительность данного метода, в результате выявлены следующие закономерности: первое место в рейтинге процессуального влияния заняли следователи и дознаватели (212 баллов), второе – прокуроры (192 балла), третье – руко-

водители следственного органа (166 баллов) и начальники органов дознания (168 баллов), начальники подразделений дознания (147 баллов), четвертое – суд (98 баллов).

Таким образом, при осуществлении процессуального руководства уполномоченными органами и должностными лицами условно можно выделить следующие группы противоречий, возникающих со стороны суда, прокуратуры, ведомственных руководителей следователей и дознавателей, а также при обеспечении процессуальной самостоятельности последних.

Проблемами осуществления процессуального руководства со стороны суда являются возможная необъективность вследствие вовлечения в сферу уголовного преследования; возрастание нагрузки на судейский корпус, что приведет к ухудшению его работы либо потребует увеличения штата и больших материальных затрат; прерывистый и опосредованный характер судебного контроля, не способствующий формированию целостного представления об обстоятельствах уголовного дела.

Осуществление процессуального руководства со стороны прокурора создает угрозу его сильного вовлечения в сферу уголовного преследования, препятствующего реализации им беспристрастного надзора за законностью. Кроме того, отмечается не поддающийся разумному объяснению асимметричный характер полномочий прокурора по отношению к в значительной степени сходным формам расследования – предварительному следствию и дознанию.

При осуществлении ведомственного процессуального руководства также обращают на себя внимание несколько отличающиеся между собой механизмы процессуального воздействия на следователя и дознавателя, создается противоречивая ситуация подчиненности органов расследования органам дознания, ведомственная ра-

¹ В 2023–2024 гг. нами проведено анкетирование 188 следователей и дознавателей, в ходе которого опрошены: 104 следователя (80 следователей системы МВД России, 24 следователя Следственного комитета Российской Федерации), 84 дознавателя штатных подразделений дознания (21 дознаватель МЧС России, 59 – МВД России, 4 – дознавателя Федеральной службы судебных приставов).

зобщенность следственных подразделений и подразделений дознания, не способствующая установлению единой практики применения закона; зависимость руководителей следственных органов различных ведомств от начальников органов дознания; многоуровневый характер системы ведомственного процессуального контроля, затрудняющий рациональное распределение полномочий между руководителями различных уровней, ведомственное подзаконное регулирование деятельности по процессуальному руководству, несмотря на наличие единого уголовно-процессуального кодекса.

Все перечисленные проблемы комплексно замыкаются на вопросе обеспечения процессуальной самостоятельности следователя и дознавателя, находящихся под процессуальным воздействием указанных выше лиц, а также самостоятельности самих органов расследования как коллективных субъектов. Вместе с тем кадровая ситуация в органах расследования, сложность этого вида деятельности требуют наличия механизмов процессуального руководства, позволяющих предупреждать и исправлять допущенные ошибки, не говоря о возможных умышленных злоупотреблениях со стороны как самих следователей, так и лиц, их контролирующих и проверяющих.

Полагаем, что способом оптимизации процессуального руководства расследованием является сохранение управляющих звеньев для преодоления некомпетентности, злоупотреблений или непреднамеренных ошибок со стороны лиц, расследующих преступления, посредством учреждения единого механизма процессуального руководства, который может быть реализован в рамках создания единого следственного органа, независимого от власти многочисленных органов дознания, формирующих собственную практику и отстаивающих ведомственный интерес. При этом преобразование дознания в несколько упрощенную разновидность предварительного следствия, осуществляемую следователем единого органа расследования, также будет способствовать укреплению единообразного применения закона.

Вместе с тем имеется и иная точка зрения по поводу создания единого следственного органа и обеспечения процессуальной самостоятельности лиц, расследующих преступления. В данном случае речь идет о сторонниках не «общенадзорной», а «обвинительной» модели деятельности прокуратуры. Выражаясь иными словами – «следственном» или «прокурорском» способе организации досудебного производства. Взаимосвязанным является вопрос о ведущей функции следователя: объективное всестороннее расследование [23, с. 19] или уголовное преследование [24, с. 122–124], которые, впрочем, друг друга не исключают, а дополняют.

О. В. Левченко, опираясь на учение революционных юристов об обвинительной власти, во главе которой стоит прокурор, полагает, что последний, являясь своеобразным «движителем процесса», должен занимать руководящее положение в ходе предварительного расследования, именно уголовное преследование, а не надзор за исполнением законов во всех сферах соответствует назначению прокуратуры в странах с развитой правовой культурой. Прокуратура осуществляет надзор через процессуальное руководство в целях обеспечения законности уголовного преследования. Им отрицается целесообразность вызревших в советский период концепций охватывающего все сферы государственной деятельности «общего надзора прокуратуры» и «самостоятельной следственной власти», приведших к гипертрофии процессуальной независимости следователя (органа расследования) от прокурора, а вместе с ней – и необходимости создания единого, не зависящего от кого бы то ни было следственного органа [25, с. 31–37, 111–121, 150–151, 221–230]. Наиболее весомым аргументом против обеспечения независимости «специфической функции» предварительного расследования путем создания единого следственного аппарата выступает неразрешенность вопроса об ответственности за процесс выдвижения и доказанность обвинения в такой схеме организации обвинительной деятельности,

когда следователь расследует, а прокурор надзирает [25, с. 38].

По мнению группы ученых, думающих иначе, на первый план выступает состязательная концепция функций, но только в силу ее закрепления в законе, которая, однако, не согласуется со смешанной (несостязательной) формой современного отечественного уголовного судопроизводства. С точки зрения решения задач уголовного процесса предлагается выделять: познавательную, разрешительную, правообеспечительную и процедурную функции [26, с. 64].

Поддерживая приведенную нами выше позицию И. С. Дикарева о функционировании системы сдержек и противовесов, считаем ее в рамках нынешней модели досудебного производства несовершенной, поскольку обвинительное заключение по-прежнему утверждается прокурором, что в совокупности с ведением статистического учета, разрешением в качестве последней инстанции спорных вопросов Генеральным прокурором ставит органы предварительного расследования в подчиненное положение.

Мы полагаем, что подчинение всей системы досудебного производства одному должностному лицу, будь то следователь или прокурор, также не создает надежных гарантий прав его участников от ошибок и злоупотреблений. Более надежным способом решения этой задачи представляется передача функции уголовного преследования и поддержания государственного обвинения в суде от прокурора следственному органу, что позволит обеспечить как наличие независимого внешнего контроля, так и сбалансировать полномочия между прокуратурой и следственным органом путем разрешения возможных разногласий специализированным судьей.

В качестве аргументов в пользу создания единого органа расследования следует обозначить следующие:

- независимость от власти начальника органа дознания;
- преодоление разрозненности многочисленных органов расследования и дозна-

ния, принадлежности следователей и дознавателей к разным органам исполнительной власти, ведущей к формированию не единообразной практики;

– персональная подследственность органов предварительного расследования в отношении специальных субъектов, расследование наиболее тяжких и резонансных преступлений потенциально ставит формально равные с точки зрения закона органы предварительного следствия в неординарное положение по отношению к прокурору. Например, имеющиеся у следователей Следственного комитета полномочия по уголовному преследованию прокуроров на практике могут быть сдерживающим фактором по отношению к прокурорскому надзору. Расследование наиболее тяжких составов преступлений также отвлекает ограниченные силы и средства органов дознания от содействия следователям и дознавателям других ведомств в пользу Следственного комитета. С целью уравнивания полномочий указанных органов и степени их «процессуального влияния» считаем правильным наделить прокурора персональной подследственностью в отношении должностных лиц следственного органа, а последних – осуществлять надзор за таким расследованием.

Полагаем, что расследование уголовных дел должно осуществляться органом расследования, не входящим в состав какого-либо формирования исполнительной власти и не имеющим многоступенчатой иерархической структуры. Целесообразной представляется специализация следователей на расследовании тех или иных видов преступлений: в зависимости от категории, особенностей объекта посягательства, субъектного состава привлеченных к участию в деле лиц и др. Процедуры предварительного согласования с руководителем следственного органа решений, принятие которых отнесено к компетенции суда, не должны быть обязательными, об этом будет достаточным лишь уведомить руководителя следственного органа и прокурора, имеющих право изложить свои доводы специализирующемуся на контроле за досудебным производством судьей. Руководитель следственного

органа не должен обладать административными полномочиями в отношении следователей, вопросы, связанные, например, с привлечением последних к дисциплинарной ответственности, надлежит рассматривать соответствующими квалификационными коллегиями, как и в отношении судей.

Прокурору следует отвести роль беспристрастного надзирателя за исполнением законов органом расследования, не связанного с осуществлением функции уголовного преследования. Исключается утверждение им обвинительного заключения и поддержание государственного обвинения в суде, ведение государственной статистики в области противодействия преступности. Уравновесить полномочия, гарантируя при этом процессуальную самостоятельность следователя, а также устранить в некотором роде бесправное положение стороны защиты должен специальный судебный орган, занимающийся разрешением споров и обращений в досудебном производстве и принимающий обязательное для других участников решение. В свете намечающейся цифровизации уголовного судопроизводства¹, влекущей практически мгновенный доступ к материалам уголовного дела, предлагаемый нами механизм процессуального руководства позволит уполномоченным должностным лицам принимать независимые, беспристрастные, взвешенные и обоснованные решения.

Заключение

С учетом результатов проведенного исследования полагаем, что функция расследования и процессуального руководства должна осуществляться единым органом расследования, а за прокурором следует закрепить контрольно-надзорные полномочия, заключающиеся в проверках законности, предпринимаемых им по собственной инициативе либо по фактам обращений участников уголовного процесса. Прокурору надлежит отвести роль контролера, не

имеющего права принимать обязательные для органа расследования решения. В целях обеспечения процессуальной самостоятельности как отдельно взятого следователя, так и органа расследования в целом, при наличии разногласий споры между прокурором и органом расследования, следователем и руководителем органа расследования должны разрешаться специализированным судом. Руководство расследованием не должно препятствовать реализации процессуальной самостоятельности лица, производящего предварительное расследование. Допустимо, на наш взгляд, обжаловать следователем указания руководителя следственного органа по тем вопросам, которые в настоящее время предусматривают возможность приостановить их исполнение. Обжалование может быть осуществлено как прокурору, который вправе не поддерживать обращение следователя, либо путем обращения к специализированному судье с уведомлением прокурора, который обязан обосновать собственную позицию по спорному правовому вопросу. Такая процедура разрешения разногласий позволит сократить многоуровневую систему ведомственного процессуального руководства, а также многоступенчатую систему взаимных обжалований решений прокурора и органа расследования, снизит вероятность возвращения уголовных дел судом. При расследовании уголовных дел в отношении прокуроров орган расследования и прокуратура меняются местами, первый становится органом надзора, а вторая – расследования. Полагаем, что формирование единого следственного органа, находящегося под внешним беспристрастным контролем прокурора, сбалансированным юрисдикционными полномочиями специализированного суда в условиях цифровизации, в большей степени будет способствовать достижению назначения уголовного судопроизводства.

¹ Меркачева Е. «Суд онлайн»: на совете Верховного суда были озвучены революционные предложения // Электронное периодическое издание «МК.ru». URL: <https://www.mk.ru/social/2024/05/21/sud-onlayn-na-sovete-verkhovnogo-suda-byli-ozvucheny-revolucionnyye-predlozheniya.html> (дата обращения: 05.06.2024).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Гусак В. В. Место процессуального руководства расследованием преступлений в системе уголовно-процессуальных функций // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2020. № 3 (89). С. 81–88.
2. Образцов А. В. Процессуальное руководство предварительным расследованием и его субъекты: монография. Москва: Издательство Юрайт, 2024. 189 с.
3. Попова Т. Ю. Функциональная характеристика полномочий руководителя следственного органа // Вестник Омского университета. 2010. № 1 (22). С. 161–166.
4. Соловьев А. Б. Проблема обеспечения законности при производстве предварительного следствия в связи с изменением процессуального статуса прокурора // Уголовное судопроизводство. 2007. № 3. С. 10–16.
5. Шейфер С. А. Досудебное производство в России: этапы развития следственной, судебной и прокурорской власти: монография. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2019. 192 с.
6. Савицкий В. М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве. Москва, 1975. 383 с.
7. Образцов А. В. О статусе субъектов уголовного процесса, обладающих полномочиями по процессуальному руководству расследованием преступлений // Евразийский юридический журнал. 2016. № 8. С. 222–223.
8. Ларин А. М. Расследование по уголовному делу: процессуальные функции. Москва, 1986. 159 с.
9. Кальницкий В. В. Вопросы теории и практики уголовного судопроизводства: избранные труды. Омск, 2016. 200 с.
10. Строгович М. С. О дознании и предварительном следствии и о «едином следственном аппарате» // Социалистическая законность. 1957. № 5. С. 17–26.
11. Садиокова У. В. Процессуальные полномочия руководителя следственного органа: теория и практика реализации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2020. 33 с.
12. Аверченко А. К., Серов Д. О. Организация следственного аппарата России: история и современность // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. 2006. Т. 2. № 1. С. 5–21.
13. Цветков Ю. А. Суверенная национальная модель следственной власти: миф или реальность? // Организация предварительного расследования. Проблемы и перспективы: материалы международной научно-практической конференции. Москва, 2015. С. 104–109.
14. Колесников О. В. Руководитель следственного органа в системе МВД России как участник уголовного судопроизводства: теоретические и организационно-правовые проблемы. Москва, 2012. 159 с.
15. Головкин Л. В. Реформа полиции в контексте модернизации предварительного производства в Российском уголовном процессе // Уголовная юстиция: связь времен: избранные материалы международной научной конференции. Москва, 2012. С. 24–31.
16. Коновалов С. Г. Элементы германской модели досудебного производства в уголовном процессе постсоветских государств: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2018. 220 с.
17. Пьянкова Н. В. Реализация принципа самостоятельности и независимости следователя, руководителя следственного органа во взаимоотношениях с прокурором и судом: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2022. 232 с.
18. Махтук С. О. Руководитель следственного органа как субъект оценки доказательств в российском уголовном процессе: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2024. 279 с.
19. Шадрин В. С. Следователь как участник уголовного процесса на рубеже третьего десятилетия применения УПК РФ // Российский следователь. 2023. № 4. С. 28–32.
20. Колоколов Н. А. Российский следователь – просвещенный инквизитор с человеческим лицом // Уголовное судопроизводство. 2018. № 3. С. 3–12.
21. Лазарева В. А. Российский следователь: судья или инквизитор? // Уголовное судопроизводство. 2018. № 4.
22. Дикарев И. С. Система сдержек и противовесов в досудебном производстве по уголовным делам // Журнал российского права. 2018. № 3. С. 76–83.
23. Россинский С. Б. Досудебное производство по уголовному делу: сущность и способы собирания доказательств: монография. М., 2021. 408 с.

24. Тарасов А. А. Следователь – участник процесса на стороне обвинения: зло или благо? // Журнал российского права. 2024. Т. 28. № 8. С. 113–126.
25. Левченко О. В. Уголовно-процессуальная деятельность прокурора в досудебном производстве по уголовному делу: дис. ... доктора юрид. наук. Ульяновск, 2024. 698 с.
26. Давлетов А. А., Азаренок Н. В., Асанов Р. Ш. Проблема функций следователя в уголовном процессе // Российский юридический журнал. 2019. № 4. С. 57–70.

REFERENCES

1. Gusak V. V. The place of procedural management of crime investigations in the system of criminal procedural functions // Bulletin of Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2020. No. 3 (89). P. 81–88. (In Russ.)
2. Obraztsov A. V. Procedural management of the preliminary investigation and its subjects: monograph. Moscow: Yurayt Publishing House, 2024. 189 p. (In Russ.)
3. Popova T. Yu. Functional characteristics of the powers of the head of the investigative body // Bulletin of Omsk University. 2010. No. 1 (22). P. 161–166. (In Russ.)
4. Solovyov A. B. The problem of ensuring legality during the preliminary investigation in connection with a change in the procedural status of the prosecutor // Criminal proceedings. 2007. No. 3. P. 10–16. (In Russ.)
5. Shafer S. A. Pre-trial proceedings in Russia: stages of development of investigative, judicial and prosecutorial authorities: monograph. Moscow: Norma: INFRA-M, 2019. 192 p. (In Russ.)
6. Savitsky V. M. Essay on the theory of prosecutorial supervision in criminal proceedings. Moscow, 1975. 383 p. (In Russ.)
7. Obraztsov A. V. On the status of subjects of criminal proceedings who have powers to provide procedural guidance to the investigation of crimes // Eurasian Legal Journal. 2016. No. 8. P. 222–223. (In Russ.)
8. Larin A. M. Investigation in a criminal case: procedural functions. Moscow, 1986. 159 p. (In Russ.)
9. Kalnitsky V. V. Issues of theory and practice of criminal proceedings: selected works. Omsk, 2016. 200 p. (In Russ.)
10. Strogovich M. S. About inquiry and preliminary investigation and about the “single investigative apparatus” // Socialist legality. 1957. No. 5. P. 17–26. (In Russ.)
11. Sadiokova U. V. Procedural powers of the head of the investigative body: theory and practice of implementation: abstract of thesis. dis. ... Cand. of Law. Moscow, 2020. 33 p. (In Russ.)
12. Averchenko A. K., Serov D. O. Organization of the investigative apparatus of Russia: history and modernity // Bulletin of Novosibirsk State University. Series: Law. 2006. Vol. 2. No. 1. P. 5–21. (In Russ.)
13. Tsvetkov Yu. A. Sovereign national model of investigative power: myth or reality? // Organization of preliminary investigation. Problems and prospects: materials of the international scientific and practical conference. Moscow, 2015. P. 104–109. (In Russ.)
14. Kolesnikov O. V. Head of the investigative body in the system of the Ministry of Internal Affairs of Russia as a participant in criminal proceedings: theoretical and organizational-legal problems. Moscow, 2012. 159 p. (In Russ.)
15. Golovko L. V. Police reform in the context of modernization of preliminary proceedings in the Russian criminal process // Criminal justice: connection of times: selected materials of the international scientific conference. Moscow, 2012. P. 24–31. (In Russ.)
16. Konovalov S. G. Elements of the German model of pre-trial proceedings in the criminal process of post-Soviet states: dis. ... Cand. of Law. Moscow, 2018. 220 p. (In Russ.)
17. Pyankova N. V. Implementation of the principle of autonomy and independence of the investigator, head of the investigative body in relations with the prosecutor and the court: dis. ... Cand. of Law. Nizhny Novgorod, 2022. 232 p. (In Russ.)
18. Makhtyuk S. O. The head of the investigative body as a subject of assessing evidence in Russian criminal proceedings: dis. ... Cand. of Law. Moscow, 2024. 279 p. (In Russ.)
19. Shadrin V. S. Investigator as a participant in criminal proceedings at the turn of the third decade of application of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation // Russian investigator. 2023. No. 4. P. 28–32. (In Russ.)

20. Kolokolov N. A. Russian investigator - an enlightened inquisitor with a human face // Criminal proceedings. 2018. No. 3. P. 3–12. (In Russ.)

21. Lazareva V. A. Russian investigator: judge or inquisitor? // Criminal proceedings. 2018. No. 4. (In Russ.)

22. Dikarev I. S. System of checks and balances in pre-trial proceedings in criminal cases // Journal of Russian Law. 2018. No. 3. P. 76–83. (In Russ.)

23. Rossinsky S. B. Pre-trial proceedings in a criminal case: the essence and methods of collecting evidence: monograph. Moscow, 2021. 408 p. (In Russ.)

24. Tarasov A. A. Investigator – a participant in the proceedings on the side of the prosecution: evil or good? // Journal of Russian Law. 2024. Vol. 28. No. 8. P. 113–126. (In Russ.)

25. Levchenko O. V. Criminal procedural activities of the prosecutor in pre-trial proceedings in a criminal case: diss. ... Doctor of Law. Ulyanovsk, 2024. 698 p. (In Russ.)

26. Davletov A. A., Azarenok N. V., Asanov R. Sh. The problem of the functions of the investigator in criminal proceedings // Russian Law Journal. 2019. No. 4. P. 57–70. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 10.06.2024; одобрена после рецензирования 01.11.2024; принята к публикации 28.11.2024.

The article was submitted 10.06.2024; approved after reviewing 01.11.2024; accepted for publication 28.11.2024.