

M.A. Makarenko, D.V. Pavlov

LEGISLATIVE MODELS OF EXERCISING PROCEDURAL MANAGEMENT, CONTROL AND SUPERVISION OVER INVESTIGATIVE ACTIVITY: HISTORY AND CONTEMPORANEITY

Maxim Makarenko – Deputy Head, the Department of Criminal Procedure, Saint-Petersburg State University of Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, PhD in Law, Associate Professor, St. Petersburg; **e-mail: lawonda@yandex.ru.**

Dmitriy Pavlov – Deputy Head, the Department of General Legal Disciplines, Leningrad branch of Saint-Petersburg State University of Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, PhD in Law, Leningrad region, Murino; **e-mail: pavlovdmitriy@mail.ru.**

The article provides a thorough analysis of legislative models of procedural management, control and supervision over investigative activity used to be in force during different historical periods of the evolution of Russian criminal justice system. The study focuses on positive and negative aspects of the models performance. The authorial viewpoint is presented with regard to the role and authorities of both the prosecutor and head of the investigative body in pre-trial phases of criminal proceedings.

Keywords: prosecutor; head of investigative body; procedural management; departmental control; prosecutorial supervision; criminal prosecution; procedural independence.

М.А. Макаренко, Д.В. Павлов

ПРАВОВЫЕ МОДЕЛИ ПРОЦЕССУАЛЬНОГО РУКОВОДСТВА, КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА ЗА СЛЕДСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Максим Анатольевич Макаренко – заместитель начальника кафедры уголовного процесса, Санкт-Петербургский университет МВД России, кандидат юридических наук, доцент, г. Санкт-Петербург; **e-mail: lawonda@yandex.ru.**

Дмитрий Владимирович Павлов – заместитель начальника кафедры общеправовых дисциплин, Ленинградский филиал Санкт-Петербургского университета МВД России, кандидат юридических наук, Ленинградская область, п. Мурино; **e-mail: pavlovdmitriy@mail.ru.**

В статье проводится анализ правовых моделей процессуального руководства, контроля и надзора за следственной деятельностью, действовавших в различные исторические периоды развития отечественного уголовного судопроизводства. Рассмотрены позитивные и негативные аспекты их функционирования. Представлен авторский взгляд на функции и полномочия прокурора и руководителя следственного органа в досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: прокурор; руководитель следственного органа; процессуальное руководство; ведомственный контроль; прокурорский надзор; уголовное преследование; процессуальная самостоятельность.

2007 г. привнес в уголовное судопроизводство кардинальные преобразования, существеннейшим образом повлиявшие на сложившуюся к тому времени в его досу-

дебных стадиях систему процессуального руководства, контроля и надзора. Они затронули целый ряд концептуальных вопросов, касающихся механизма уголовного преследования, который ранее обеспечивался преимущественно прокурором, выступающим как в качестве субъекта надзора (надведомственного контроля), процессуального руководства, так и полноценного носителя обвинительной власти.

Если обратиться к полномочиям следователя, установленным действующей накануне реформирования редакцией ст. 38 УПК РФ, то мы видим, что его процессуальная самостоятельность ограничивалась наряду с судебными решениями также и санкциями прокурора. Как действия (бездействие), так и решения прокурора могли быть обжалованы им вышестоящему прокурору, который отменял указания нижестоящего прокурора либо передавал уголовное дело другому следователю. Полномочия же начальника следственного отдела носили преимущественно организационный характер. Согласно ст. 39 УПК РФ, он обладал правом поручать следователю производство расследования, изымать у него уголовное дело и передавать другому следователю, создавать следственные группы и определять их состав. Однако отменять он мог только постановления следователя о приостановлении расследования, а об отмене других решений должен был ходатайствовать перед прокурором. Процессуальное руководство им осуществлялось через указания, но следователь был вправе обжаловать их прокурору.

Уже почти полтора десятка лет действует во многом другой механизм руководства, контроля и надзора за производством следствия, в котором существенную роль играет руководитель следственного органа. В уголовном процессе он появился спонтанно, благодаря поправкам в УПК РФ от 5 июня 2007 г., которые до их принятия не получили глубокой научной проработки и обсуждения. Об их «сырости» свидетельствует, как минимум тот факт, что сначала наблюдалось резкое снижение правосубъектности прокурора по надзору за следствием, затем ее наполнение воз-

вращением ему утраченных полномочий и введения новых. В первые годы появлялось все больше и больше критикующих их высказываний, положивших начало до сих пор ведущимся в науке дискуссиями.

Произошедшие перемены аргументировались в основном тем, что необходимо было, наконец, сделать следователя процессуально самостоятельным субъектом доказывания, а прокурора – беспристрастным к тому, как ведется следствие, сосредоточить его внимание на вопросах законности и защиты прав личности. Высказывалась и позиция, согласно которой имело место механическое перенесение основной идеи административной реформы по устранению «дублирующих функций» в системе государственных органов [6, с. 105]. И она представляется вполне уместной, если учесть, что именно тогда был сформирован новый следственный орган – Следственный комитет России, сначала состоявший при прокуратуре, но вскоре выведенный из ее системы. Возможно, это не лучший вариант, когда в прокурорской системе работает следственный аппарат, поскольку он автоматически исключается из числа объектов надведомственного надзора. Однако заметим, что исследуемые преобразования, с одной стороны, позволили исключить дублирование функций по руководству процессуальной деятельностью следователей, но с другой – породили дублирование полномочий контрольно-надзорного характера со стороны руководителя следственного органа и прокурора.

В результате мы имеем более сложную модель уголовно-процессуальных правоотношений, в рамках которых реализуются функции руководства, контроля и надзора за следственной деятельностью. Она базируется на совокупности нормативных установлений, предусматривающих широкий спектр правовых связей особого назначения, которые либо «вплетаются» в базисные правовые отношения, либо носят по отношению к ним суплементарный характер. Механизм их влияния на процессуальную деятельность следователя дифференцирован и включает в себя два уровня – ведомственный и надведомственный. Функционируя на системной основе, он

призван обеспечить, прежде всего, ее законность, защиту прав и свобод вовлеченных в нее участников уголовного процесса, а также своевременность производства процессуальных действий и принятия решений следователем, полноту, всесторонность и эффективность следствия.

В целях исследования заявленной проблематики видится важным обратить внимание и на то, что в России имела место реализация различных концепций механизма процессуального руководства, контроля и надзора за следственной деятельностью. Она включает в себя, как минимум, четыре следующих исторических этапа:

1. В первой четверти XVIII в. Петр Великий с целью организации расследования уголовных дел создает ряд «майорских» следственных канцелярий, действовавших на правах вневедомственных следственных аппаратов. Он же назначает возглавляющих их чиновников, лично контролирует и осуществляет общее руководство их деятельностью. Впоследствии в системе прокуратуры появляется следственная канцелярия, которая в скором времени переходит под юрисдикцию Вышнего суда, поскольку, как представляется, Петр не видит смысла загружать следственной работой прокуроров, призванных выполнять надзорные задачи.

Тайная розыскных дел канцелярия занималась следствием по политическим делам, тогда как основным органом, расследующим неполитические, общеуголовные дела, со временем стала полиция (Главная полицмейстерская канцелярия, Сысканой приказ, нижние земские суды, управы благочиния, следственные приставы городской полиции и др.). В ее системе контроль и руководство осуществлялись соответствующими начальствующими чинами. Прокурорский же надзор носил в те годы общий характер и распространялся наряду с прочим также и на следственную деятельность полиции. Лишь в 30-е годы XIX столетия происходит его усиление в процессуальной сфере, но не через методы руководящего воздействия. Несколько ранее, со вступлением на престол Екатерины II, была создана Тайная экспедиция, заведую-

щим которой официально считался генерал-прокурор. Но, как известно, он возглавлял данный орган политического сыска формально, а реальное им руководство осуществлял достойный сыщик, оберсекретарь Сената С.И. Шешковский [10].

2. В 1860–1864 годы происходит переход к принципиально новому, состязательному, типу уголовного судопроизводства. Прежде всего, потребовалось отстранить полицию от следствия, поручить его таким должностным лицам, которые были бы способны относиться к его ведению беспристрастно, в любой ситуации оставаться независимыми и объективными. В связи с этим вводится судебная модель следствия, созданная посредством преобразования французской модели досудебного производства, где центральной фигурой выступал полномочный следственный судья [7]. Российские судебные следователи назначались из числа кандидатов на судебные должности, состояли в ведомстве органов юстиции (прокуратуры), являлись членами окружных судов.

В процессуальном отношении они контролировались судом, производили следствие под надзором прокурора, но как таковых, руководителей, над собой не имели. Реализация такого подхода обеспечивала достаточно высокий уровень их самостоятельности при осуществлении расследований, хотя, следует признать, они не были так независимы, как следственные судьи во Франции. Это было обусловлено, скорее, не процессуальными, а административными недоработками. Как известно, судебные следователи состояли в определенной зависимости от губернаторов и генерал-губернаторов, которые, как показывала практика, оказались способны влиять на то, кого из них стоит назначать на должность, а кого следует устранить с нее.

Вместе с тем, Устав уголовного судопроизводства 1864 г. закреплял самостоятельность судебных следователей, запрещал даже прокурору вмешиваться в их деятельность, хотя он и наделялся правом давать им предложения в ходе следствия, выдвигать некоторые требования, и даже предъявлять указания. Однако в целом нельзя утверждать, что прокурор выступал

в качестве процессуального руководителя судебного следователя, его полномочия в основном носили надзорный характер и были направлены на корректировку расследований с позиций законности и целей доказывания, необходимости установления объективной истины по уголовному делу [11]. Устав называет широкий круг действий и решений судебного следователя, о которых он должен был лишь сообщать прокурору. Вместе с тем, именно прокурор как исключительный обладатель обвинительной власти, не только проверял окончанные производством уголовные дела, но и сам составлял по ним обвинительные акты.

3. В период становления советского государства (1917–1922 гг.) были реализованы различные экспериментальные модели следственной деятельности, которые характеризовались множественностью осуществляющих ее субъектов, опытом коллегиальных расследований. В итоге приоритет был признан за судебной моделью, которая относительно успешно функционировала в дореволюционной России. Однако в 1928 г., в преддверии репрессий, в системе прокуратуры создается следственный аппарат, которому предстоит существовать почти восемь десятков лет. Следователь прокуратуры оказывается подчиненным прокурору во всех отношениях – процессуальном, организационном, служебном и административном [5]. Это же, в свою очередь, означает совмещение функций надзора, контроля и руководства «в руках» одного должностного лица.

Спустя десятилетие следственные подразделения формируются в составе НКВД СССР, а именно – органах госбезопасности и милиции. Все больше нагрузки следственной работы ложится «на плечи» органов внутренних дел. С принятием УПК РСФСР 1960 г. попытка отказаться от ее «услуг» не увенчалась успехом, и в 1963 г. принимается решение о формировании следственного аппарата в Министерстве охраны общественного порядка. В декабре 1965 г. в УПК РСФСР появляется статья 127.1, посвященная начальнику следственного отдела, согласно которой он должен был контролировать подчиненных следо-

вателей в части своевременности их действий по раскрытию и предупреждению преступлений, обеспечивать наиболее полное и объективное производство расследований. В целом же, его полномочия по процессуальному руководству следствием были весьма ограничены, в полном объеме оно по-прежнему осуществлялось прокурором [9, с. 37]. В УПК РФ 2001 г. процессуальный статус начальника следственного отдела существенным образом не изменился, оставаясь наполненным теми полномочиями, которые приводились нами выше.

4. Современный период – находит свое начало со вступлением в действие в сентябре 2007 г. поправок в уголовно-процессуальный закон, разделивших функции процессуального руководства и прокурорского надзора, лишивших прокуратуру следственного аппарата, а прокурора – права возбуждать и расследовать уголовные дела. Сократились и надзорные полномочия прокурора «в пользу» руководителя следственного органа.

Как видим, действующая модель процессуального руководства, контроля и надзора за следствием существенно отличается от тех, что действовали ранее. Широкие полномочия руководителя следственного органа при несколько «скромном» положении прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса в научных кругах вызывают немало дискуссий. Такая модель не свойственна ни для европейских государств, ни для стран Содружества Независимых Государств, не соотносится она и с рассмотренными нами отечественными моделями разных исторических периодов. Вместе с тем, она функционирует уже достаточно долго, чтобы сделать некоторые выводы о состоятельности заложенной в ее основу идеи, оценить ее положительные и отрицательные стороны. Обратимся к некоторым аспектам, на взгляд авторов, наиболее актуальным, но не часто обсуждаемым в научной общественности.

Во-первых, законодательная регламентация системы руководства, контроля и надзора лишена ряда положений концептуального характера, позволяющих обеспечить ее системное функционирование

[12, с. 12–13]. Они должны раскрывать задачи и сферы ответственности реализующих, составляющих эту систему функции прокуроров и руководителей следственных органов, определять пределы воздействия на объекты управления, контроля и надзора. Анализ уголовно-процессуальных законов ряда стран СНГ (Азербайджан [1], Казахстан [2], Кыргызстан [3] и др.) позволяет прийти к выводу, что данному аспекту в них уделяется особое внимание. Так, в кодексе первого из указанных государств прямо указано на то, что прокурор осуществляет процессуальное руководство расследованием и несет всю полноту ответственности за исполнение законов при его производстве.

Хороший пример приведен в одной из работ, где высказывается проблема преодоления стороной защиты процессуальной самостоятельности следователя, который вправе определять, какие следственные действия следует производить по находящемуся в его производстве уголовному делу. В ней отмечается, что прокуратурой и судами его самостоятельность понимается как полная, неподконтрольная [4, с. 56]. Так или иначе, но следует понимать, что как следователь, так и его руководитель являются должностными лицами того или иного ведомства, и поэтому для них показатели работы и ведомственные интересы находятся в приоритете. Как прокурор, так и суд в их деятельность сейчас не вмешиваются, реагируют только в случаях нарушений закона или прав участников уголовного процесса. Поэтому не удивительно, что стороне защиты не удалось найти в них необходимую поддержку. В целом же в приведенной ситуации, как и во многих других, с которыми приходится сталкиваться, наблюдается ни что иное, как системный сбой в функционировании механизма процессуального руководства, контроля и надзора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Во-вторых, может быть поставлен и обратный вопрос, связанный с обеспечением процессуальной самостоятельности следователя, которая, как было показано выше, приобрела реальность еще в петровскую эпоху, о которой так сильно заботи-

лись составители судебных уставов 1864 г. и которая была практически сведена на нет в советское время. Поскольку на данный момент высказано уже достаточно много критики в адрес состава полномочий руководителя следственного органа, обладающего как административными и служебными, так и весьма широкими процессуальными полномочиями, то и останавливаться на этом, видимо, не стоит. Однако обращает на себя внимание один момент, о котором уже упоминалось выше. Он касается дублирования контрольно-надзорных полномочий, которыми обладает как прокурор, так и руководитель следственного органа.

Так, руководитель следственного органа вправе отменить любое решение следователя, прокурор же – лишь некоторые, хотя и наиболее значимые. Законом никак не оговорено, что в предмет прокурорского надзора входит законность осуществления ведомственного процессуального контроля. При этом следователь вправе обжаловать некоторые решения прокурора и представлять возражения на его требования. Как же ему быть в случаях, когда руководителем следственного органа отменяется его постановление, вполне законное и обоснованное, либо им даются указания, идущие вразрез с законом?

Необходимых процедур для этого УПК РФ не предусматривает, хотя очевидно, что такие ситуации должны находиться в сфере внимания надзорного ведомства, призванного обеспечить законность процессуальной деятельности следственных органов, в том числе и их руководителей. Более того, оно должно наблюдать за осуществлением ведомственного контроля, и реагировать в случаях его неосуществления или ненадлежащего осуществления.

В-третьих, важен и такой аспект, как достаточность полномочий прокурора для того, чтобы считать его полноценным обладателем обвинительной власти. В настоящее время он проверяет и утверждает обвинительное заключение, вправе возвратить уголовное дело следователю, дать при этом указания! Однако в целом предписанная ему обязанность осуществлять уголовное преследование в досудебных ста-

дях не вполне обеспечена процессуальными средствами, которыми он наделен. В формировании обвинения в ходе следствия он не участвует, если оно не связано с заключением досудебного соглашения о сотрудничестве. Данная проблема уже имела место еще в период действия Устава уголовного судопроизводства 1864 г. [8, с. 87], и прокурор, составляя обвинительный акт, уже не был способен устранить многие недоработки следствия.

И наконец, в-четвертых, отметим функциональную неопределенность процессуального положения прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса. Законодатель, наделяя его функцией уголовного преследования (ст.ст. 21 и 37 УПК РФ), понятие которого дает в п. 55 ст. 5 УПК РФ, не вполне учитывает предназначение института прокуратуры в России, состоящее не в изобличении кого либо в совершении преступления, а в обеспечении законности и защиты прав личности, вовлеченной в уголовное судопроизводство.

Изложенное позволяет прийти к выводу о том, что в России действовали различные правовые модели функционирования системы процессуального руководства, контроля и надзора за следственной деятельностью. Каждая из них характеризовалась как рядом преимуществ, так и недостатков, которые должны быть учтены при совершенствовании новой модели, сложившейся в современных условиях. Она также, как и предыдущие модели, имеет слабые и сильные стороны, и они нуждающиеся в глубокой научной проработке.

ЛИТЕРАТУРА

1. Уголовно-процессуальный кодекс Азербайджанской Республики. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30420280 (дата обращения: 05.02.2021).
2. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575852 (дата обращения: 05.02.2021).
3. Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31575852 (дата обращения: 05.02.2021).

4. *Арсиев А.Е., Муру Р.Н.* О конституционности отдельных полномочий следователя в уголовно-процессуальном законодательстве России // Журнал правовых и экономических исследований. Journal of Legal and Economic Studies. 2019. № 4. С. 54–57.

5. *Бастрыкин А.И.* История следственных органов в России: лекция / Санкт-Петербургская академия Следственного комитета Российской Федерации. Санкт-Петербург, 14.09.2017 г. URL: <https://proza.ru/2017/11/04/1206> (дата обращения: 10.02.2021).

6. *Бозоян А.О.* Состояние и тенденция развития следственных органов в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 210 с.

7. *Конин В.В., Струкова А.А.* Судебный следователь в российском уголовно-процессуальном праве // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8. С. 1745–1749.

8. *Макаренко М.А.* Уголовно-процессуальные правоотношения с участием прокурора: монография. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2019. 156 с.

9. *Манова Н.С.* Становление института ведомственного руководства деятельностью следователя в российском уголовном процессе (уставы уголовного судопроизводства и действующее законодательство) // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5. Юриспруденция. 2015. № 1 (26). С. 34–40.

10. Степан Шешковский: история жизни начальника Тайной экспедиции Екатерины II // Екатерина II: История императрицы: [сайт]. URL: <https://ekaterina-ii.ru/sovremenniki/stepan-sheshkovskiy> (дата обращения: 05.02.2021).

11. *Тушев А.А., Кудин Ф.М., Васечкина А.В.* Процессуальные отношения прокурора и следователя по уставу уголовного судопроизводства 1864 года // Научный журнал КубГАУ. 2015. № 113 (09). С. 1665–1673.

12. *Химичева О.В.* Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: автореф. ... дис. канд. юрид. наук. М., 2004. 48 с.