

УДК 343.13

А.В. Гриненко, д-р юрид. наук, профессор, МГИМО МИД России (Москва, Россия)
(e-mail: avgrinenko2@mail.ru)

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СЛЕДОВАТЕЛЯ И ПРОКУРОРА В НОВЫХ ПРАВОВЫХ РЕАЛИЯХ

В статье формулируется определение процессуального статуса следователя и прокурора. Описываются полномочия, которыми обладает прокурор по отношению к следователю. Автором отмечаются основные цели деятельности прокурора. Исследованы изменения уголовно-процессуального законодательства, которые затрагивают функции прокурора и следователя. Рассмотрена проблема процессуальной самостоятельности следователя. Анализируются основные вопросы, по которым прокурор вправе обращаться к следователю.

Предложено, чтобы следователи входили в состав единого ведомства, но тесно взаимодействовали с другими правоохранительными органами. Право надзора за законностью решений, действий (бездействия) следователя процессуальную самостоятельность следователя не ограничивают. Предложено предоставить прокурору возможность давать следователю письменные указания о направлении расследования и производстве процессуальных действий. Одновременно следователь должен иметь право не соглашаться с данными указаниями и сообщать об этом руководителю следственного органа, а также вышестоящему прокурору.

Обоснована целесообразность внедрения новой формы прокурорского реагирования – внесение следователю предостережений о недопустимости нарушения закона. Такое предостережение не влияет на процессуальную самостоятельность следователя, а просто уведомляет его о том, что при поступлении к прокурору уголовного дела с обвинительным заключением к его содержанию будут определены претензии.

Целесообразно на законодательном уровне дифференцировать полномочия прокурора по рассмотрению и разрешению жалоб в зависимости от того, в какой форме – дознание или предварительное следствие – осуществляется предварительное расследование по уголовному делу.

Ключевые слова: прокурор, следователь, процессуальный статус, полномочия, уголовно-процессуальная деятельность, компетенции, правоохранительные органы.

DOI: 10.21869/2223-1560-2017-21-4-147-153

Ссылка для цитирования: Гриненко А.В. Взаимодействие следователя и прокурора в новых правовых реалиях // Известия Юго-Западного государственного университета. 2017. Т. 21, № 4(73). С. 147-153.

Глобальных изменений в работе правоохранительных органов, в том числе деятельность следователей и прокуроров, требует постоянный рост преступности, повышение ее организованности. От полного и быстрого раскрытия преступлений вынесения обвинительных приговоров в каждом случае совершения преступления зависят результаты борьбы с преступностью в целом.

Одним из ключевых направлений организации процесса предварительного расследования и укрепления позиций закона в жизни всего общества считается совершенствование взаимоотношений между следователем и прокурором.

Часть 1 статьи 38 УПК РФ дает легальное определение следователя. Следо-

вателем является должностное лицо, которое уполномочено в пределах своей компетенции осуществлять предварительное следствие по уголовному делу, а также иные полномочия, предусмотренные УПК РФ. В настоящее время должности следователей имеются в составе Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел и органов федеральной службы безопасности.

Объем процессуальных прав и обязанностей у следователей един, поэтому на процессуальный статус следователей нахождение их в составе различных правоохранительных органов не влияет. Но стоит заметить, что закон в зависимости от квалификации преступления разграничивает их процессуальные полномочия

по различным признакам подследственности: территориальной, персональной, предметной, альтернативной, по связи уголовных дел.

Вопрос о формировании единого следственного аппарата, о его месте в системе органов исполнительной власти и о его правовом статусе считается дискуссионным как в юридической литературе, так и в прессе.

Стоит заметить, что не лучшим образом на качество следствия влияет ведомственная разобщенность должностных лиц, правомочных произвести предварительное расследование преступления. С другой же стороны, при наличии единого следственного аппарата, изъятого из ведомственной структуры и иерархии, может нарушиться взаимодействие следователей и иных, прежде всего оперативных, подразделений того либо иного ведомства. По нашему мнению, оптимальной видится структура, при которой следователи входили бы в состав единого ведомства (например, СК РФ), но на постоянной основе были прикомандированы к определенному органу (будь то орган внутренних дел или орган федеральной службы безопасности).

Важным участником уголовно-процессуальной деятельности является прокурор. Он оказывает большое влияние на ход и результат расследования преступлений, даже несмотря на то, что Федеральный закон от 5 июня 2007 г. значительно ограничил его полномочия в области досудебного производства по уголовным делам [1].

В соответствии с ч. 1 ст. 37 УПК РФ прокурор - это должностное лицо, которое уполномочено в пределах компетенции, предусмотренной данным Кодексом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов до-

знания и органов предварительного следствия [6]. Первоначально, до внесения в УПК РФ изменений в 2007 г., прокурор обладал универсальной компетенцией по осуществлению уголовного преследования, он делал это как в досудебном, так и в судебном производстве, вне зависимости от того, в какой форме – предварительное следствие или дознание – осуществляется предварительное расследование. В дальнейшем же, после введения упомянутого Федерального закона № 87-ФЗ, полномочия прокурора в досудебном производстве разделились, и в настоящее время он осуществляет уголовное преследование лишь в случаях, когда происходит дознание.

Пункт 31 ст. 5 УПК РФ гласит, что в уголовном судопроизводстве в качестве прокурора правомочны выступать: Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры, их заместители и иные должностные лица органов прокуратуры, участвующие в уголовном судопроизводстве и наделенные соответствующими полномочиями федеральным законом о прокуратуре. Таким образом, в территориальной или приравненной к ней специализированной прокуратуре непосредственными полномочиями в досудебном производстве обладает прокурор района или его заместитель (а также соответствующие работники специализированных прокуратур).

Обеспечение соблюдения действующих законов является главной целью деятельности прокурора [10]. Итог предварительного расследования и дальнейший переход уголовного дела в судебные стадии напрямую зависит от эффективной и слаженной работы прокурора и следователя. Вопрос взаимоотношения прокурора и следователя в связи с этим считается довольно актуальным и значимым не только в теоретическом, но и в практическом плане.

Следователь представляет собой ключевую фигуру, которая обеспечивает надлежащий порядок досудебного уголовного производства. Одной из актуальных и обсуждаемых тем уголовно-процессуальной науки и практики является тезис о процессуальной самостоятельности следователя [3, 8, 9].

Заинтересованность к исследованию данного вопроса во многом обусловлена противоречивостью изменений законодательства в этой области. Стоит выделить несколько законов, которые снижают зависимость следователя от прокурора.

Федеральный закон № 87-ФЗ освободил следователя от обязанности исполнять предписания прокурора, координировать с ним решение о возбуждении уголовного дела, о возбуждении перед судом ходатайств, сопряженных с избранием ряда мер пресечения и производством следственных действий.

Право надзора за законностью решений, действий (бездействия) следователя и проверки всесторонности, полноты, объективности и законности проведенного расследования в конце досудебного производства, которое осталось у прокурора, процессуальную самостоятельность следователя никак не ограничивают. Также нужно выделить то, что полномочия прокурора по отношению к следователю существенно уже, нежели по отношению к иным должностным лицам, пребывающим под надзором прокуратуры [4].

К примеру, пункт 2 части 1 статьи 22 Федерального закона 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [12] гласит, что при осуществлении надзорной деятельности прокурор вправе истребовать у руководителей и иных должностных лиц необходимые ему материалы и иные сведения. Но в уголовном судопроизводстве прокурор такими полномочиями не обладает, он может истребовать материалы уголовного дела не

по собственному усмотрению, а лишь по мотивированному запросу (ч. 2.1 ст. 37 УПК РФ). В остальных случаях прокурор осуществляет надзор за соблюдением законов со стороны следователей путем изучения поступающих к нему копий основных процессуальных документов, и лишь в случаях обнаружения недостатков из содержания данных актов или из поступивших жалоб истребовать материалы уголовного дела для изучения.

Запрет прокурору привлекать к административной ответственности по ст. 17.7 КоАП РФ следователя, который не выполнил законные требования прокурора, стал еще одним шагом к обеспечению независимости следователя от прокурора¹.

Вместе с тем хотелось бы отметить, что содержание примечания к ст. 17.7 КоАП РФ, устанавливающей такой запрет, на практике используется не вполне четко. Так, следует принимать во внимание, что это правило действует в совокупности со ст. 2.5. данного акта, где указано, что в случаях, предусмотренных ст. 17.7, следователь, хотя и не привлекается к административной ответственности, но в обязательном порядке несет ответственность дисциплинарную. Данный механизм, к сожалению, не доводится до сведения следователей, что существенно снижает эффективность тех требований, которые прокурор вправе и обязан принимать в отношении следователей в случае обнаружения нарушений закона.

Это правило в целом соответствует содержанию частей 1 и 3 ст. 6 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», где указано, что все должностные лица обязаны безукоризненно

¹ О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

выполнять требования прокурора, следующие из его законных полномочий, и устанавливает правило о том, что неисполнение требований влечет установленную законом ответственность. Согласно постановлению Президиума Саратовского областного суда от 13.02.2014 по делу № 4А-25/14 требования прокурора ориентированы на реализацию возложенных на него функций и являются гарантией осуществления должностным лицом своей обязанности [14].

Поэтому следует признать, что закрепленная в приложении к ст. 17.7 КоАП РФ норма, взятая вне связи с иными положениями данного акта, необоснованно уменьшает результативность прокурорского надзора. При сравнении прокурорского надзора с иными видами контроля за работой следователя, предусмотренными УПК РФ (ведомственным и судебным), есть существенное различие: руководитель следственного органа обладает полным правом отменять незаконные либо необоснованные решения следователя, а суд – не принимать их во внимание при вынесении своих решений, в том числе приговора.

Одновременно предлагаем несколько расширить полномочия прокурора, предоставив ему возможность не просто ожидать, пока следователь допустит нарушения закона, после чего выдвинуть требования об их устранении (п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ) [5], а давать ему письменные указания по направлению хода предварительного расследования, производству процессуальных действий и принятию процессуальных решений. Чтобы процессуальная самостоятельность следователя не была нарушена, за ним нужно оставить право, не выполняя указания, обращаться с письменными возражениями к руководителю следственного органа и/или к вышестоящему прокурору [2].

Далее, общеизвестно, что по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения прокурор выступает в качестве государственного обвинителя, поддерживая обвинение, которое было сформулировано в ходе предварительного расследования и с которым он согласился, утвердив обвинительное заключение [11]. При несогласии с текстом данного документа прокурор, не утверждая его, возвращает уголовное дело следователю для производства дополнительного следствия со своими письменными указаниями. Поскольку возвращение уголовного дела от прокурора следователю является негативным показателем в работе органа предварительного следствия, и следователь, и руководитель следственного органа в своей деятельности стремятся этого не допустить. Поэтому у них имеется и объективная заинтересованность заранее урегулировать с прокурором все возникшие (или могущие возникнуть) разногласия относительно содержания и объема обвинения, его обоснованности и т.п.

В этой связи представляется целесообразным внедрить в практику предварительного расследования еще одну форму прокурорского реагирования – внесение предостережений о недопустимости нарушения закона следователем¹. Никаких теоретических препятствий этому не имеется, ведь такое предупреждение не влияет на процессуальную самостоятельность следователя, а просто уведомляет его о том, что при поступлении к прокурору уголовного дела с обвинительным заключением к его содержанию будут определенные претензии.

Проблемным и до настоящего времени неразрешенным является также вопрос

¹ Такая форма прокурорского реагирования закреплена в ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

относительно применения положений ст. 123 и 124 УПК РФ, которые предусматривают возможность направления жалоб по уголовным делам прокурору, а также принятие по ним решений [7].

Системное толкование имеющихся в этих статьях правоположений, а также содержания иных уголовно-процессуальных норм позволяет сделать вывод о том, что требуется более четко вычленить собственно полномочия прокурора по принятию властных решений из общей группы возможностей, которые прокурор может реализовать при поступлении к нему жалобы.

Что касается государственно-властных полномочий, то прокурор может их применить в случаях, когда он является вышестоящим по отношению к тому прокурору, действия (бездействие) или решения которого были обжалованы, а также когда он признал незаконными или необоснованными постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя.

Такая возможность в полной мере соответствует содержанию п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Однако во всех остальных случаях (например, если поступила жалоба в отношении следователя) прокурор такими полномочиями не наделен. Поэтому в данных ситуациях применяется иной механизм прокурорского реагирования, который в общих чертах был описан выше.

Представляется, что подобная неточность возникла ввиду того, что в первоначальной редакции полномочия прокурора, которые ныне имеются у него только в отношении дознавателя, распространялись и на следователя. Однако после принятия Федерального закона № 87-ФЗ полномочия прокурора были разграничены в зависимости от того, в какой форме осуществляется предварительное расследование, но изменения в иные статьи

Кодекса, в частности, в ст. 123 и 124, внесены не были.

Кстати, сами прокуроры против этой неточности особо не возражают, поскольку внешне это выглядит так, будто прокурор обладает властными полномочиями по прямой отмене незаконных и необоснованных постановлений следователя. Вместе с тем с учетом тезиса о процессуальной самостоятельности следователя целесообразно на законодательном уровне дифференцировать полномочия прокурора по рассмотрению и разрешению жалоб в зависимости от того, в какой форме – дознание или предварительное следствие – осуществляется предварительное расследование по уголовному делу.

Подводя итог, можно отметить, что ограничение процессуальной самостоятельности следователя причиняет вред всей следственной системе Российской Федерации, способствует снижению производительности раскрытия и расследования преступлений.

Список литературы

1. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.
2. Абдул-Кадыров Ш.М., Халиулин А.Г. Понятия «прокурор» и «вышестоящий прокурор» в досудебном производстве по уголовным делам // Законность. 2014. № 1. С. 43-46.
3. Горюнов В.В. Процессуальная самостоятельность следователя в свете реформы следственного аппарата // Российский следователь. 2012. № 19. С. 13-16.
4. Прокурорский надзор: учебник / В.Н. Григорьев, А.В. Победкин, В.Н. Яшин, В.Н. Калинин. М.: Эксмо, 2006. 496 с.

5. Каретников А.С. Требования прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия // Законность. 2016. № 1. С. 30-34.

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

7. Никифоров С.А. Полномочия прокурора при рассмотрении жалоб на незаконные процессуальные решения органов предварительного расследования // Законность. 2014. № 4. С. 16-18.

8. Семенцов В.А. Процессуальная самостоятельность следователя и его функциональное предназначение // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: материалы Международной научно-практической конференции. Вып. 7. Тюмень: Тюменская государственная академия экономики, управления и права, 2010. Ч. 2. С. 111-115.

9. Смирнов А.В. О процессуальной независимости следователя, защитника и обеспечении законных интересов личности в уголовном процессе // Предварительное следствие в условиях правовой

реформы: сборник научных трудов / ред. В.С. Шадрин. Волгоград, 1991. С. 31-37.

10. Шигуров А.В. Проблемы реализации на предварительном слушании норм о гласности судебного разбирательства и неизменности состава суда // Социально-политические науки. 2013. № 3. С. 60-63.

11. Шичанин И.И. Деятельность прокурора по подготовке обвинительного заключения и направлению уголовного дела в суд // Российский следователь. 2010. № 17. С. 11-17.

12. Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

13. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и статью 28 Федерального закона "О следственном комитете Российской Федерации": Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 439-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 52 (ч. I). Ст. 7750.

14. Постановление Президиума Саратовского областного суда от 13 февраля 2014 г. по уголовному делу № 4А-25/14. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 12.05.2017).

Поступила в редакцию 04.07.17

UDC 343.13

A.V. Grinenko, Doctor of Juridical Sciences, Professor, Moscow State Institute of International Relations, Ministry of Foreign Affairs of Russia (Moscow, Russia) (e-mail: avgrinenko2@mail.ru)

INTERACTION OF INVESTIGATORS AND PROSECUTORS IN NEW LEGAL REALITIES

Determination of the investigator and the prosecutor procedural status is formulated in the article. Powers of the prosecutor in relation to the investigator are described. The author notes main objectives of the prosecutor activity. Changes of criminal procedure legislation which affect functions of the prosecutor and the investigator are studied. The problem of procedural independence of the investigator is considered. Main questions which the prosecutor has the right to address to the investigator are analyzed.

It is offered that investigators should be a part of unified department but should closely interact with other law enforcement agencies. Rights of supervision of decisions legality, investigator actions (inaction) don't limit procedural independence of the investigator. It is offered to give to the prosecutor an opportunity to give to the investigator written instructions on the direction of investigation and procedural actions production. At the same time the investigator has to have the right not to agree with these instructions and to report about it to the head of investigative body and also to the higher prosecutor.

Introduction expediency of a new form of public prosecutor's reaction – introduction of cautions about inadmissibility of law violation to the investigator is proved. Such caution doesn't influence procedural independence

of the investigator and just notifies him that when the prosecutor receives criminal case with indictment, contents will have certain claims.

At the legislative level it is expediently to differentiate the prosecutor's powers on consideration and permission of complaints depending on the form (inquiry or preliminary investigation) in which preliminary investigation on criminal case is conducted.

Key words: prosecutor, investigator, procedural status, powers, criminal procedure activity, competences, law enforcement agencies.

DOI: 10.21869/2223-1560-2017-21-4-147-153

For citation: Grinenko A.V. Interaction of Investigators and Prosecutors in New Legal Realities. Proceedings of the Southwest State University, 2017, vol. 21, no. 4(73), pp. 147-153 (in Russ.).

Reference

1. O vnesenii izmenenij v Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii i v Federal'nyj zakon "O prokurature Rossijskoj Federacii": Federal'nyj zakon ot 5 ijunja 2007 g. № 87-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF, 2007, no. 24. St. 2830.

2. Abdul-Kadyrov Sh.M., Haliulin A.G. Ponjatija «prokuror» i «vyshestojashnij prokuror» v dosudebnom proizvodstve po ugolovnym delam. *Zakonnost'*, 2014, no. 1, pp. 43-46.

3. Gorjunov V.V. Processual'naja samostojatel'nost' sledovatelja v svete reformy sledstvennogo apparata. *Rossijskij sledovatel'*, 2012, no. 19, pp. 13-16.

4. Prokurorskij nadzor: uchebnik / V.N. Grigor'ev, A.V. Pobedkin, V.N. Jashin, V.N. Kalinin. M.: Jeksmo, 2006, 496 p.

5. Karetnikov A.S. Trebovanija prokurora ob ustranении narushenij federal'nogo zakonodatel'stva, dopushennyh v hode predvaritel'nogo sledstvija. *Zakonnost'*, 2016, no. 1, pp. 30-34.

6. Mahov V.N. Rol' prokurora v ugolovnom presledovanii v Rossii i v zarubezhnyh gosudarstvah. *Zakonnost'*, 2014, no. 8, pp. 53-55.

7. Nikiforov S.A. Polnomochija prokurora pri rassmotrenii zhalob na nezakonnye processual'nye reshenija organov predvaritel'nogo rassledovanija. *Zakonnost'*, 2014, no. 4, p. 16-18.

8. Semencov V.A. Processual'naja samostojatel'nost' sledovatelja i ego funkcional'noe prednaznachenie // *Sovershenstvova-*

nie dejatel'nosti pravo-ohranitel'nyh organov po bor'be s prestupnost'ju v sovremennyh uslovijah: materialy Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii. Vyp. 7. Tjumen': Tjumenskaja gosudarstvennaja akademija jekonomiki, upravlenija i prava, 2010. ch. 2, pp. 111-115.

9. Smirnov A.V. O processual'noj nezavisimosti sledovatelja, zashhitnika i obespechenii zakonnyh interesov lichnosti v ugolovnom processe. *Predvaritel'noe sledstvie v uslovijah pravovoj reformy: sbornik nauchnyh trudov* / red. V.S. Shadrin. Volgograd, 1991, pp. 31-37.

10. Shigurov A.V. Problemy realizacii na predvaritel'nom slushanii norm o glasnosti sudebnogo razbiratel'stva i neizmennosti sostava suda. *Social'no-politicheskie nauki*. 2013, no. 3, pp. 60-63.

11. Shichanin I.I. Dejatel'nost' prokurora po podgotovke obvinitel'nogo zakljucheniya i napravleniju ugolovnogo dela v sud // *Rossijskij sledovatel'*, 2010, no. 17, pp. 11-17.

12. *Vedomosti SND i VS RF*, 1992, no. 8, st. 366.

13. O vnesenii izmenenij v Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah i stat'ju 28 Federal'nogo zakona "O sledstvennom komitee Rossijskoj Federacii": Federal'nyj zakon ot 22 dekabrja 2014 g. № 439-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 2014, no. 52 (ch. I), St. 7750.

14. Postanovlenie Prezidiuma Saratovskogo oblastnogo suda ot 13 fevralja 2014 g. po ugolovnomu delu № 4A-25/14. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus» (data obrashhenija: 12.05.2017).