

И. И. Ахматов

НЕКОТОРЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ МОДЕЛИ УГОЛОВНО- ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА

I. I. Akhmatov

SOME SUGGESTIONS ON IMPROVING MODEL OF CRIMINAL PROCEDURAL RELATIONS AT THE STAGE OF A CRIMINAL CASE INITIATION

Настоящая статья посвящена некоторым проблемам организации и развития модели уголовно-процессуальных отношений между органами предварительного расследования и прокуратурой на стадии возбуждения уголовного дела. В работе приводится авторское видение обстоятельств, обуславливающих малоэффективность процессуального взаимодействия между указанными властными субъектами уголовного судопроизводства в свете последних изменений уголовно-процессуального законодательства. Обозначается путь продуктивного, по мнению автора, законодательного пересмотра ряда положений УПК РФ, отмечается необходимость включения в него дополнительных гарантий независимости органов предварительного следствия во взаимоотношениях с прокуратурой на стадии возбуждения уголовного дела, в том числе процедуры судебного обжалования следователем незаконных и (или) необоснованных актов прокурорского реагирования.

Ключевые слова: уголовно-процессуальные отношения; системная модель правоотношения; орган предварительного расследования; руководитель следственного органа; следователь; прокурор; стадия возбуждения уголовного дела; внепроцессуальный метод прокурорского реагирования; процессуальная самостоятельность; ведомственный протекторат; межведомственный конфликт; судебное обжалование решений прокурора.

This paper is devoted to some problems of organization and development of a model of criminal procedural relations between the preliminary investigation bodies and prosecution at the stage of criminal case initiation. The article presents the author's vision of the circumstances causing the ineffectiveness of the procedural interaction between these two authoritative subjects of criminal proceedings in light of recent changes in criminal procedure legislation. According to author's opinion there is presented the way of productive legislative revision of some provisions of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation, there is noted the necessity of including additional guarantees for the independence of the preliminary investigation authorities in the relationships with a prosecution at the stage of a criminal case initiation, including procedures for judicial appeal against illegal and (or) unjustified prosecutor's acts of reaction by an investigator.

Keywords: criminal procedural relations; system model of legal relationship; preliminary investigation body; head of the investigative body; investigator; prosecutor; stage of criminal case initiation; non-procedural method of prosecutor's reaction; procedural independence; institutional protectorate; interdepartmental conflict; judicial appeal against prosecutor's decisions.

Уголовно-процессуальные отношения в системе социальных взаимосвязей имеют особое качество. Они возникают в той

общественной сфере, в которой имеется потребность в реализации уголовной ответственности либо освобождении от





нее невиновных лиц, защите прав, материальных и нематериальных благ личности, интересов общества и государства. Безусловно, такие правоотношения тесно связаны с уголовно-материальными, призваны служить средством установления последних. На это указывали правоведаы, изучающие взаимосвязь соответствующих видов юридических отношений¹.

Общественные отношения в сфере уголовного судопроизводства всегда существуют в динамике. Они, будучи урегулированными нормами уголовно-процессуального права, пронизаны социальным назначением самого уголовного процесса, связаны с задачами определенной эпизода процессуальной деятельности, развиваются от каждой предшествующей стадии процесса к последующей, возникают с момента получения компетентным должностным лицом или государственным органом повода к возбуждению уголовного дела. Как справедливо отмечал В. П. Божьев, исследуя правовую природу соответствующих юридических связей: «Уголовно-процессуальное правоотношение — это всегда результат регулирования поведения граждан, государственных органов и должностных лиц при возбуждении уголовного дела, его расследовании, судебном разбирательстве и при производстве в других стадиях уголовного процесса»². При этом указанные правовые отношения являются властеотношениями. Такая посылка объясняется тем, что в уголовном процессе важная роль принадлежит органам власти, компетентным должностным лицам, выполняющим задачи уголовного процесса и обеспечивающим защиту прав других участников уголовного судопроизводства, а также исполнение последними процессуальных обязанностей. Мы считаем, что реализация уголовно-процессуальных отношений без участия в них властных субъектов не представляется возможной. Указанный вывод вытекает, например, из нормативного анализа правового положения ч. 2 ст. 21 УПК РФ, согласно которому в каждом случае обнаружения признаков преступления прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель принимают предусмотренные настоящим Кодексом меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления. Между тем, концепция властеотношений вовсе не предполагает, что юридические связи возникают только между компетентными государственными органами, должностными лицами, с одной стороны, и подвластными субъектами — с

другой. Другая, не менее значимая сторона реализации властеотношений в уголовном судопроизводстве, — служебная и контрольно-надзорная деятельность участников уголовного судопроизводства. Она всегда имеет правовую форму и осуществляется в рамках соответствующих процессуальных отношений между компетентными органами государственной власти, должностными лицами. Подобного рода взаимосвязи также исследуются наукой уголовного процесса. При этом нельзя согласиться с позициями тех авторов³, которые относят данный вид правоотношений к вспомогательным. Развитие уголовно-процессуальных отношений немыслимо без взаимодействия властных субъектов между собой в ходе уголовного судопроизводства. Такие социальные связи являются не вспомогательными, а скорее неотъемлемым компонентом предмета правового регулирования уголовно-процессуального права (к примеру, в случае обязательного направления копии постановления о возбуждении уголовного дела следователем прокурору и проверки надзирающим субъектом действий органа предварительного следствия на предмет их соответствия закону, а также утверждения прокурором обвинительного заключения, составленного следователем, и т. д.). В этой связи властеотношения подобного вида должны входить в диапазон научного анализа в той мере, как и правовые отношения между властными и подвластными участниками уголовного судопроизводства (потерпевшими, подозреваемыми, обвиняемыми и т. п.). Следовательно, уголовно-процессуальные отношения между компетентными государственными органами и должностными лицами — участниками уголовного судопроизводства со стороны обвинения, также надлежит рассматривать с ориентацией на системно-структурный подход и в ракурсе системной модели⁴. Более того, в свете изменений, внесенных в уголовно-процессуальное законодательство Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» от 28 декабря 2010 года № 404-ФЗ, проблема функционирования нормативной модели уголовно-процессуальных отношений между властными субъектами уголовного процесса приобретает особую научно-практическую значимость. Законодательному пересмотру, в частности, подверглись правовые нормы, регулирующие

такой значимый участок процессуальной деятельности, который именуется стадией возбуждения уголовного дела, где правовые отношения органов предварительного расследования, с одной стороны, и юридические связи этих государственных органов с прокуратурой — с другой, выражены особо.

Однако, несмотря на столь оптимистичное наименование указанного законодательного акта (ФЗ № 404), на наш взгляд, модель уголовно-процессуальных отношений на данной стадии уголовного судопроизводства с позиции критерия целесообразности усовершенствована не была. Что касается ранее внедренной в УПК РФ законодательной концепции самостоятельности, независимости органов предварительного следствия, то в настоящее время она почти изжила себя, о чем свидетельствует содержательная сторона изменений, внесенных в уголовно-процессуальное законодательство.

Во-первых, Уголовно-процессуальный кодекс РФ в редакции Федерального закона № 404 так и не исключил возможность прокурора применять внепроцессуальные методы реагирования на этапе доследственной проверки сообщения о преступлении. В практике взаимоотношений органов прокуратуры и предварительного следствия до сих пор распространена не предусмотренная процессуальным законодательством ситуация, когда прокуроры, правомочные в силу п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, следуют неписаным правилам проверки поднадзорных органов. Речь идет об искусственном уменьшении прокурором законодательно закрепленного срока проверки сообщений о преступлении при его исчислении в целях надзора. К примеру, если оперативный дежурный регистрирует сообщение о преступлении 12 марта в 18 часов 00 минут в Книге учета сообщений о преступлении, то настоящим числом, с позиции прокуратуры, истекают первые сутки проверки сообщения о преступлении и с 24 часов 00 минут начинают течь вторые сутки доследственной проверки. В связи с этим третьи сутки истекают 14 марта в 24 часа 00 минут. При таком положении у органа предварительного расследования на проверку сообщения о преступлении остается двое суток, в то время как на основании нормативных установлений ч. 2 ст. 128 УПК РФ, ч. 1 ст. 144 УПК РФ этот срок должен истечь в 24 часа последних суток, то есть 15 марта в 24 часа

00 минут. Описанная ситуация существенно ограничивает процессуальные возможности органов предварительного расследования, так как для последних прокуратурой фиксируется обязательное правило о фактическом сроке предварительной проверки сообщения о преступлении в двое суток вместо предусмотренных УПК РФ трех суток. Подобная практика прокурорского надзора нам представляется порочной и должна быть искоренена посредством введения в уголовно-процессуальное законодательство соответствующего запрещающего нормоположения. Иного средства разрешения подобной ситуации мы не видим. Как отмечалось выше, уголовно-процессуальные отношения всегда существуют в правовой форме, а возможность применения прокурором такого внепроцессуального метода прокурорского реагирования на стадии возбуждения уголовного дела свидетельствует о контрпродуктивной гибкости действующей модели социальных взаимосвязей, чего быть не должно в силу императивности правового регулирования отечественного уголовно-процессуального права.

Во-вторых, положения Федерального закона № 404 так и не устранили неопределенность диспозиции нормы права ч. 4 ст. 146 УПК РФ во взаимосвязи с положениями ст. 37 УПК РФ. Дело в том, что редакция ч. 4 ст. 146 УПК РФ: «в случае, если прокурор признает постановление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, он вправе в срок не позднее 24 часов с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, отменить постановление о возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление, копию которого незамедлительно направляет должностному лицу, возбудившему уголовное дело» — так и не позволяет установить, имеется ли у прокурора право отменять незаконные и (или) необоснованные постановления органа предварительного следствия о возбуждении уголовного дела. При этом п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК РФ содержит указание лишь на возможность прокурора отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления дознавателя, за деятельностью которого прокурор осуществляет, помимо надзора, еще и процессуальное руководство. В некотором роде сомнения может устранить п. 16 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, а также указание в законе на возможность следователя обжаловать с согласия ру-





ководителя следственного органа решение прокурора об отмене постановления о возбуждении уголовного дела (п. 5 ч. 2 ст. 38 УПК РФ). Однако, с учетом требований правил юридической техники, несмотря на приведенные ниже возражения относительно наличия у прокурора соответствующих полномочий вообще, представляется целесообразным в ч. 4 ст. 146 УПК РФ указать на возможность отмены прокурором как процессуальных решений дознавателя, органа дознания, так и актов органов предварительного следствия о возбуждении уголовного дела.

В-третьих, наряду с имеющейся у прокурора возможностью в соответствии с ч. 4 ст. 146 УПК РФ отменить незаконное и (или) необоснованное постановление следователя, руководителя следственного органа, надзирающий орган на основании ч. 6 ст. 148 УПК РФ в настоящее время уполномочен отменять вынесенные теми же должностными лицами незаконные и (или) необоснованные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Как видно, указанная норма права расширяет и без того обширный круг процессуальных правомочий прокурора по отношению к органу предварительного следствия, одновременно создает для последнего атмосферу прочной зависимости от властных изъявлений прокуратуры. При этом установленный Федеральным законом № 404 (ч. 6 ст. 148 УПК РФ) пятисуточный срок проверки прокурором законности и обоснованности вынесенного органом предварительного следствия постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, исчисляемый с момента получения надзирающим органом материалов доследственной проверки, мы находим существенно замедляющим развитие уголовно-процессуальных отношений в стадии возбуждения уголовного дела, способствующим появлению волокиты.

Необходимо отметить, что изменения в УПК РФ по-прежнему оставляют редакции ч. 6 ст. 148, ч. 4 ст. 146 УПК РФ небезупречными в той части, в которой не указывают на дальнейшие действия органов предварительного расследования после принятия прокурором соответствующих мер реагирования по фактам выявленных нарушений процессуально-законодательства. Так, согласно п. 1.6 Приказа Следственного комитета РФ «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации» от 15 января 2011 г. № 1 уполномоченные руководители следственных органов обязаны, получив постановление прокурора об отмене решения об отказе

в возбуждении уголовного дела с указанными материалами, направлять их следователю для возбуждения уголовного дела либо дополнительной проверки, устанавливая срок исполнения. Другую процессуальную ситуацию детализирует п. 1. 10 Приказа, требуя от руководителей следственных органов, получивших постановление прокурора об отмене решения о возбуждении уголовного дела, направлять его следователю для вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела либо возобновления проверки. Мы считаем, что указанные нормы приведенного подзаконного акта должны быть возведены в ранг законоположений, поскольку во взаимосвязи между собой и установлениями ст. 144, 145, 146, 146 УПК РФ раскрывают существенные стороны уголовно-процессуальных отношений между прокурором, руководителем следственного органа и следователем.

В связи с описанным выше законодательным пересмотром ч. 6 ст. 148 УПК РФ в действительности приходится констатировать факт умаления независимости органов предварительного следствия во взаимоотношениях с прокуратурой на стадии возбуждения уголовного дела, что не может положительно отразиться на работе следственных подразделений. Концепцией независимости органов предварительного следствия, внедренной в УПК РФ (редакции 06.06.2007 г., 24.07.2007 г., 24.07.2007 г.), определена компетенция должностного лица, осуществляющего процессуальное руководство предварительным следствием — руководителя следственного органа. Как правило, должность последнего занимают высококвалифицированные работники аппаратов следствия — должностные лица с немалой юридической (следственной) практикой и развитым чувством профессионального долга, ответственности за принимаемые решения, требующие от подчиненных по службе неукоснительного соблюдения закона в процессе правоприменения. В связи с этим по существу отпадает необходимость в осуществлении прокуратурой дополнительного процессуального руководства по отношению к деятельности следственных аппаратов⁵. Важно отметить и то обстоятельство, что решения, принятые надзирающим субъектом в рамках предусмотренных УПК РФ полномочий, нередко являются проявлением правового дилетантизма начинающих прокурорских работников, в результате могут порождать необоснованные препятствия к производству полноценного предварительного следствия. Нельзя

исключать случаи отмены прокурором юридически правильных правоприменительных актов органов предварительного следствия на стадии возбуждения уголовного дела. Изложенное показывает, что в настоящее время важна законодательная разработка специальных гарантий независимости следователя от необоснованных и незаконных актов прокурорского реагирования. Нам представляется, что отступить от взятого государством курса на обеспечение самостоятельности органов предварительного следствия законодателью нецелесообразно, особенно в условиях действия специальных нормативных актов, посвященных их правовому статусу. К примеру, в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ следственные органы и учреждения Следственного комитета осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, иных органов и в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Нам, вероятно, могут возразить, заметив, что следователь в модели процессуальных отношений на стадии возбуждения уголовного дела действием п. 5 ч. 2 ст. 38, ч. 4 ст. 221 УПК РФ итак огражден от возможных административных злоупотреблений прокурора, поэтому необходимость в разработке особых юридических средств обеспечения процессуальной самостоятельности органов предварительного следствия отсутствует. Действительно, согласно п. 5 ч. 2 ст. 38 УПК РФ, следователь уполномочен обжаловать с согласия руководителя следственного органа вышестоящему прокурору в порядке, установленном частью четвертой статьи 221 настоящего Кодекса, решение прокурора об отмене постановления о возбуждении уголовного дела, о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков.

Однако функционирование такого механизма устранения разногласий между следователем и надзирающим прокурором в рамках системной модели уголовно-процессуальных отношений с учетом юридических, социальных

и психологических закономерностей ее развития не всегда оправдано на практике. Это объясняется рядом причин. Так, в редакции п. 5 ч. 2 ст. 38 УПК РФ вообще отсутствует указание на возможность обжалования следователем решения прокурора об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Дополнение статьи соответствующим правомочием следователя необходимо, но оно не сделает порядок оспаривания актов прокурора на стадии возбуждения уголовного дела в полной мере эффективным. Сама процедура разрешения конфликта все еще останется выгодной для прокурора, отменившего решение следователя на стадии возбуждения уголовного дела. Ведь нередко вышестоящее должностное лицо прокуратуры, рассматривающее жалобу следователя, из соображений приращения показателей профессиональной деятельности и в атмосфере ведомственного протектората склонно поддерживать позицию своих коллег, отстаивать интересы подчиненных должностных лиц (нижестоящих сотрудников прокуратуры), тем более с учетом весьма радикальной концептуальной установки абз. 3 п. 4 Приказа Генеральной прокуратуры РФ «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора» от 01 ноября 2011 года № 373: «принципиально отстаивать занятую позицию и отменять незаконные или необоснованные постановления в порядке, установленном УПК РФ». В связи с этим следователю, осознающему бесперспективность обжалования вышестоящему прокурору соответствующих решений надзирающего субъекта, по обозначенным социально-психологическим факторам ничего не остается делать, как смириться с волеизъявлением уполномоченного на основании ч. 4 ст. 146, ч. 6 ст. 148 УПК РФ прокурора.

Результативной, на наш взгляд, мерой законодательного совершенствования процедуры обжалования следователем незаконных и необоснованных актов прокурорского реагирования на стадии возбуждения уголовного дела могло бы явиться закрепление в УПК РФ правомочия следователя на судебное обжалование в порядке ст. 125 УПК РФ решений прокурора, принимаемых на основании ч. 4 ст. 146 УПК РФ, ч. 6 ст. 148 УПК РФ. Соответствующие дополнения надлежит внести в Главу 16 УПК РФ как не противоречащие ей самой в целях обеспечения процессуального интереса следователя в



полномерном и беспрепятственном производстве предварительного следствия. Это предложение согласуется с правовой нормой ст. 123 УПК РФ, которая предусматривает, что действие (бездействие) прокурора может быть обжаловано в установленном настоящим Кодексом порядке участниками уголовного судопроизводства, а также иными лицами в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы. Такой подход обеспечит баланс интересов властных субъектов процессуальных отношений на исходном этапе уголовно-процессуальной деятельности, поскольку у органов предварительного следствия появится альтернатива, возможность выбора механизма преодоления разногласий с органами прокуратуры на стадии возбуждения уголовного дела. Кроме того, соответствующее дополнение Гла-

вы 16 УПК РФ позволит следственному аппарату отстаивать свою профессиональную компетентность, властный авторитет в процессе разрешения межведомственного конфликта беспристрастным судебным органом и, наконец, интерес в производстве полномерного предварительного расследования.

Таким образом, ряд предложенных мер поможет в некотором смысле сделать модель уголовно-процессуальных отношений между властными субъектами на стадии возбуждения уголовного дела более эффективной, позволит учесть правовые, социально-психологические закономерности ее развития, обеспечить независимость органов предварительного следствия в рамках взаимодействия с органами прокуратуры, а главным образом, режим законности на этапе получения, проверки и разрешения сообщений о преступлении.

Примечания

1. См.: *Даев В. Г.* Взаимосвязь уголовного права и процесса. — Л.: Изд-во Лен. ун-та, 1982 г.; *Божьев В. П.* Избранные труды. — М.: Юрайт, 2010.; *Чечина Н. А.* Избранные труды по гражданскому процессу. — СПб.: Изд-во СПбГУ, 2004.
2. *Божьев В. П.* Уголовно-процессуальные правоотношения. — М., 1975. — С. 77.
3. См.: *Милицин С. Д.* Предмет регулирования советского уголовно-процессуального права. — Свердловск: Изд-во Уральск. ун-та, 1991. — С. 32.
4. Такой подход подробно описан В. Н. Протасовым и предполагает, что исследование правовых отношений как целесообразных социальных связей должно осуществляться в условиях синтеза всех его элементов, с учетом единства динамических закономерностей права в юридическом, социальном и психологическом смыслах. Системная модель правоотношения может использоваться как для оценки эффективности действующих юридических связей, так и для создания новых нормативных моделей правоотношений. См., напр.: *В. Н. Протасов.* Правоотношение как система. — М.: Юрид. лит., 1991. — С. 107—114.
5. Указанный вывод подтверждается, например, и положением п. 2 ч. 4 ст. 1 Федерального закона «О следственном комитете Российской Федерации» от 28 декабря 2010 года № 403-ФЗ, в соответствии с которым в числе основных задач Следственного комитета, наряду с оперативным и качественным расследованием преступлений, стоит обеспечение законности при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования, а также защита прав и свобод человека и гражданина.

References

1. See: *Daev V. G. Vzaimosvyaz ugolovnogo prava i protsessy* [Interrelation of criminal law and procedure]. Leningrad. *Izd-vo Leningradskogo Universiteta* [Publishing house of Leningrad University]. 1982; *Izbrannie trudy* [Selected papers]. *Bozhjev V. P.* Moscow. *Yurait* [Yurait publishing union]. 2010; *Chechina N. A. Izbrannie trudy po grazhdanskomu protsessu* [Selected papers on civil procedure]. St. Petersburg. *Izd-vo SPBGU* [Publishing house of Saint Petersburg State University]. 2004.
2. *Bozhjev V. P. Ugolovno-protsessualnie pravootnosheniya* [Criminally-remedial legal relations]. Moscow. 1975. P. 77.
3. *Militsin S. D. Predmet regulirovaniya sovetского ugolovno-protsessualnogo prava* [Subject of regulation of soviet criminal procedure law]. Sverdlovsk. *Izd-vo Uralsk. universiteta* [Publishing house of Ural University]. 1991. P. 32.
4. Such approach is described in details by Protasov V.N. and supposes that the investigation of legal relations as useful social relations should be realized in the conditions of all its elements synthesis with an account of the unity of dynamic consistency of law in legal, social and psychological senses. The system model of legal relations can be used both for the assessment of current juridical relations effec-



tiveness and for the creation of new normative model of legal relations. See e.g. *Protasov V. N. Pravootnoshenie kak systema* [Legal relations as a system]. Moscow. *Yurid. lit.* [Legal literature publishing house]. 1991. P. 107—114.

5. The mentioned conclusion is proven for example by a provision of paragraph 2, part 4, article 1 of the Federal Law on the Investigative Committee of the Russian Federation dated December 28, 2010 No. 403-FZ according to which among the main Investigative Committee's tasks together with operational and qualitative crimes investigation there is the legality assurance while receiving, registering and examining crimes reports, initiating criminal proceedings, proceeding the preliminary investigation as well as protection of rights and liberties of a human and a citizen.

АХМАТОВ Иван Игоревич, аспирант кафедры уголовного процесса и криминалистики, Южно-Уральский государственный университет. 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 76. E-mail: darklawyer@mail.ru

Akhmatov Ivan Igorevich, a postgraduate student of Criminal Procedure and Criminalistics Department of South Ural State University. 454080, Chelyabinsk, 76 Lenin avenue. E-mail: darklawyer@mail.ru

