
**УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ
И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ**

УДК 343.101

**ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТЬ СЛЕДОВАТЕЛЕЙ
ОТ ПРОКУРОРОВ И ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ
ОПЕРАТИВНО-РОЗЫСКНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, –
ВАЖНЫЙ ЭЛЕМЕНТ СИСТЕМЫ СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ**

© 2019 г. С. А. Трухин

Волго-Вятский институт (филиал) Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Киров

E-mail: truhin.judge@mail.ru

Поступила в редакцию 16.08.2018 г.

Аннотация. В статье анализируются предлагаемые в последнее время инициатива по упразднению Следственного комитета России и варианты соответствующей реформы. Автор указывает, какие опасности таит в себе ведомственное подчинение следователей прокурорам, а также к чему сейчас приводит ведомственное подчинение следователей начальникам органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. В итоге обосновывается вывод, что независимый от органов дознания и органов прокуратуры Единый следственный комитет, а также прокурор с широкими надзорными полномочиями — это необходимые для современного правоприменения элементы системы сдержек и противовесов.

Ключевые слова: следователь, прокурор, Следственный комитет, прокурорский надзор, ведомственный контроль, предварительное следствие, оперативно-розыскная деятельность, статистика, система сдержек и противовесов.

Цитирование: Трухин С.А. Процессуальная самостоятельность следователей от прокуроров и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, – важный элемент системы сдержек и противовесов // Государство и право. 2019. № 7. С. 98–106.

DOI: 10.31857/S013207690005882-2

**PROCEDURAL INDEPENDENCE OF INVESTIGATORS,
PROSECUTORS AND BODIES CARRYING OUT
OPERATIVE-INVESTIGATIVE ACTIVITY IS AN IMPORTANT
ELEMENT OF THE SYSTEM OF CHECKS AND BALANCES**

© 2019 S. A. Trukhin

Volgo-Vyatka Institute (branch) of Kutafin University (MSAL), Kirov

E-mail: truhin.judge@mail.ru

Received 16.08.2018

Abstract. The article analyzes the recently proposed initiative to abolish the Investigative Committee of Russia and options for appropriate reform. The author points out the dangers inherent in the departmental subordination of investigators to prosecutors, as well as what the departmental subordination of investigators to the heads of bodies carrying out operational investigative activities is now leading to. As a result, it is concluded that a Single investigative Committee, independent from the bodies of inquiry and the Prosecutor's office, as well as a Prosecutor with broad Supervisory powers, are elements of a system of checks and balances necessary for modern law enforcement.

Key words: investigator, Prosecutor, investigative Committee, Prosecutor's supervision, departmental control, preliminary investigation, operational-search activity, statistics, system of checks and balances.

For citation: *Trukhin, S.A. (2019). Procedural independence of investigators, prosecutors and bodies carrying out operative-investigative activity is an important element of the system of checks and balances // Gosudarstvo i pravo=State and Law, № 7, pp. 98–106.*

В последнее время в политических кругах и средствах массовой информации активно обсуждается вопрос о реформировании Следственного комитета РФ. Предлагаются различные варианты реформы.

Некоторые говорят о простой структурной реорганизации (понижении статуса некоторых главных управлений, переводе ряда управлений в отделы) и частичном сокращении штата сотрудников¹. Однако это будет лишь «косметическим ремонтом» системы, не способным существенно улучшить ситуацию.

Другие заявляют о возможном упразднении Следственного комитета РФ с передачей его функций обратно в органы прокуратуры² либо с созданием некоей Федеральной службы расследований с ограниченной подследственностью³, т.е. все варианты предполагают сохранение в любом случае следственных аппаратов в органах внутренних дел и иных органах, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Более того, в случае создания Федеральной службы расследований не исключается наделение ее полномочиями по осуществлению оперативно-розыскной деятельности.

При этом в качестве оснований для таких инициатив называются выявляемые нарушения законности при производстве предварительного следствия и коррупционные скандалы в Следственном комитете России⁴.

¹ См., напр.: Реорганизация Следственного комитета России в 2018 году [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://argi.su/po-sekretu/reorganizaciya-sledstvennogo-komiteta-rossii-v-2018-godu> (дата обращения: 29.07.2018).

² См., напр.: [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: https://www.ugpr.ru/news/2184-prokuratura-vystupila-za-edinyy-sledstvennyy-komitet?utm_medium=letter&utm_source=letter_news&utm_campaign=letter_news_2018.06.22_up_digest_w25_5&utm_content=5498521&ustp=F (дата обращения: 22.06.2018); [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <https://www.nakanune.ru/articles/113882/> (дата обращения: 29.07.2018).

³ См., напр.: [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://2018god.net/reorganizaciya-sledstvennogo-komiteta-rossii-v-2018-godu/> (дата обращения: 22.02.2018).

⁴ См., напр.: [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://2018god.net/reorganizaciya-sledstvennogo-komiteta-rossii-v-2018-godu/> (дата обращения: 22.02.2018); [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://www.rosbalt.ru/moscow/2018/02/22/1684353.html/> (дата обращения: 23.02.2018).

Между тем случай с ведомственной подчиненностью следователей прокурорам, уполномоченным осуществлять одновременно и процессуальное руководство (контроль), и надзор за следователем, в Российской Федерации уже имел место в ходе реформы 2007–2011 гг. Предлагаемые сейчас изменения (вариант передачи полномочий СК РФ обратно в органы прокуратуры), по сути, будут шагом назад — контрреформой.

Одновременно с этим ведомственная подчиненность следователей начальникам органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, (например, действующая модель следственных аппаратов при органах внутренних дел), неоднократно критиковалась еще в советской России; на нее же указывалось и в Концепции судебной реформы 1991 г.⁵ как на негативный фактор, влияющий на результаты правоприменения. В этой связи в Концепции судебной реформы, помимо прочего, предлагалось отделить следственные органы от органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, создать единый следственный аппарат, разделить функцию руководства расследованием от функции надзора за ним.

Таким образом, создание Следственного комитета РФ в 2007–2011 гг. выглядело как частичная реализация указанной Концепции.

Подчеркну, что речь идет именно о ведомственной самостоятельности, а не о процессуальной неподнадзорности органам прокуратуры (на самом деле, как представляется, у прокуратуры должны быть эффективные и широкие полномочия по надзору за законностью действий следственных органов).

При этом реализация инициативы ведомственного подчинения следователей органам прокуратуры сама по себе *вовсе не будет являться гарантией от злоупотреблений властью и коррупционных преступлений* со стороны отдельных следователей и (или) их непосредственных руководителей. В подтверждение данного вывода свидетельствуют факты неоднократного привлечения в последние

⁵ Утверждена Постановлением ВС РСФСР от 24.10.1991 г. № 1801–1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44, ст. 1435.

годы к уголовной ответственности за коррупционные преступления и самих прокуроров⁶.

Выявляемые в действиях Следственного комитета РФ нарушения законности еще не свидетельствуют о неверности прежнего законодательного решения о его создании, а причины могут быть связаны с иными факторами, в том числе с кадровой политикой в данном ведомстве, ослаблением полномочий прокурора по надзору за следователями и т.п.

При этом некоторые авторы, наоборот, указывают на необходимость продолжения начатой в 1991 г. реформы правоохранительной системы⁷.

Поэтому нельзя все время какие-то отдельные проблемы и казусы возводить в ранг фундаментальных и сразу же принимать решения об упразднении органа, допустившего нарушения. Напротив, дальновидного законодателя должна отличать возможность эффективного правового моделирования и прогнозирования последствий принимаемых им нормативных правовых актов.

А представим ситуацию, если после упразднения Следственного комитета РФ и передачи его функций органам прокуратуры злоупотребления будут допущены уже следователями прокуратуры? Тогда что: встанет вопрос о новой реформе следствия?

⁶ См., напр.: приговор Центрального районного суда г. Читы от 22.04.2015 г. в отношении Читинского транспортного прокурора Коробейникова А.В. по ч. 6 ст. 290 УК РФ [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <https://centr-cht.sudrf.ru> (дата обращения: 23.02.2018); приговор Ленинского районного суда города Орска Оренбургской области от 14.04.2016 г. в отношении заместителя прокурора Октябрьского района города Орска Оренбургской области Неретина Н.Н. по п. «в» ч. 5 ст. 290 УК РФ [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <https://leninskyorsk-orb.sudrf.ru> (дата обращения: 23.02.2018); приговор Богучанского районного суда Красноярского края от 16.05.2013 г. в отношении прокурора Богучанского района Красноярского края Лычковского Р.А. по ч. 3 ст. 30, п/п. «б», «в» ч. 5 ст. 290 УК РФ [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <https://boguchan-krk.sudrf.ru> (дата обращения: 23.02.2018); приговор Энгельсского районного суда Саратовской области от 17.05.2017 г. в отношении прокурора г. Энгельса Саратовской области Зубакина В.Ю. по п. «в» ч. 5 ст. 290, ч. 3 ст. 159, ч. 3 ст. 159, п. «в» ч. 5 ст. 290, ч. 1 ст. 290, ч. 1 ст. 286, ч. 3 ст. 159, ч. 3 ст. 159, п. «в» ч. 5 ст. 290 УК РФ [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <https://engelsky-sar.sudrf.ru> (дата обращения: 23.02.2018); приговор Бердского городского суда Новосибирской области от 09.06.2017 г. в отношении Искитимского межрайонного прокурора Новосибирской области Ситникова Г.В. по ч. 3 ст. 159 УК РФ – за мошенничество с использованием служебного положения [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <https://berdsky-nsk.sudrf.ru> (дата обращения: 23.02.2018).

⁷ См., напр.: Кондрашев А.А. Судебная реформа в России: проблемы реализации и варианты решений // Актуальные проблемы рос. права. 2017. № 2. С. 209–218.

Однако такое «казуальное законотворчество» не сможет стать надлежащей основой для функционирования правового государства.

Следует отметить, что идея о необходимости создания Следственного комитета РФ появилась в советской уголовно-процессуальной науке. Многие ученые, а также практические работники правоохранительных органов высказывались об этом⁸. Данная инициатива обсуждалась и на законодательном уровне – Верховным Советом СССР⁹.

Даже Генеральный прокурор СССР Н.С. Трубин, выступая в феврале 1991 г. на Всесоюзном совещании работников прокуратуры, высказывался за ликвидацию в органах прокуратуры следственных подразделений и за учреждение (хотя и в перспективе) вневедомственного Следственного комитета¹⁰.

В итоге документально на государственном уровне идея о создании единого Следственного комитета оформилась в Концепции судебной реформы в РСФСР 1991 г., после чего она была частично и поэтапно реализована в Федеральном законе от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»¹¹, а затем в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»¹², в результате которых был создан Следственный комитет РФ, выделившийся из системы органов прокуратуры и ставший затем самостоятельным ведомством, имевшим ограниченную ст. 151 УПК РФ подследственность. Но в системе МВД РФ и иных органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, по-прежнему сохранились собственные следственные аппараты.

Основанием для заложенной в Концепции судебной реформы 1991 г. инициативы создания

⁸ См., напр.: Государственный архив РФ (ГАРФ). Ф. 8131. Оп. 28. № 6254. Л. 70–72, 74–75; № 6256. Л. 1–4, 96–98; № 6255. Л. 38–48; Вахитов Ш.К. Место следственного аппарата в системе государственных органов // Сов. государство и право. 1988. № 2. С. 77; Карнеева Л.М. Где быть следственному аппарату // Соц. законность. 1991. № 2. С. 27; Ларин А.М., Савицкий В.М. Каким быть следственному аппарату // Сов. государство и право. 1991. № 1. С. 38.

⁹ См.: постановление ВС СССР от 18.04.1990 г. № 1438–1 «О выводах Комиссии для проверки материалов, связанных с деятельностью следственной группы Прокуратуры Союза ССР, возглавляемой Т.Х. Гдяляном» (п. 5) // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 17, ст. 278.

¹⁰ См.: Трубин Н.С. Прокуратура должна заниматься своим делом // Соц. законность. 1991. № 3. С. 8, 14; Серов Д.О., Федоров А.В. Советское следствие в канун распада СССР (1985–1991 гг.) // Росс. следователь. 2015. № 23. С. 47–53.

¹¹ См.: СЗ РФ. 2007. № 24, ст. 2830.

¹² См.: СЗ РФ. 2011. № 1, ст. 15.

независимого Следственного комитета послужила идея о том, что один и тот же орган не должен одновременно и осуществлять следственную власть, и надзирать за ней.

Эта идея не нова и зиждется на Концепции разделения властей, провозглашенной еще Ш. Монтескье в XVIII в.¹³, а также на системе сдержек и противовесов, впервые обоснованной Дж. Локком во второй половине XVII в.¹⁴, которые впоследствии были развиты юридической наукой и закреплены в законодательстве большинства современных демократических государств, в том числе и в Российской Федерации.

В Российской Федерации прокуратура не входит в систему органов исполнительной власти, но является надзорным государственным органом. Кроме того, система сдержек и противовесов актуальна и внутри каждой отдельной ветви государственной власти между органами, ее образующими.

В СССР и Российской Федерации длительное время существовала система, когда часть следственного аппарата — следователи прокуратуры — подчинялась прокурорам, осуществлявшим одновременно и ведомственное руководство (контроль), и прокурорский надзор за ними. От этой системы отказались в 2007–2011 гг., реализуя частично положения, заложенные в Концепции судебной реформы 1991 г.

Таким образом, идея о создании единого Следственного комитета и отделения его от прокуратуры существует гораздо дольше, чем идея о контрреформе — возвращении следствия в систему органов прокуратуры, не говоря уже про идеи о разделении властей и о системе сдержек и противовесов, которые существуют уже несколько столетий, т.е. организационно-правовая конструкция, когда часть следственного аппарата входила в состав прокуратуры, гораздо больше проверена временем и получила отрицательные оценки большинства представителей юридической науки того времени, в том числе и руководства Генпрокуратуры СССР.

Проблемы, возникшие на практике при реализации концепции самостоятельного Следственного комитета, сами по себе еще не говорят о неправомерности идеи ведомственного отделения предварительного следствия от прокуратуры. Проблемы, как представляется, должны решаться корректировкой этого пути, а не путем контрреформы.

¹³ См.: Монтескье Ш. О духе законов. 1747 г. [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://studproject.com/polithistory/montesquieu> (дата обращения: 23.02.2018).

¹⁴ См.: [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <https://businessman.ru/new-sistema-sderzhek-i-protivovesov-opisanie-sut-i-princip.html> (дата обращения: 23.02.2018).

Из этого можно сделать вывод, что причины существующих сейчас проблем юстиции те же, что и в конце 1980 — начале 1990-х годов. Соответственно, ранее предлагавшиеся Концепцией методы их решения могут быть актуальны и сейчас (с определенной поправкой на изменившиеся обстоятельства).

Актуальна в этой связи и заложенная в Концепции идея о необходимости создания единого Следственного комитета. Конечно, то, как она была частично реализована в 2007–2011 гг., и существенное ограничение надзорных полномочий прокуратуры — это неправильно. Предварительное следствие — оно лишь предварительное, его цели: раскрыть преступление, найти подозреваемого, собрать доказательства (причем свидетельствующие как о виновности подозреваемого, так и о его возможной невинности). Главное же следствие — это судебное, поскольку суд обязан непосредственно исследовать все представленные сторонами доказательства, не связан выводами органов предварительного расследования, и только суд окончательно решает вопрос о виновности или невинности лица и все производные от этого решения вопросы. В ходе судебного следствия основная функция представления суду доказательств стороны обвинения возложена законодательством на прокурора, который поддерживает государственное обвинение. Поэтому именно прокурор является ключевой фигурой в уголовном преследовании обвиняемого.

Однако эффективный прокурорский надзор за предварительным следствием и уголовное преследование возможны и без «сращивания» органов предварительного следствия и прокуратуры, тогда как такое «сращивание», наоборот, может отрицательно повлиять на состояние законности в данной сфере.

Ситуация, когда органы предварительного следствия самостоятельны, но подвергаются постоянному и действенному прокурорскому надзору с надлежащим инструментарием прокурорских надзорно-процессуальных полномочий, как раз и будет являться тем самым элементом системы сдержек и противовесов, необходимым для обеспечения законности при осуществлении уголовного преследования, его двоякой задачи: 1) неотвратимости уголовной ответственности и 2) недопущения уголовного преследования невинных и (или) незаконного применения мер процессуального принуждения.

Наряду с этим следует отметить, что **необходимым элементом системы сдержек и противовесов является разграничение статистических показателей между правоохранительными ведомствами.**

Так, правоприменение в уголовном процессе — это не абстрактная категория, но деятельность конкретных живых людей, замещающих должности дознавателей, оперативных сотрудников органа дознания, следователей, руководителей следственных органов, прокуроров и т.п.

Люди в своей деятельности руководствуются не только прямыми предписаниями УПК РФ, но и своими личными интересами: продвижением по службе, отсутствием дисциплинарных взысканий, положительной оценкой их работы со стороны руководства, что на практике в значительной степени связано со статистическими показателями их служебной деятельности.

Поэтому эффективная система сдержек и противовесов возможна только в том случае, если ведомственные показатели статистической отчетности у каждого ведомства будут разделены и не зависеть друг от друга.

Соответственно, *просчеты и недостатки поднадзорного должностного лица органа предварительного следствия (следователя, руководителя следственного органа), имеющие закономерное выражение и в статистических показателях их работы, никак не должны отражаться на ведомственных показателях статистики надзорного органа (прокуратуры)*. Тогда прокуроры будут принципиально реагировать на допущенные следственными органами нарушения, не опасаясь в последующем упреков уже в свой адрес в плохой координирующей и контролирующей роли.

Однако если следователь будет ведомственно подчинен прокурору, а прокурор, по сути, будет его непосредственным руководителем (как и существовало ранее до 2007 г. в органах прокуратуры), то допущенные следователем нарушения будут свидетельствовать о ненадлежащем ведомственном контроле (руководстве) со стороны самого прокурора за деятельностью подчиненного следователя, допустившего, например, необоснованное задержание, возбуждение ходатайства о заключении под стражу лица, незаконные обыски в жилище и т.п. Соответственно, это может вызвать противоречие между реальными требованиями законодательства при его применении прокурором и ценностно-статистическими интересами прокурора, влияющими и на его личные блага (оценку его работы со стороны вышестоящего руководства, продвижение по службе, премирование или, наоборот, дисциплинарные взыскания и т.п.).

И сейчас на практике несоответствие установленных критериев статистики требованиям законодательства нередко ведет к так называемой *поведенческой интерпретации закона* — когда закон трактуется в интересах определенных социальных групп (например, в статистических интересах

отдельных представителей правоохранительных органов) с подменой общего правового интереса, что ведет в итоге к существенным проблемам правоприменения¹⁵.

Поэтому перед людьми не надо ставить выбор: или надлежащее правоприменение, какое имел в виду законодатель, или личное благо. Критерии статистики, напротив, должны соответствовать целям и задачам, предписываемым законом, буквальному смыслу, заложенному законодателем в нормах права. Тогда и правоприменение будет надлежащим.

Выявление критериев статистики, негативно влияющих на правоприменение, и разработка на основе этого предложений по изменению данных критериев в целях улучшения правоприменения возможны путем использования разработанного автором *метода ценностно-статистической регуляции правоприменения*¹⁶. Этот метод основан на том, что статистика является центральным нервом всей правоохранительной системы. Установки большинства сотрудников правоохранительных органов в значительной степени направлены не на достижение абстрактных «высоких» общественно полезных целей, предписанных законом, но на формирование конкретных статистических показателей работы. С этим бороться бесполезно, но, осознав это, можно деятельностью правоприменителей эффективно управлять, грамотно меняя критерии статистики их работы и разделяя эти критерии между различными органами (в этом — принципиальное отличие данного метода от содержавшегося в Концепции судебной реформы 1991 г. «утопичного» предложения отказаться от использования статистики при оценке работы конкретных правоохранителей).

В рамках настоящей статьи при применении данного метода ценностно-статистической регуляции правоприменения акцентируем внимание на вопросах, связанных с организационной составляющей системы правоохранительных органов.

Как уже говорилось, принципиальность прокуроров при осуществлении надзора за предварительным следствием и, соответственно, действенность надзора будут прямо зависеть от того, несет ли прокурор персональную ответственность за эффективность организации работы следователя или нет, т.е. если прокурор не является

¹⁵ Подробнее об этом см.: Трухин С.А. Значение и перспективы совершенствования стадии возбуждения уголовного дела // Росс. судья. 2017. № 11. С. 28–32; Его же. Метод ценностно-статистической ориентации правоприменения в уголовном процессе // Государство и право. 2014. № 9. С. 115–122.

¹⁶ Подробнее о сути данного метода см.: Трухин С.А. Метод ценностно-статистической ориентации правоприменения в уголовном процессе. С. 115–122.

непосредственным руководителем следователя и не отвечает за просчеты и ошибки, допущенные следователем, то он полностью «внутренне» свободен в применении уголовно-процессуальных мер реагирования и ведомственно не заинтересован в укрытии этих ошибок.

Поэтому контрреформа — включение следователей в систему органов прокуратуры — таит в себе опасность утери прокурорами принципиальности при оценке законности в действиях подконтрольных им следователей. Соответственно, орган предварительного следствия должен быть организационно отделен от прокуратуры.

Причем надо пойти дальше. Статистические показатели количества реабилитированных на стадии предварительного следствия лиц не должны влиять на оценку деятельности прокурора, если прокурор не был согласен с ходатайством следователя о применении к данному лицу мер пресечения (в том числе при избрании мер пресечения в виде подписки о невыезде и надлежащем поведении, личного поручительства и т.п.), а также если прокурор ранее не утверждал обвинительного заключения. Это снизит вероятность формирования обвинительного уклона прокуроров по отдельным уголовным делам.

По тем же причинам необходимо *разделить ведомственные статистические интересы органов предварительного следствия и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.* Сейчас же получается, что начальникам органов, осуществляющих ОРД, подчиняются в качестве их заместителей руководители следственных аппаратов тех же органов (например, следственных органов внутренних дел подразделений) и входящие в их состав следователи.

Начальники органов, осуществляющих ОРД, прямо заинтересованы в положительной динамике раскрываемости преступлений, а также в выявлении латентных «рейтинговых» преступлений (в сфере незаконного оборота наркотиков, противодействия коррупции, в сфере экономической деятельности и т.п.). Причем при осуществлении данной оперативно-розыскной деятельности не исключены провокации преступлений, фальсификация доказательств, принуждение заподозренных лиц к самооговору (многочисленные примеры этого есть и в правоприменительной практике¹⁷).

¹⁷ См., напр.: апелляционное определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 3 марта 2016 г. по делу № 44-АПУ16-1 в отношении А. по ст. 286 ч. 3 п. «а» УК РФ, Соловьева и Зеленина по ст. 303 ч. 4 УК РФ [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1421486/ (дата обращения: 04.03.2018); апелляционное определение Судебной коллегии по уголовным делам Самарского областного суда от 27 июля 2017 г. № 22-4213/2017

Особо показателен следующий пример. Приговором Новгородского районного суда Новгородской области от 6 апреля 2015 г. по делу № 1-47/2015¹⁸ с учетом изменений, внесенных апелляционным приговором Новгородского областного суда от 3 июля 2015 г. № 1-47/15-22-888/15¹⁹, начальник отдела уголовного розыска МО МВД России «Новгородский» Ш. и оперуполномоченный ОУР МО МВД России «Новгородский» Т. были осуждены по ч. 4 ст. 303 и ч. 2 ст. 228 УК РФ. Они были признаны виновными в том, что с целью приукрасить действительное положение дел на вверенном участке работы путем увеличения служебных показателей в сфере выявления и раскрытия фактов незаконного оборота наркотиков совершили фальсификацию результатов оперативно-розыскной деятельности, а именно: надели на находившегося в отделе полиции гражданина В. наручники, подбросили ему в карман одежды наркотики, затем вывезли его на пост ГИБДД, где пригласили понятых и оформили изъятие наркотиков, что повлекло последующее незаконное привлечение к уголовной ответственности и содержание под стражей указанного невиновного лица. При этом, как следует из признанных достоверными и положенных в основу приговора показаний свидетеля Х. — бывшего оперуполномоченного уголовного розыска, когда он явился на допрос к следователю, расследовавшему дело по хранению В. наркотиков, следователь дал ему заранее изготовленный текст протокола допроса, в котором были указаны недостоверные сведения, но, несмотря на это, он подписал данный протокол.

Как видно из указанного приговора, следователь органа внутренних дел не проявил принципиальности и не принял во внимание доводов подозреваемого В. о фальсификации результатов ОРД при всей их очевидности, а задержал его и обратился в суд с ходатайством о заключении под стражу.

Однако по смыслу ст. 6, 75, 88, 89 УПК РФ следователь, получив рассекреченные материалы оперативно-розыскной деятельности, представленные

в отношении А., П., Б., И. по п. «в» ч. 3 ст. 286, ч. 2 ст. 228, ч. 4 ст. 303 УК РФ [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <https://oblsud-sam.sudrf.ru> (дата обращения: 04.03.2018); Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 13.03.2002 г. № 60п2002 в отношении оперуполномоченного УР Олжотского РОВД Корякского автономного округа Б. по ч. 2 ст. 302 УК РФ за принуждение обвиняемого к даче признательных показаний // СПС «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда РФ от 05.12.2002 г. № 49-о02-63 // Там же.

¹⁸ См.: [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <https://novgorodski-nvg.sudrf.ru/> (дата обращения: 04.03.2018).

¹⁹ См.: [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <https://oblsud-nvg.sudrf.ru> (дата обращения: 02.08.2018).

в установленном законодательством порядке²⁰, или сведения о возможной причастности к преступлению по уже возбужденному уголовному делу какого-либо конкретного лица, должен объективно и беспристрастно оценить данные материалы оперативно-розыскной деятельности на предмет их допустимости (получения в порядке, установленном законодательством об ОРД), отсутствия провокации преступления, а также на предмет их достоверности.

И в случае установления следователем каких-либо вышеуказанных нарушений со стороны оперативных сотрудников при осуществлении оперативно-розыскной деятельности следователь обязан принять соответствующее процессуальное решение: отказать в возбуждении уголовного дела либо прекратить уже возбужденное уголовное дело и (или) отказать от уголовного преследования невиновного лица. Однако такое решение следователя может повлечь ухудшение статистических показателей работы соответствующего органа, осуществляющего ОРД, т.е. и его начальника.

А если начальник органа, осуществляющего ОРД, является, по сути, и вышестоящим (пусть и не непосредственным) начальником следователя и имеет право инициировать и (или) принимать решения о поощрении либо дисциплинарном наказании этого следователя, то в указанной ситуации перед следователем возникает дилемма: исполнить законодательство или поступить в угоду статистическим интересам руководства соответствующего правоохранительного органа, *т.е. на психологическом уровне это можно назвать конфликтом интересов*. И перед людьми нельзя ставить такой выбор: личное благо или надлежащее правоприменение. Поэтому нахождение следователя в ведомственном подчинении руководства органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, — это, мягко говоря, существенный фактор риска злоупотреблений со стороны следователя и отсутствия его принципиальной реакции на нарушения, допущенные со стороны оперативных сотрудников, что в итоге может привести к искажению и фальсификации доказательств, нарушению прав граждан. Соответственно, от моральных качеств следователя, его объективности и непредвзятости многое зависит, в связи с чем анализируемый фактор негативного влияния ведомственной подчиненности следователя руководству органа, осуществляющего ОРД, необходимо устранять.

Одновременно с этим нужно полностью исключить влияние ведомственных показателей статистики органов, осуществляющих ОРД (раскрываемость преступлений, их выявление и профилактика), на ценностно-статистические интересы следователя, т.е. оценка работы органа, в котором состоит следователь, должна осуществляться без учета этих критериев статистики. Реализовать это можно, лишь организационно отделив органы предварительного следствия от органов дознания, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность и профилактику преступлений. Причем опасения плохого взаимодействия следователей и оперативных сотрудников²¹, как представляется, напрасны. При правильном закреплении критериев статистики относительно выявляемости и раскрываемости преступлений (например, выставлять соответствующий статистический результат только при направлении уголовного дела в суд) оперативные сотрудники будут до конца на протяжении всего предварительного следствия заинтересованы в обеспечении оперативной поддержки работы следователя. Кроме того, нужно предоставить оперативным подразделениям право обжаловать прокурору незаконные действия и бездействие следователя.

Вместе с тем потенциальную возможность злоупотребления следователями полномочиями в рамках своей ведомственной самостоятельности можно нивелировать законодательным закреплением правила, что следователь может возбуждать перед судом ходатайства об избрании мер пресечения или о производстве следственных и иных процессуальных действий, ограничивающих конституционные права граждан, только с согласия прокурора. Это будет эффективным барьером от злоупотреблений, поскольку наиболее существенно права граждан, в том числе предпринимателей, могут быть ущемлены именно в результате применения мер пресечения и производства таких процессуальных действий.

Права потерпевших на доступ к правосудию можно дополнительно гарантировать тем, что предоставить прокурорам право по жалобам потерпевших отменять постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении или приостановлении уголовного дела без ограничения их определенным сроком (за исключением срока в один год с момента прекращения уголовного дела по основаниям, влекущим ухудшение положения реабилитированного лица).

²⁰ См.: пункты 8, 9, 14–20 Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд, утвержденной Приказом МВД России № 776, Минобороны России № 703, ФСБ России № 509, ФСО России № 507, ФТС России № 1820, СВР России № 42, ФСИН России № 535, ФСКН России № 398, СК России № 68 от 27.09.2013 г. // Росс. газ. 2013. 13 дек.

²¹ См., напр.: Поздняков М.Л. Каким не стать Следственному комитету России к 2017 г. // Уголовное судопроизводство. 2014. № 1. С. 20–24.

* * *

Таким образом, *необходимо не отказываться от начатой в 2007 г. реформы предварительного следствия, но продолжить ее, осуществив следующее:*

1. Изъять у всех органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, следственные аппараты и передать их в ведомство единого следственного органа (Следственного комитета РФ, Федеральной службы расследований или единого следственного органа под иным названием, не меняющим его сути, но в любом случае не имеющего полномочий на осуществление ОРД).

2. Совершенствовать полномочия прокурора по надзору за предварительным следствием, в том числе установив возможность возбуждения следователем перед судом ходатайств об избрании мер пресечения или о производстве процессуальных действий, ограничивающих конституционные права граждан, только с согласия прокурора. По жалобе потерпевшего предоставить прокурору право отменять постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении или приостановлении уголовного дела без ограничения их сроком (за исключением срока в один год с момента прекращения уголовного дела по основаниям, влекущим ухудшение положения реабилитированного лица).

3. Предоставить прокурорам полномочия осуществлять предварительное следствие по уголовным делам о преступлениях, совершенных следователями единого следственного комитета и в отношении них.

4. Разделить ведомственные критерии оценки статистической отчетности органов, осуществляющих ОРД, следственных органов и прокуроров. За раскрываемость преступлений, выявление латентных преступлений и их профилактику должны отвечать только органы дознания, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность; прокурор за них не должен отвечать. За эффективность предварительного следствия (соблюдение процессуальных сроков, полноту и объективность предварительного следствия и доследственных проверок, за законность и обоснованность предъявленного обвинения и т.п.) должны отвечать только следователи и их руководители. Прокуроры же должны отвечать за законность в узком смысле слова: за законность при даче согласия на возбуждение перед судом ходатайств о применении мер пресечения, о производстве процессуальных действий, ограничивающих конституционные права граждан; за законность при утверждении обвинительного заключения (обвинительного акта); а также за законность рассмотрения жалоб потерпевших и иных лиц. Статистические показатели работы

прокуроров не должны быть завязаны на статистические показатели работы поднадзорных органов.

5. Предоставить возможность руководителям органов, осуществляющих ОРД, обжаловать прокурору незаконные действия и бездействие следователя.

Понятно, что предложения по созданию единого следственного органа повлекут негативные отзывы у многих представителей правоохранительных органов, так как наличие в системе прокуратуры или органа, осуществляющего ОРД, следственного аппарата усиливает властную «мощь» соответствующего органа, помогает более простым способом добиваться «нужных» статистических показателей, чем при независимом следователе. Как представляется, именно ввиду этих бюрократических причин до сих пор не реализованы многие идеи, изложенные в Концепции судебной реформы 1991 г.

Однако во главу угла должны ставиться не ведомственные интересы отдельных представителей государственных органов, но интересы государства и общества в целом и интересы законопослушных граждан, закрепленные в ст. 6 УПК РФ, а также в ст. 18 Конституции РФ, провозгласившей, что именно права и свободы человека и гражданина определяют смысл деятельности законодательной и исполнительной ветвей власти и обеспечивают правосудием.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вахитов Ш.К. Место следственного аппарата в системе государственных органов // Сов. государство и право. 1988. № 2. С. 77.
2. Карнеева Л.М. Где быть следственному аппарату // Соц. законность. 1991. № 2. С. 27.
3. Кондрашев А.А. Судебная реформа в России: проблемы реализации и варианты решений // Актуальные проблемы рос. права. 2017. № 2. С. 209–218.
4. Ларин А.М., Савицкий В.М. Каким быть следственному аппарату // Сов. государство и право. 1991. № 1. С. 38.
5. Монтескьё Ш. О духе законов. 1747 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://studproject.com/polithistory/montesquieu> (дата обращения: 23.02.2018).
6. Поздняков М.Л. Каким не стать Следственному комитету России к 2017 г. // Уголовное судопроизводство. 2014. № 1. С. 20–24.
7. Реорганизация Следственного комитета России в 2018 году [Электронный ресурс] – Режим доступа: URL: <http://argi.su/po-sekretu/reorganizaciya>

- sledstvennogo-komiteta-rossii-v-2018-godu (data obrashcheniya: 29.07.2018).
8. Серов Д.О., Федоров А.В. Советское следствие в канун распада СССР (1985–1991 гг.) // Росс. следователь. 2015. № 23. С. 47–53.
 9. Трубин Н.С. Прокуратура должна заниматься своим делом // Соц. законность. 1991. № 3. С. 8, 14.
 10. Трухин С.А. Значение и перспективы совершенствования стадии возбуждения уголовного дела // Росс. судья. 2017. № 11. С. 28–32.
 11. Трухин С.А. Метод ценностно-статистической ориентации правоприменения в уголовном процессе // Государство и право. 2014. № 9. С. 115–122.
 4. Larin A.M., Savickij V.M. Kakim byt' sledstvennomu apparatu // Sov. gosudarstvo i pravo. 1991. № 1. P. 38.
 5. Montes'yo Sh. O duhe zakonov. 1747 g. [Elektronnyj resurs] – Rezhim dostupa: URL: <http://studproject.com/polithistory/montesquieu> (data obrashcheniya: 23.02.2018).
 6. Pozdnyakov M.L. Kakim ne stat' Sledstvennomu komitetu Rossii k 2017 g. // Ugolovnoe sudoproizvodstvo. 2014. № 1. P. 20–24.
 7. Reorganizaciya Sledstvennogo komiteta Rossii v 2018 godu [Elektronnyj resurs] – Rezhim dostupa: URL: <http://argi.su/po-sekretu/reorganizaciya-sledstvennogo-komiteta-rossii-v-2018-godu> (data obrashcheniya: 29.07.2018).
 8. Serov D.O., Fedorov A.V. Sovetskoe sledstvie v kanun raspada SSSR (1985–1991 gg.) // Ross. sledovatel'. 2015. № 23. P. 47–53.
 9. Trubin N.S. Prokuratura dolzhna zanimat'sya svoim delom // Soc. zakonnost'. 1991. № 3. P. 8, 14.
 10. Truhin S.A. Znachenie i perspektivy sovershenstvovaniya stadii vzbuzhdeniya ugolovnogo dela // Ross. sud'ya. 2017. № 11. P. 28–32.
 11. Truhin S.A. Metod cennostno-statisticheskoy orientacii pravoprimeneniya v ugolovnom processe // Gosudarstvo i pravo. 2014. № 9. P. 115–122.

REFERENCES

1. Vahitov Sh.K. Mesto sledstvennogo apparata v sisteme gosudarstvennyh organov // Sov. gosudarstvo i pravo. 1988. № 2. P. 77.
2. Karneeva L.M. Gde byt' sledstvennomu apparatu // Soc. zakonnost'. 1991. № 2. P. 27.
3. Kondrashev A.A. Sudebnaya reforma v Rossii: problemy realizacii i varianty reshenij // Aktual'nye problemy ross. prava. 2017. № 2. P. 209–218.
4. Larin A.M., Savickij V.M. Kakim byt' sledstvennomu apparatu // Sov. gosudarstvo i pravo. 1991. № 1. P. 38.
5. Montes'yo Sh. O duhe zakonov. 1747 g. [Elektronnyj resurs] – Rezhim dostupa: URL: <http://studproject.com/polithistory/montesquieu> (data obrashcheniya: 23.02.2018).
6. Pozdnyakov M.L. Kakim ne stat' Sledstvennomu komitetu Rossii k 2017 g. // Ugolovnoe sudoproizvodstvo. 2014. № 1. P. 20–24.
7. Reorganizaciya Sledstvennogo komiteta Rossii v 2018 godu [Elektronnyj resurs] – Rezhim dostupa: URL: <http://argi.su/po-sekretu/reorganizaciya-sledstvennogo-komiteta-rossii-v-2018-godu> (data obrashcheniya: 29.07.2018).
8. Serov D.O., Fedorov A.V. Sovetskoe sledstvie v kanun raspada SSSR (1985–1991 gg.) // Ross. sledovatel'. 2015. № 23. P. 47–53.
9. Trubin N.S. Prokuratura dolzhna zanimat'sya svoim delom // Soc. zakonnost'. 1991. № 3. P. 8, 14.
10. Truhin S.A. Znachenie i perspektivy sovershenstvovaniya stadii vzbuzhdeniya ugolovnogo dela // Ross. sud'ya. 2017. № 11. P. 28–32.
11. Truhin S.A. Metod cennostno-statisticheskoy orientacii pravoprimeneniya v ugolovnom processe // Gosudarstvo i pravo. 2014. № 9. P. 115–122.

Сведения об авторе

ТРУХИН Сергей Алексеевич — кандидат юридических наук, судья Яранского районного суда Кировской области; 612260 Кировская область, г. Яранск, ул. Карла Маркса, д. 14; преподаватель Волго-Вятского института (филиал) Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА); 610000 Кировская область, г. Киров, ул. Московская, д. 30

Authors' information

TRUKHIN Sergey A. — PhD in Law, judge, Yaransky district court of Kirov region; 14 Karl Marx street, 612260 Kirov region, Yaransk, Russia; teacher, Volgo-Vyatka Institute (branch) of Kutafin University (MSAL); 30 Moskovskaya street, 610000 Kirov region, Kirov, Russia