

На правах рукописи

ПОТАПОВ Денис Валерьевич

**ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СЛЕДОВАТЕЛЯ,
РУКОВОДИТЕЛЯ СЛЕДСТВЕННОГО ОРГАНА
И ПРОКУРОРА В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ
ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ**

Специальность 12.00.09 – уголовный процесс

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2019

Работа выполнена в частном образовательном учреждении высшего образования «Нижегородская правовая академия»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
заслуженный деятель науки Российской Федерации
заслуженный юрист Российской Федерации
Гаврилов Борис Яковлевич

Официальные оппоненты: **Халиулин Александр Германович,**
доктор юридических наук, профессор, заведующий
кафедрой прокурорского надзора за исполнением
законов в оперативно-розыскной деятельности и
участия прокурора в уголовном судопроизводстве
ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры
Российской Федерации»

Колоколов Никита Александрович, доктор
юридических наук, доцент, профессор кафедры
уголовно-правовых дисциплин ФГБОУ ВО
«Московский педагогический государственный
университет»

Ведущая организация: Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«Волгоградский государственный университет»

Защита диссертации состоится «13» июня 2019 г. в «16» час. «00» мин.
на заседании диссертационного совета Д 203.002.01, созданного на базе
ФГКОУ ВО «Академия управления Министерства внутренних дел
Российской Федерации» по адресу: 125171, г. Москва, ул. Зои и Александра
Космодемьянских, д.8, ауд. 406.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Академии
управления МВД России: <https://a.mvd.pf>.

Автореферат разослан 9 апреля 2019 г.

Врио ученого секретаря диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

А. М. Кустов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования определяется необходимостью пересмотра традиционного правового механизма противодействия преступности, включая современную организацию взаимодействия прокурора с органами, осуществляющими раскрытие и расследование преступлений.

О необходимости существенного повышения качества предварительного следствия, усиления надзора за его законностью Президент Российской Федерации В. В. Путин заявил на расширенных заседаниях коллегий МВД России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации в 2018 году. На недостаточную эффективность средств прокурорского реагирования в случае выявления нарушений закона следователями обратила внимание Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москалькова в докладе о деятельности за 2017 год. Обеспокоенность качеством предварительного следствия прозвучала в выступлении Генерального прокурора Российской Федерации Ю. Я. Чайки в Совете Федерации 17 апреля 2018 года.

Несмотря на ряд статистических показателей, свидетельствующих о некотором улучшении состояния законности при производстве предварительного следствия, другие статистические данные настораживают. Так, не снижается доля уголовных дел, возвращаемых судом прокурору в порядке ст. 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) и прокурором – следователю для дополнительного расследования. По уголовным делам, расследованным следователями органов внутренних дел, показатель качества составляет соответственно, 0,5 % и 4 % от общего количества направленных в суд уголовных дел.

Возрастает количество жалоб в суд на действия должностных лиц, осуществляющих предварительное расследование (на протяжении последних лет – в пределах 130 тыс. ежегодно). Увеличивается количество нарушений в

деятельности следователей, выявляемых прокурорами (возросло до 5,2 млн. в год).

Продолжается научная дискуссия о взаимоотношениях прокурора, следователя и руководителя следственного органа в связи с принятием Федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», которым полномочия по процессуальному руководству следствием от прокурора были переданы руководителю следственного органа.

Различные варианты реформирования досудебного производства рассматриваются в Федеральном Собрании Российской Федерации, предлагаются общественными объединениями, политическими деятелями и учеными.

Актуальность темы возрастает на фоне обсуждаемых предложений о введении в уголовное судопроизводство России института следственного судьи, усиления состязательности на стадии предварительного расследования и предложения о возвращении прокурору ранее утраченных полномочий в части осуществления им процессуального контроля за расследованием уголовных дел.

Интерес к теме исследования высок именно сейчас, поскольку Россия, как и многие страны, входит в эпоху цифровых технологий. Как отметил Президент Российской Федерации В. В. Путин, «тот, кто использует эту технологическую волну, вырвется далеко вперед. Тех, кто не сможет этого сделать, она – эта волна – просто захлестнет, утопит. Технологическое отставание, зависимость означают снижение безопасности и экономических возможностей страны»¹.

В связи с этим, а также учитывая возрастание угрозы для национальной безопасности в сфере информационных технологий, возникает

¹ Послание Президента Федеральному Собранию 1 марта 2018 года. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 01.03.2018).

необходимость пересмотреть традиционный правовой механизм противодействия преступности, включая современную организацию взаимодействия прокурора с органами, осуществляющими раскрытие и расследование преступлений, прежде всего, органами предварительного следствия. Для борьбы с этими преступлениями требуются перемены в технологии доказывания, создание новой модели досудебного производства. Цифровые технологии, которые приобрели правовую форму, целесообразно распространить и на производство по иным уголовным делам как ответ на требование времени.

Таким образом, разработка путей совершенствования правовой формы взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора отвечает актуальным потребностям уголовного судопроизводства.

Степень разработанности темы диссертационного исследования.

Первоначальный, фундаментальный вклад в разработку проблематики взаимодействия прокурора и судебного следователя в период действия Устава уголовного судопроизводства внесли Н. А. Буцковский, Н. В. Муравьев, Н. Н. Полянский, В. К. Случевский, И. Я. Фойницкий и другие. Они исходили из того, что судебный следователь является судебным органом и одновременно органом предварительного расследования, а прокурор – сторона обвинения. Н. В. Муравьев, Н. Н. Полянский заложили основы учения об обвинительной власти во главе с прокурором и уголовном иске, право на который принадлежит последнему, что имеет непреходящее значение для создания состязательной уголовно-процессуальной модели.

В период действия первых советских уголовно-процессуальных кодексов (1922, 1923 гг.) существенный вклад в разработку этой темы внесли А. Я. Вышинский, М. М. Гродзинский, П. И. Люблинский, М. С. Строгович и другие ученые. Они развили учение о руководящей роли прокурора по отношению к органу предварительного следствия, который уже не считался судебным органом.

Новый этап в развитии этого учения наступил с принятием УПК РСФСР (1960 г.) благодаря трудам таких советских процессуалистов, как В. Д. Арсеньев, В. И. Басков, Н. В. Жогин, А. М. Ларин, П. Ф. Пашкевич, И. Л. Петрухин, М. А. Чельцов, В. М. Савицкий, Ф. Н. Фаткуллин, а также других. Однако, в позднесоветский период возникла и укрепилась усилиями Н. С. Алексеева, А. И. Бастрыкина, А. П. Гуляева, З. З. Зинатуллина, В. Т. Томина и других ученых концепция о процессуальной самостоятельности следователя, которая не соответствовала прежним представлениям о руководящей процессуальной роли прокурора, но оказалась востребованной при создании Следственного комитета Российской Федерации (далее – СК РФ) и новой правовой модели взаимодействия прокуратуры и предварительного следствия.

В последние 20 лет исследования по данной теме проводились многими учеными, одни из них придерживаются концепции о руководящей роли прокурора по отношению к следователю, руководителю следственного органа (А. С. Александров, И. А. Зинченко, Н. Н. Ковтун, Г. Н. Королев, А. А. Тарасов, А. В. Смирнов, А. Г. Халиулин и др.); другие авторы развивают теорию о главенствующей роли следственной власти в досудебном производстве (А. М. Багмет, А. И. Бастрыкин, Ю. П. Боруленков, В. Н. Григорьев, А. А. Давлетов, Ю. В. Деришев, Н. А. Колоколов, А. В. Победкин, Ю. А. Цветков и др.). Есть авторы, придерживающиеся мнения о необходимости совершенствования отдельных уголовно-процессуальных институтов. (В. П. Божьев, Б. Я. Гаврилов, В. Б. Ястребов, И. С. Дикарев, С. А. Шейфер и др.).

Несогласованность взаимодействия прокурора, руководителя следственного органа, следователя к настоящему времени в юридической литературе освещена в достаточной степени, однако пути разрешения этой проблемы как учеными, так и практикующими юристами предлагаются различные. В научных исследованиях так и не выработана идея, объединяющая сторонников и противников состоявшейся в 2007 году

уголовно-процессуальной реформы, которая изменила механизм взаимодействия прокурора, следователя, руководителя следственного органа в досудебном уголовном производстве.

Объектом исследования являются уголовно-процессуальные отношения, возникающие в ходе досудебного производства между прокурором, следователем, руководителем следственного органа.

Предметом исследования являются особенности взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора в досудебном производстве по уголовному делу, регламентированные нормами уголовно-процессуального законодательства, а также содержание и практика их применения.

Целью диссертационного исследования является получение новых знаний об особенностях взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора в досудебном производстве по уголовному делу и разработка механизма взаимодействия органов публичного уголовного преследования на основе цифровых технологий, позволяющих обеспечить высокий уровень защиты общества от преступности путем осуществления уголовного преследования в состязательной уголовно-процессуальной форме.

Вышеуказанная цель исследования обусловила постановку и решение следующих основных задач:

- проанализирован генезис современной формы досудебного производства и взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора;
- исследовано научное обеспечение взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора в досудебном производстве;
- охарактеризована цифровая информационная платформа как элемент уголовно-процессуального взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора;

- проанализированы основные направления взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора в стадии возбуждения уголовного дела;

- выявлены и проанализированы причины несогласованности взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора в ходе предварительного следствия;

- разработаны предложения и рекомендации по совершенствованию взаимодействия субъектов обвинения в состязательном досудебном уголовном производстве, агрегированном на цифровой информационной платформе.

Научная новизна исследования заключается в обосновании необходимости перехода на состязательный механизм уголовно-процессуального взаимодействия прокурора с субъектами предварительного следствия, как органами уголовного преследования; развитии классической теории о стороне обвинения во главе с прокурором, которому в процессуальном отношении перед судебными органами подчинены любые «агенты обвинения» (т.е. субъекты выявления, раскрытия, расследования преступлений и изобличения лиц их совершивших); в обосновании главенствующей роли прокурора в формировании обвинительных доказательств при взаимодействии с органами предварительного уголовного преследования (расследования); в использовании цифровых технологий в сфере уголовно-процессуального взаимодействия участников стороны обвинения для обоснования авторской концепции; в обосновании возможности достижения максимального эффекта реформирования взаимодействия прокурора, следователя и руководителя следственного органа путем перехода на новую форму взаимодействия с использованием цифровой информационной платформы.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в получении знаний об особенностях взаимодействия следователя,

руководителя следственного органа и прокурора в досудебном производстве по уголовному делу.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в возможности использования выводов и полученных результатов в практической деятельности органов прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации, МВД России, в правотворческой деятельности при создании новых норм УПК РФ, в научно-исследовательской, педагогической деятельности образовательных организаций, в частности, при изучении таких дисциплин, как «Уголовно-процессуальное право» и «Уголовный процесс», в том числе системы МВД России.

Методология и методы исследования. Для получения и проверки полученных результатов исследования в диссертации использовались методы научного познания:

– диалектико-материалистический, который позволил провести изучение правовых основ взаимодействия прокурора и органа предварительного расследования (следователя, руководителя следственного органа) как части государственно-правовой надстройки в ее диалектическом развитии и во взаимосвязи с социально-экономическим базисом и другими элементами материального мира;

– анализа, с помощью которого были выявлены и исследованы отдельные элементы правовой модели взаимодействия прокурора и органа предварительного расследования (следователя, руководителя следственного органа), которые сопоставлены между собой и другими элементами уголовно-процессуальной системы досудебного производства;

– синтеза, что позволило сформировать авторское видение уголовно-процессуальной организации взаимодействия прокурора и органов предварительного расследования (следователя, руководителя следственного органа) в состязательном процессе;

– системно-структурного анализа, с помощью которого были получены новые знания о сущности взаимодействия прокурора, следователя, руководителя следственного органа в различных стадиях досудебного производства, как подсистеме уголовного судопроизводства;

– моделирования, который позволил разработать механизм взаимодействия прокурора с другими субъектами досудебного производства по уголовному делу на информационной платформе, где агрегированы все функции правового государства;

– социологический, использование которого позволило выявить мнение сотрудников прокуратуры и органов предварительного следствия относительно отдельных проблем взаимодействия прокурора, следователя, руководителя следственного органа;

– статистический, что обеспечило выдвижение гипотез, их проверку, а также формулирование и обоснование авторских выводов по теме исследования;

– исторический, предоставившего возможность проследить генезис уголовно-процессуальной формы взаимодействия прокурора со следователем, руководителем следственного органа на различных этапах развития российской уголовно-процессуальной системы;

– сравнительно-правовой, что помогло выявить сходство и различие существующих в различных государствах уголовно-процессуальных порядков взаимодействия прокурора и органов предварительного расследования (следователя, руководителя следственного органа).

На защиту выносятся следующие положения:

1. Научно обоснованный вывод автора о том, что современное состояние взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора исторически обусловлено генезисом следственной формы досудебного производства по уголовным делам при смешанном типе уголовного процесса и является закономерным результатом формирования процессуального положения следователя как участника уголовного

судопроизводства, противодействующего преступности, что в постсоветский период в условиях существенных изменений российской уголовно-процессуальной политики привело к нестабильности уголовно-процессуального законодательства в части правовых форм и процессуальных правил взаимодействия следователя с другими должностными лицами, осуществляющими уголовное преследование.

2. Вывод автора о том, что организация досудебного производства находится в определенной стагнации, что является следствием нерешенного противоречия, состоящего в том, что полномочия по формированию доказательств принадлежат исключительно органу предварительного следствия, в то время как власть на принятие решений, определяющих результаты уголовного преследования, находится в компетенции органа предварительного следствия и прокурора, при фактической исключенности суда из процесса применения уголовного закона в досудебном производстве.

3. Научно обоснованный вывод диссертанта о необходимости придания прокурору руководящей роли в предлагаемом механизме взаимодействия прокурора и органов, осуществляющих предварительное расследование, с учетом неизбежной перспективы осуществления уголовно-процессуальной деятельности с применением цифровых технологий, предоставляющих широкие возможности подтверждения аутентичности информации и снимающих необходимость в следственном типе организации досудебного производства и следственной технологии доказывания.

4. Утверждение автора, основанное на результатах проведенного исследования о том, что одной из основных причин неэффективности досудебного производства являются конкурирующие полномочия прокурора и должностных лиц, осуществляющих предварительное следствие, прежде всего – руководителя следственного органа, которые подлежат модернизации с учетом следующих обстоятельств:

- прокурор должен быть полновластным руководителем уголовного преследования на досудебном производстве, который принимает

решение о начале уголовного судопроизводства и об обращении в суд с ходатайством о применении уголовного закона;

- цифровая информационная платформа, на которую неизбежно перейдет уголовно процессуальная деятельность, исключает ряд контрольных полномочий и создает гарантии допустимости информации, полученной вне процессуальной формы, в том числе и стороной защиты.

5. Вывод диссертанта, согласно которому применение уголовного закона в условиях состязательного типа уголовного процесса и агрегированности его на цифровую информационную платформу должно быть исключительной прерогативой судебной власти.

В этих целях в предлагаемом механизме взаимодействия должностных лиц в ходе досудебного производства следственный судья должен стать участником уголовного судопроизводства, с одной стороны, как орган контроля и разрешения споров между участниками досудебного производства, а с другой как единственный субъект, принимающий решение о применении уголовного закона.

При этом решения о предъявлении обвинения и о привлечении к ответственности лица, совершившего уголовно-наказуемое деяние (применение уголовного закона), принимаются соответственно в рамках судебной процедуры.

6. Предложения диссертанта, выработанные в ходе настоящего диссертационного исследования, об организации взаимодействия прокурора с органами досудебного уголовного преследования (расследования) внутри подсистемы обвинения, встроенной в общую состязательную уголовно-процессуальную модель. Прокурор, как глава стороны обвинения в новом механизме досудебного производства, руководит и управляет всей системой органов уголовного преследования и их деятельностью по выявлению, расследованию преступлений и подготовке к выдвижению обвинения, а также его поддержанию в суде.

Руководящая роль прокурора детерминирована его положением в уголовно-процессуальной системе состязательного типа как субъекта, уполномоченного на приведение в действие судебного механизма по привлечению лица, совершившего уголовно-наказуемое деяние в качестве обвиняемого и рассмотрению судом уголовного дела по существу.

7. Предложение автора о допустимости делегирования прокурором функции доказывания обвинения через информационное обеспечение уголовного преследования должностному лицу компетентного государственного органа досудебного уголовного преследования (агенту обвинения), уполномоченному получать сведения о совершенном преступлении, как в процессуальной, так и в непроцессуальной форме для обоснования прокурором требований к суду о применении к обвиняемому уголовного закона.

Агент обвинения, как представитель органа досудебного уголовного расследования, уполномоченный прокурором на осуществление деятельности по выявлению, раскрытию преступления и фиксации его следов, действующий под его процессуальным руководством и надзором, вступает в уголовно-процессуальные отношения с другими участниками досудебного производства при условии гарантирования уголовно-процессуальным законом прав участников уголовного процесса, которые подвергаются ограничению под контролем суда и (или) с санкции прокурора.

Основным предметом взаимодействия агента обвинения, прокурора и суда должны стать: доказывание факта совершенного преступления, применение мер процессуального принуждения, обеспечение возмещения причиненного преступлением ущерба и (или) вреда, исполнения принятого в досудебном производстве решения суда, подготовка к судебному разбирательству.

8. Вывод автора, что влияние информационной цифровой платформы, включая технологии блокчейна, на взаимодействие прокурора с субъектами досудебного производства (включая частных обвинителей), будет

осуществляться, следуя логике технологии блокчейна, по следующим основным направлениям:

- совершенствование технологий доказывания, состоящих в преобладании информационных процессов и минимизации активности субъекта собирания доказательств;
- автоматизация управления и контроля за досудебным производством, включая цифровизацию результатов процессуальных действий с элементами онлайн контроля и надзора за их законностью и обоснованностью;
- использование отдельных элементов технологии «государственных услуг» при регистрации сообщения о преступлении; ведении реестра уголовных расследований, санкционировании обращений к следственному судье, формулировании и выдвижении обвинения (уголовного иска) в суде или принятии иных решений по результатам досудебного производства.

Традиционные средства уголовно-процессуального доказывания, равно как и система следственных действий, будут последовательно заменяться новыми, основанными на цифровых технологиях средствами: глобальным использованием «больших данных», применением компьютерных программ (ботов) для анализа этих данных и выработки на их основе проектов процессуальных документов, в которых сформулировано обвинение лица в совершении уголовно наказуемого деяния, а также иные решения по результатам расследования. При этом обвинение формулирует и доказывает перед судом исключительно прокурор – государственный обвинитель.

Обоснованность и достоверность полученных результатов обеспечены научным обоснованием и экспериментально практическим подтверждением выводов и предложений автора, применением комплекса взаимодополняющих методов исследования, соответствующих цели и задачам диссертационного исследования, апробацией и внедрением результатов в практическую деятельность.

Эмпирическую базу исследования составили статистические данные о деятельности органов предварительного следствия и прокуратуры за период с 2010 по 2018 гг.; материалы 213 уголовных дел; результаты интервьюирования и анкетирования 118 прокуроров, 222 следователей и 59 руководителей следственных органов в Нижегородской области, Республике Мордовия, Пермском крае, а также в Республике Крым, где произошел переход с украинского на российское законодательство уголовно-правового комплекса, что обеспечило репрезентативность настоящего исследования.

Апробация результатов исследования. Апробация и внедрение результатов исследования осуществлялись в течение ряда лет в различных формах – путем внедрения основных результатов диссертационного исследования, изложенных в статьях, в практическую деятельность правоохранительных органов: Главного следственного управления Главного управления МВД России по Нижегородской области, а также в учебный процесс образовательных организаций России: ЧОУ ВО «Нижегородская правовая академия», Крымский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», Крымский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации в ходе обсуждения на кафедре уголовного процесса и криминалистики и при защите научного доклада по результатам научно-квалификационной работы по окончании аспирантуры ЧОУ ВО «Нижегородская правовая академия», на кафедре управления органами расследования преступлений ФГКОУ ВО «Академия управления МВД России». Теоретические и прикладные положения диссертации обсуждались на всероссийских и международных научно-практических конференциях, включая: межвузовскую научно-практическую конференцию «Актуальные проблемы юридической науки», 16 ноября 2017 г., ЧОУ ВО «Нижегородская правовая академия», г. Нижний Новгород; всероссийскую научно-практическую конференцию «Актуальные проблемы уголовного

судопроизводства в контексте реформирования судебной системы Российской Федерации», 25-26 мая 2017 г., Крымский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Симферополь; международную научно-практическую конференцию «Проблемы применения уголовного и уголовно-процессуального законодательства», 19-20 апреля 2018 г., Крымский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Симферополь; научно-практическую конференцию «Крымские юридические чтения. Преступность и общество», 24-25 мая 2018 г., Крымский юридический институт (филиал) ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации», г. Симферополь.

Основные положения диссертации нашли отражение в восьми научных статьях, пять из которых опубликованы в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации

Структура диссертации обусловлена объектом, предметом, целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы исследования, раскрывается степень научной разработанности проблемы, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, раскрываются методология, эмпирическая и теоретическая основы, показывается научная новизна работы, приводятся положения, выносимые на защиту, характеризуется теоретическая и практическая значимость диссертации, излагаются сведения о ее апробации.

Глава первая **«Сущность и понятие взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора в досудебном производстве по уголовным делам»** включает три параграфа, в которых изложены общие предпосылки к решению проблем взаимодействия следователя, руководителя следственного органа, прокурора.

В параграфе первом **«Генезис современной формы досудебного производства и взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора»** автор проводит ретроспективный анализ современной уголовно-процессуальной формы взаимодействия прокуратуры и органов следствия, на основании чего сделан вывод, что современная форма досудебного производства, определяющая характер взаимодействия прокурора и субъектов предварительного следствия, сложилась в результате изменений правовой модели, заложенной в УПК РФ. Как следствие, организацию досудебного производства, в которой прокурор уполномочен был решать ключевые процессуальные вопросы (предъявление обвинения, определение фактического основания уголовной ответственности, направление уголовного дела в суд), следует считать модификацией советской модели организации взаимодействия субъектов уголовного преследования как в стадии возбуждения уголовного дела, так и в стадии предварительного расследования.

Реформа предварительного расследования в связи с принятием Федерального закона от 05.06.2007 №87-ФЗ дала начало новому направлению в модификации следственной модели правоприменения: усиление власти руководителя следственного органа и создание гарантий процессуальной самостоятельности должностных лиц органа предварительного следствия и даже их относительной независимости от прокурора.

Функция прокурора свелась к последующему надзору за законностью и обоснованностью обвинения и разрешению вопроса о направлении дела в суд. А потому ведущим в системе обвинения сегодня является скорее руководитель следственного органа, а не прокурор, который ограничен в возможностях непосредственного участия в деятельности органа предварительного следствия. При этом проведенная реформа не принесла следователю самостоятельности в принятии ключевых процессуальных решений по расследуемому уголовному делу. В целом сформировалась достаточно сложная конфигурация отношений между следователем, руководителем следственного органа и прокурором, что определяет характер их взаимодействия. Ввиду сокращения полномочий прокурора, связанных с формированием государственного обвинения в досудебном производстве, измененной оказалась вся уголовно-процессуальная система.

Одновременно анализ генезиса современной формы досудебного производства и взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора показал, что тактические, организационные, управленческие средства повышения эффективности существующей системы не дают ожидаемых результатов. И в целом история преобразований в сфере нормативного правового регулирования досудебного производства по уголовным делам свидетельствует, что причина современного кризиса состоит в отсутствии стратегии и изначальной недоработки модели досудебного производства, которая заложена в УПК РФ.

Именно на уровне теории необходимо определиться с выбором модели досудебного производства и, учитывая полученный опыт реформирования досудебного производства заложить это в новую концепцию взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора.

В параграфе втором **«Научное обеспечение взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора в досудебном производстве»** исследуются две противоположные позиции относительно того, каким быть досудебному производству. В рамках одной позиции (А. М. Багмет, А. И. Бастрыкин, Б. Я. Гаврилов, Н. А. Колоколов, А. В. Победкин, Ю. А. Цветков и др.) предлагается идея о едином следственном органе, об усилении процессуальной самостоятельности следователя, который единственно уполномочен на уголовно-процессуальное доказывание в ходе предварительного следствия как юрисдикционной деятельности, и об установлении оснований применения уголовного закона – «уголовно-процессуальных доказательств».

Другая позиция (А. С. Александров, И. А. Зинченко, Н. Н. Ковтун, А. Г. Халиулин и др.) основана на идее разделения полицейской, прокурорской и судебной функций. Например, должностное лицо компетентного государственного органа досудебного уголовного преследования (агент обвинения) раскрывает преступление путем производства как гласных, так и негласных следственных действий, прокурор формулирует и предъявляет обвинение (в суде) на основании фактических данных, полученных в ходе уголовного расследования, проведенного полицией; судебные органы осуществляют правосудие в широком смысле и судебный контроль в ходе досудебного производства. Предлагаемая организация уголовной юстиции и обвинительной системы представляет собой формат «справедливого состязательного уголовного судопроизводства».

Исходя из того, что тип уголовного процесса отражает базовую модель отношения государства с человеком и гражданином, организацию

следственной и судебной власти в одной из важнейших сфер правоприменения – применения уголовного закона, автор обосновывает, что в состязательном процессе в качестве составляющей включена система сдержек и противовесов в целях поддержания баланса властей в правовом государстве. При этом принцип разделения в государстве властей должен определять сущность взаимодействия прокурора и органа предварительного следствия, представляющих в суде единую сторону обвинения.

Взаимодействие органов уголовного преследования (каковыми должны считаться следователь, руководитель следственного органа, прокурор) в настоящее время направлено на решение задач обвинения путем применения норм уголовно-процессуального права. Цель их взаимодействия – приведение в действие судебного механизма, через который возможна реализация нормы уголовного права применительно к конкретному факту уголовно-наказуемого деяния. Природа взаимодействия, которое осуществляется внутри системы обвинения, в том, что оно внутрисистемное, а именно: между органами уголовного преследования.

Научное обеспечение взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора в досудебном производстве является основой для понятийного аппарата, который определяет понимание законодателем, прокурором, судьей и следователем того, как формируется основание уголовной ответственности, кем и как оно реализуется.

Автор выявляет следующие условия для конструкции системы органов уголовной юстиции:

- суд является центром уголовно-процессуальной системы;
- только суд принимает окончательное решение по уголовно-правовому спору между стороной обвинения и обвиняемым, его защитником (адвокатом).
- на судебный орган должны быть ориентированы все уголовно-процессуальные техники, порождающие правовые последствия, и процедуры принятия решений;

- следователь в такой уголовно-процессуальной системе является элементом обвинительной власти, выполняющим функцию уголовного преследования и раскрытия преступления под руководством прокурора.

«Полицейский следователь» (агент обвинения) может осуществлять уголовный розыск, раскрывать преступление, получать фактические данные, на основе которых прокурор может формулировать и предъявлять обвинение. Тем самым следователь в состязательной модели получит другой смысл, а именно: должностное лицо правоохранительного органа (агент обвинения), занимающееся расследованием уголовных дел о тяжких и особо тяжких преступлениях. Упрощенным расследованием очевидных уголовных проступков (суммарным дознанием) могут заниматься сотрудники полиции на муниципальном уровне.

Прокуратура выступает в виде своего рода процессуального «фильтра», отделяющего правоохранительные органы, включая полицию, от суда. Именно прокурор, получая от агента обвинения доказательства, дает деянию юридическую оценку и решает вопрос о возбуждении перед судом уголовного преследования или прекращении дела.

В параграфе третьем **«Цифровая информационная платформа как элемент уголовно-процессуального взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора в досудебном производстве»** автор анализирует современные тенденции развития информационных технологий и устанавливает их влияние на организацию взаимодействия прокурора с участниками досудебного производства.

При этом информационный аспект взаимодействия является частью доказывания и одновременно – это элемент управления уголовно-процессуальной системой.

Руководящая роль прокуратуры в современной уголовно-процессуальной системе досудебного производства и системе информационного взаимодействия с органами следствия в значительной мере основывается на полномочии ведения единого государственного

статистического учета соответствующей информации. Новый импульс к укреплению этой тенденции, который, на наш взгляд, может быть очередным изменением системы информационного взаимодействия органов следствия и прокуратуры, дает начавшаяся в нашей стране тенденция по оцифровыванию государственного управления.

Автор предлагает всестороннее внедрение цифровой информационной платформы в технологию доказывания и уголовно-процессуальное взаимодействие прокурора и субъектов органа предварительного следствия в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. В этой связи анализируется один из важнейших высокотехнологичных проектов Генеральной прокуратуры Российской Федерации – государственная автоматизированная система «Правовая статистика». Прослеживается тренд в сторону глобального мониторинга прокуратурой информационного пространства в сфере уголовного процесса и выстраивание новых технологий управления поднадзорными объектами, то есть централизация системы досудебного производства и остальных процессуальных стадий вокруг прокурорской власти.

Диссертант доказывает необходимость реформирования организации досудебного производства. В первую очередь, требуется избавиться от излишних, бюрократических процедур и институтов. К таковым следует отнести стадию возбуждения уголовного дела, отдельные этапы предварительного следствия, включая систему следственных действий и процессуальных решений.

Информационная система досудебного производства должна быть ориентирована на прокуратуру.

В системе управления досудебным производством прокуратурой с помощью цифровых технологий может контролироваться:

- регистрация сообщений о преступлениях (ведение соответствующего Реестра);
- предъявление обвинения;

– результаты досудебного производства (прокурорские и судебные) как промежуточные, когда решение о передаче уголовного дела в суд откладывается по объективным причинам, так и итоговые решения обвинительной власти.

Полномасштабное внедрение цифровых технологий должна повлечь за собой реорганизацию уголовно-процессуального взаимодействия прокуратуры и органов предварительного расследования. Уже сегодня наметился тренд в сторону глобального мониторинга органами прокуратуры информационного пространства в сфере уголовного процесса и выстраивание новых технологий управления поднадзорными объектами, то есть централизация системы досудебного производства. Информационную систему досудебного производства следует полностью ориентировать на прокуратуру.

Глава вторая **«Особенности взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора в досудебном производстве по уголовному делу»** состоит из трех параграфов.

В параграфе первом **«Основные направления взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора в стадии возбуждения уголовного дела»** рассматриваются и анализируются существенные изменения, которые преобразовали формат досудебного производства. В своей совокупности они отразились на взаимодействии по линии «следователь – руководитель следственного органа – прокурор».

Возбуждение уголовного дела – это подфункция обвинения, элемент уголовного преследования. Поэтому прокурор может не только надзирать за правомерностью решений органа предварительного следствия, определяющих исход уголовного преследования, но и сам непосредственно участвовать в этом, без чего в настоящее время в стадии возбуждения уголовного дела отмечается дисбаланс в процессуальном статусе прокурора как ведущего участника со стороны обвинения. Прокурор не может

выполнять свою основную процессуальную функцию (руководителя) обвинения в этой стадии, что негативно отражается на процессе в целом.

Диссертант констатирует, что прокурор, формально выполняя функцию уголовного преследования во всем уголовном процессе, не имеет достаточных полномочий для ее выполнения в стадии возбуждения уголовного дела, поскольку в результате реформы 2007 года он оказался исключенным из «субъектов реализации» указанного уголовно-процессуального акта, лишен возможности прямого участия в деятельности органов предварительного следствия по доказыванию, совершению связанных с этим действий и принятием решений на стадии возбуждения уголовного дела.

Генеральный прокурор России Ю. Я. Чайка неоднократно высказывался в поддержку решения о возвращении прокурору полномочий по возбуждению уголовных дел, в том числе обосновывал свою позицию значительным количеством нарушений законности (ежегодно до 3,5 млн.), а также ссылаясь на зарубежный правовой опыт, в частности на уголовный процесс государств из общей для России романо-германской правовой семьи (Австрия Азербайджан, Голландия, Украина, Франция, ФРГ), где прокуроры наделены правом на возбуждение уголовного преследования через возбуждение уголовного дела.

На основе анализа правоприменительной практики автор констатирует, что негативным образом на взаимодействие прокурора со следователем, руководителем следственного органа оказало изменение процессуальных правил стадии возбуждения уголовного дела. Внесенные Федеральным законом от 04.03.2013 № 23-ФЗ изменения повлекли разбалансировку процессов возбуждения уголовного дела и его расследования.

Одним из последствий этого является то, что несмотря на сохранение в течение 10 лет практически неизменным количества зарегистрированных сообщений о преступлениях (10,7 млн. в 2006 г. и 10,0 млн. в 2018 г.),

количество возбужденных уголовных дел значительно сократилось (с 3,3 млн. в 2006 г. до 1,65 млн. в 2018 г.).

Также автором рассматривается институт «доследственной проверки» или как, ее еще называют – «предварительной проверки» поступившего сообщения о преступлении. Интерес к ней возрос именно в последнее время – после того, как произошли достаточно существенные изменения в законе: появился институт дознания в сокращенной форме, был расширен круг следственных и иных процессуальных действий, разрешенных законодателем в стадии возбуждения уголовного дела.

По итогам диссертант приходит к выводу, что переход на регистрацию сообщений о преступлениях под надзором и с непосредственным участием прокурора призван оптимизировать досудебное производство. Эту первичную дифференциацию информации о преступлении необходимо осуществлять не просто под надзором прокурора, а с участием прокурора. Решение о ее проверке в виде проведения всего комплекса следственных и иных необходимых процессуальных действий наряду с органом дознания принимать должен принимать прокурор. Он же должен принимать решение о начале любого уголовного расследования и вести их реестр.

Прокурору должны быть предоставлены полномочия по непосредственному решению и (или) организации деятельности субъектов обвинительной власти по решению вопросов, касающихся начала расследования. Все эти элементы в совокупности могут сформировать совершенно новое направление взаимодействия между прокурором и органами следствия с учетом рационализации функций каждого из них.

В параграфе втором **«Основные направления взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора в ходе предварительного следствия»** анализируются проблемы взаимодействия прокурора, руководителя следственного органа, следователя в стадии предварительного расследования. Рассматриваются две основные научные позиции по изменению порядка предъявления обвинения. На основе их

анализа автором с целью повышения эффективности данного института предлагается сделать выдвижение обвинения односоставным и судебным. Уголовный иск (обвинение) формулируется не следователем, а прокурором, который сам принимает решение о выдвижении уголовного обвинения против конкретного лица на основании фактического материала уголовного расследования, который получен «органом следствия». Само предъявление обвинения осуществляется в судебном порядке.

Автор, тем самым, предлагает переход на совершенно иную – состязательную модель уголовного судопроизводства, где единственным субъектом применения уголовного закона является суд, а органы уголовного преследования (следователь) во главе с прокурором лишь выдвигают перед судом требование о применении уголовного закона при условии, что квалификация преступления дается прокурором.

Далее автором рассматривается процедура формирования уголовно-процессуальных доказательств. При этом отмечается, что по действующему УПК РФ прямое участие прокурора в досудебном доказывании на стадии предварительного расследования (а значит и в формировании доказательственной базы по уголовному делу) сведено к минимуму; поскольку он лишен полномочий непосредственно проводить следственные действия, участвовать в них, составлять протоколы следственных действий и иных процессуальных документов.

При этом следует учитывать, что современная цифровая эпоха ставит под вопрос существование действующей технологии всей системы следственных действий, на проведение которых уполномочен следователь, формируя таким образом уголовно-процессуальное доказательство, представляемое суду в виде «протокола» или «иного документа». Тем самым может быть осуществлен переход к технологии доказывания с использованием цифровой информации о преступлениях, в которой правовой статус «субъекта доказывания» и способ получения информации не имеет

принципиального значения для оценки допустимости этой информации в качестве средства доказывания выдвинутого обвинения.

Далее в рамках взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора рассматривается институт применения мер уголовно-процессуального принуждения, анализируя который автор приходит к выводу, что исключение прокурора из механизма подготовки и направления ходатайства следователя в суд для применения мер уголовно-процессуального принуждения привело к негативным последствиям. В связи с чем предлагается оптимизировать судебный порядок применения мер уголовно-процессуального принуждения через введение в него института следственных судей. При этом полномочия на истребование мер уголовно-процессуального принуждения, которыми обладают следователь и другие субъекты публичного уголовного расследования, надо трактовать как производные от власти прокурора на обвинение, которого следует считать организующим и уполномоченным центром системы обвинения. Тем самым, требование о применении меры уголовно-процессуального принуждения должно исходить от прокурора, которого необходимо считать субъектом права на обращение с любым требованием к суду.

Автором также предлагается предоставить прокурору полномочие определять, в случае необходимости, процессуальный срок расследования уголовного дела, ориентируясь на «разумный срок» с учетом специфики обстоятельств преступления сложности уголовного дела и других особенностей, предусмотренных ст. 6¹ УПК РФ.

При рассмотрении института прекращения уголовного дела автор предлагает вариант, при котором все решения о прекращении уголовного дела по нереабилитирующим основаниям принимаются следственным судьей, что согласуется с предлагаемым автором механизмом досудебного производства, ориентированного на максимальное участие суда во всех стадиях производства по уголовному делу. Одновременно под контролем прокурора должно прекращаться уголовное преследование по

реабилитирующему основанию и направление в суд ходатайства о прекращении уголовного дела по нереабилитирующему основанию.

Также предлагается наделение прокурора полномочием на санкционирование прекращения уголовного преследования по малозначительным преступлениям при введении в уголовное законодательство так называемого «уголовного проступка», что призвано рационализировать работу органов предварительного расследования.

В параграфе третьем **«Место и роль цифровой информационной платформы в обеспечении взаимодействия субъектов обвинения в состязательном досудебном производстве»** предлагается авторская модель досудебного производства. Диссертантом анализируется проект «государство-как-платформа», который понимается как система государственного управления, созданная на социально-медийной платформе-агрегаторе и построенная на блокчейне, где основой является комплексная организационно-техническая инфраструктура для предоставления необходимых гражданам и бизнесу услуг, а также для обеспечения деятельности органов государственного управления. Оцифровывание государственной деятельности, перенос управленческих процессов в цифровую среду изменит порядок принятия решений государственного аппарата, включая органы предварительного расследования во главе с прокуратурой.

Цифровые технологии стимулируют переход от следственного типа уголовного процесса к состязательному; соответственно, качественно изменится информационно-правовая основа взаимодействия прокурора с другими правоохранительными органами, уполномоченными осуществлять борьбу с преступностью.

Внедрение цифровых технологий может сопровождаться структурными реформами. Роботизация, которая идет параллельно с оцифровкой функции государственного управления – уголовной юстиции, способна заменить часть работы следователей и сотрудников оперативных

подразделений при составлении процессуальных документов, о результатах следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий, соответственно, автоматизированными процессами.

В предлагаемом варианте уголовного судопроизводства прокурор, как глава обвинительной власти, формирует обвинительные доказательства. В этой связи он может руководить уголовным преследованием и должен организовывать информационное взаимодействие всех субъектов доказывания – «интеллектуальных агентов», в том числе на социально-медийной платформе-агрегаторе, с целью подготовки основания для выдвижения обвинения или альтернативного разрешения вопроса о применении уголовного закона.

При этом взаимодействие между прокурором и уполномоченным должностным лицом органа расследования (агенты обвинения) может строиться по линии формирования «обвинительных доказательств» – фактических материалов или совокупности источников информации, представленных в любом виде, любых носителей информации, которые могут быть представлены прокурором суду в обоснование своих утверждений. Тем самым предлагается поменять всю технологию доказывания по схеме «агент обвинения – прокурор – судебный орган».

Однако функция обвинения должна принадлежать должностным лицам, хотя машина (бот) может использоваться для выполнения предварительных операций по формулированию обвинения и стандартизации оснований обвинения. Обвинять и принимать решение о начале уголовного преследования могут только должностные лица органов предварительного следствия и прокурор, потому что оценить правовую ситуацию и принять решение о применении закона должен, как нами предлагается, исключительно прокурор (обвинитель), но не машина.

Взаимодействие участников деятельности по выявлению, раскрытию и расследованию преступлений может происходить не только под надзором и руководством прокуратуры, но под и общественным контролем. Тем самым

взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора может приобрести совершенно новый формат и выйти на самый современный уровень функционирования правоохранительной системы в целом. Тем самым, организация досудебного производства с максимальным использованием информационных технологий может дать совершенно новый вектор направления в развитии уголовно-процессуальной системы.

В заключении подводятся итоги исследования, сформулированы выводы и предложения, представлены наиболее значимые результаты. Проведенная исследовательская работа позволила охарактеризовать цифровую информационную платформу как элемент уголовно-процессуального взаимодействия следователя, руководителя следственного органа и прокурора. Автором разработаны предложения и рекомендации по взаимодействию субъектов обвинения в состязательном досудебном уголовном производстве, агрегированном на цифровой информационной платформе.

В приложениях представлены: результаты анкетирования; программа и результаты изучения уголовных дел.

Основные научные положения диссертационного исследования отражены в восьми научных статьях общим объемом 1,72 п. л.:

Статьи, опубликованные в рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1. Потапов Д. В. К вопросу об оптимизации уголовно-процессуальных отношений субъектов досудебного уголовного производства/ Д. В. Потапов // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 9 (100).– С. 226–227 (0,2 п. л.).

2. Потапов Д. В. Вертикаль обвинительной власти и правовая форма ее реализации в уголовном судопроизводстве / Д. В. Потапов // Евразийский юридический журнал. – 2017. – № 5 (108). – С. 250–252 (0,25 п. л.).

3. Потапов Д. В. Прокурор как глава обвинительной власти государства и как субъект уголовной политики / Д. В. Потапов // Евразийский юридический журнал. – 2017. – № 7 (110). – С. 242–243 (0,25 п. л.).

4. Потапов Д. В. Институт предварительного следствия и модели правовой организации досудебного производства в уголовном процессе / Д. В. Потапов, М. Р. Джамиев // Вестник Краснодарского университета МВД РФ. – 2017. – № 4 (38). – С. 65–68 (0,25/0,13 п. л.).

5. Потапов Д. В. О создании цифровой платформы взаимодействия в ходе досудебного производства надзирающего прокурора и органа предварительного расследования / Д. В. Потапов // Труды Академии управления МВД России. – 2018. – № 1. – С. 85–89 (0,5 п. л.).

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях:

6. Потапов Д. В. Система правовых отношений следователя с руководителем следственного органа и прокурором в ходе досудебного уголовного производства / Д. В. Потапов // Крымский научный вестник. – 2016. – № 3 (9). – С. 199–206 (0,25 п. л.).

7. Потапов Д. В. О некоторых проблемах выстраивания отношений между участниками предварительного следствия по уголовному делу / Д. В. Потапов, А. С. Александров // Вестник Нижегородской правовой академии. – 2017. – № 12. – С. 19–21 (0,25/0,13 п. л.).

8. Потапов Д. В. Перспектива создания цифровой платформы в деятельности прокуратуры Российской Федерации / Д. В. Потапов, Л. В. Потапова // Крымские юридические чтения. Преступность и общество: сб. материалов науч.- практ. конф. (г. Ялта, 24-25 мая 2018 г.) в 2 т. / под общ ред. Н. Н. Колюки; – Симферополь, 2018. – Т.1. – С. 118–121 (0,2/0,1 п. л.).

ПОТАПОВ Денис Валерьевич

**ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СЛЕДОВАТЕЛЯ,
РУКОВОДИТЕЛЯ СЛЕДСТВЕННОГО ОРГАНА
И ПРОКУРОРА В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ
ПО УГОЛОВНОМУ ДЕЛУ**

Подписано в печать: 08.04.2019 г. Формат 60X90/16.

Усл. печ. л. 1,4. Тираж 100 экз. Заказ № 106

Отпечатано в отделении полиграфической и оперативной печати

РИО Академии управления МВД России

125171, Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, 8.