

УДК 343.1**К вопросу о реформе органов предварительного следствия****Шишков Андрей Альбертович**

Кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры уголовного процесса,
Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя,
117437, Российская Федерация, Москва, ул. Академика Волгина, 12;
e-mail: aashishkov@yandex.ru

Аннотация

Статья посвящена реформе органов предварительного следствия. Отмечается, что в разные периоды времени органы предварительного следствия России функционировали в составе различных ведомств. Для второй половины XIX века считалось естественным, что следователь это представитель только судебного ведомства. Для XX века характерна тенденция полицентризма в построении органов предварительного следствия, особенностью которой – присутствие следственных подразделений в нескольких правоохранительных органах. Автор отмечает, что, несмотря на полицентризм органов предварительного следствия, во второй половине и конце 20-го столетия активно обсуждается идея создания единого следственного органа и предпринимаются законодательные меры по ее практической реализации. Однако предложения о едином следственном органе поддержки законодателя так и не получили до настоящего времени. В работе подчеркивается, что в полемике об организационном построении органов следствия просматривается главная цель реформы – не только защитить следователя от административного влияния со стороны руководителей правоохранительных органов исполнительной власти, в структуре которых имеются следственные подразделения, но повысить уровень самостоятельности за счет минимизации полномочий прокурора. Автор приходит к выводу, что организационный аспект нельзя отделять от процессуального, а именно от статуса следователя, его функций, полномочий, взаимоотношения с прокурором и другими властными участниками уголовного процесса, гарантии его самостоятельности. При этом имеются разные варианты реформирования: от выведения следователя из группы участников стороны обвинения до упразднения органов предварительного следствия. Автор приходит к выводу, что организационные меры реформирования следственных подразделений не повысят эффективность предварительного следствия. Высказывается мнение о необходимости перераспределения процессуальных полномочий следователя, руководителя следственного органа и прокурора с целью усиления надзорной функции прокурора в досудебном производстве.

Для цитирования в научных исследованиях

Шишков А.А. К вопросу о реформе органов предварительного следствия // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 12А. С. 350-357.

Ключевые слова

Следователь, прокурор, реформа следственных органов, предварительное следствие, процессуальная самостоятельность, Следственный комитет России.

Введение

Есть хорошая традиция – в юбилейные даты какого-нибудь события обсуждать позитивные и негативные последствия, повлиявшие на те или иные социальные процессы в обществе. В 2024 году исполняется 160-летие Устава уголовного судопроизводства (Устав) – первого кодифицированного акта России, специально предназначенного для регламентации деятельности по установлению обстоятельств совершенного преступления. Обращение к правовому наследию реформы уголовного судопроизводства происходит регулярно, а в «круглые» даты, например, в 150-летие Устава это приобретает более масштабные формы. И в месте с тем этот интерес не угасает, он по-прежнему актуален и присутствует не только у лиц, интересующихся проблемами уголовного судопроизводства, но и в более широкой среде общественности. Наиболее острую дискуссию всегда вызывала тема реформирования досудебного производства и, в частности, органов предварительного следствия.

Основная часть

В истории нашей страны имеется опыт функционирования следственных подразделений разных ведомств. Благодаря Судебной реформе XIX века в России появились судебные следователи, которые осуществляли предварительное следствие в качестве представителя судебной власти. В современной России предварительное следствие, как известно, осуществляют следователи органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, Следственного комитета России. При этом дискуссии о едином следственном органе ведутся уже давно. Например, еще в советский период после принятия УПК РСФСР 1960 года обосновывались предложения о создании Следственного комитета при Совете Министров СССР с упразднением соответственно следователей в прокуратуре, органах безопасности, органах внутренних дел [Стремовский, 1966]. Иногда полемика в среде ученых и практиков заинтересовывала представителей законодательной власти, которые в свою очередь предпринимали попытки воплотить эти идеи в жизнь. Например, в 1977 г. в Президиум Верховного Совета СССР было представлено предложение о создании Государственного комитета по следствию, однако данное предложение не нашло поддержки и было отклонено (Пантелеев, 2014). Позднее, уже 90-х годах в РСФСР были законопроекты «О Следственном комитете РСФСР», «Об ответственности за неуважение к следователю и воспрепятствование его деятельности», «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» и другие. Инициаторы законопроектов обосновывали свои предложения несовершенством структуры следственных органов их ведомственной подчиненностью и разобщенностью, что является, по их мнению, серьезным препятствием для коренного улучшения их деятельности. Однако эти предложения реализованы не были.

Предложения о едином следственном органе содержались и в Концепции судебной реформы в РСФСР, одобренной постановлением Верховного Совета РСФСР. Авторы Концепции отмечали, что разные структурные формы организации следствия (МВД, КГБ, Прокуратура) не обеспечивают единства ни в организации следственной деятельности, ни в руководстве ею, ни в ее ресурсном (материально-техническом и кадровом) обеспечении [Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 «О концепции судебной реформы в РСФСР», www...]. При этом единый следственный орган (Следственный

комитет РСФСР) должен быть самостоятельным государственным органом, а не в системе МВД, Министерства юстиции или еще какого-либо ведомства.

Идея о реорганизации органов следствия не была утеряна и после распада СССР. В 1993 году рабочей группой под руководством заместителя Председателя Комитета Верховного Совета Российской Федерации по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью Б. П. Кондрашова был разработан новый проект Закона «О Следственном комитете Российской Федерации», принятый в марте 1993 года в первом чтении Верховным Советом РСФСР [О проекте Закона Российской Федерации. «О Следственном комитете Российской Федерации»: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 31 марта 1993 г. № 4715-1, www...]. Однако в связи с общественно-политическими событиями и роспуском Верховного Совета РСФСР закон принят не был.

От идеи до ее реализации может пройти много времени. Это зависит от масштаба проекта, доступных ресурсов, государственно-правовых традиций. Оглядываясь назад, понимаем, что предложения о реформировании органов следствия в том числе, изложенных в Концепции, воплотились в жизнь лишь частично. С одной стороны, создать единый следственный орган не удалось. С другой, - идея о лишении прокурора функции расследования посредством упразднения следствия в прокуратуре нашла понимание у законодателя.

Решение о создании Следственного комитета России (первоначально при прокуратуре) многими воспринималось как первоначальный шаг на пути создания единого следственного органа. Поэтому активность дискуссии в научном сообществе и в среде практических работников усилилась кратно. При этом аргументы в необходимости реформирования предварительного следствия высказывались разные, порой диаметрально противоположные. По понятным причинам, наиболее активными сторонниками продвижения идей о едином следственном органе и повышения процессуальной самостоятельности следователя были представители научной школы Следственного комитета России [Маслов, 2012; Багмет, Цветков, 2015].

В полемике об организационном построении органов следствия просматривается главная цель реформы – не только защитить следователя от административного влияния со стороны руководителей правоохранительных органов исполнительной власти, в структуре которых имеются следственные подразделения, но повысить уровень самостоятельности за счет минимизации полномочий прокурора. В этой связи организационный аспект нельзя отделить от процессуального, а именно от статуса следователя, его функций, полномочий, взаимоотношения с прокурором и другими властными участниками уголовного процесса, гарантии его самостоятельности. И здесь можно увидеть разные варианты реформирования: от кардинальных – ликвидация следователя как самостоятельного участника уголовного процесса, до умеренных – например, выведения следователя из группы участников стороны обвинения.

Например, Нижегородская школа процессуалистов, представившая в свое время доктринальную модель уголовно-процессуального доказательственного права, видит следователя в составе криминальной полиции [Александров, 2015]. Один из видных представителей этой школы профессор А.С. Александров считает необходимым ликвидировать современное предварительное следствие посредством слияния следственного и оперативного аппаратов [Александров, 2016, 411]. Соответственно, противоположную позицию об обособленности следственных подразделений от каких-либо иных правоохранительных органов, в том числе наделенных правом осуществлять оперативно-розыскную деятельность, и создание единого следственного ведомства, – представители Нижегородской школы критикуют [Александров, 2011, 15].

Одновременно с этими диаметрально противоположными идеями высказывается относительно «мягкое» предложение о реформировании предварительного следствия – выведение следователя из числа участников стороны обвинения, возможно, как промежуточный этап на пути создания единого следственного органа [Глебова, 2014, 1743]. Сторонники этой точки зрения считают, что, находясь среди участников стороны обвинения, следователь осуществляет лишь функцию уголовного преследования, а потому ему присущ обвинительный уклон [Ежегодный Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2022 год, [www...](#)].

Настолько важно, где будет находиться следователь: на стороне обвинения или вне ее, в едином следственном ведомстве или как сейчас в структуре правоохранительных органов? Или может быть вернуться к опыту XIX века, когда следователь относился к судебной власти?

Участником стороны обвинения следователь, как известно, стал, с точки зрения исторического аспекта, совсем недавно. Ранее законодатель в УПК 1960 г. не дифференцировал участников на стороны. УПК 1922 и 1923 годов хоть и делил некоторых участников на стороны, но только применительно к судебным стадиям и, разумеется, следователь там не упоминался. Так неужели только с июля 2002 года и наделением следователя функцией уголовного преследования у него возник обвинительный уклон? Думаю, ответ понятен. И советский следователь, и российский его коллега при расследовании преступлений, как представляется, в меньшей степени обращали внимание на этот формальный момент. Более важные положения, которые интересуют следователя, это, несомненно, его полномочия, взаимоотношения с участниками, осуществляющими контроль и надзор за его деятельностью. Поэтому формальное исключение следователя из числа участников стороны обвинения и лишение его функции уголовного преследования, а взамен наделение функцией расследования, то есть исследование обстоятельств совершенного преступления всесторонне, полно, объективно, как предлагают некоторые уважаемые процессуалисты [Рябинина, 2017, 164], принципиально не изменит ситуацию с так называемым обвинительным уклоном. И хотя современные нормы закона указанную триаду не возводят в ранг принципа уголовного процесса, как это имело место в УПК РСФСР 1960 г. (ст. 20), однако это не означает, что действующее нормативное поле не содержит гарантий полноты, всесторонности и объективности предварительного расследования. Чтобы убедиться в этом достаточно обратиться к положениям закона, например, статьям 73, 152, 154 УПК или приказам Генеральной прокуратуры России, где возлагается обязанность на прокуроров добиваться от органов предварительного следствия тщательного собирания доказательств, необходимых для полного и достоверного установления обстоятельств, подлежащих доказыванию по уголовному делу [Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 сентября 2021 г. № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия», [www...](#)].

Что касается идей о едином следственном ведомстве, судя по высказываемым в литературе мнениям, – на базе Следственного комитета России, то и здесь имеются сомнения, что реализация этого предложения позволит устранить или, по меньшей мере, минимизировать имеющиеся проблемы предварительного следствия, в том числе повысить самостоятельность следователя. Самостоятельность от кого: от органов внутренних дел и федеральной службы безопасности, в структуре которых в настоящее время они проходят службу или от прокурора? Если от первых, то очевидно, что ликвидация в МВД и ФСБ следственных подразделений отдалит их от этих правоохранительных органов и в этом смысле, конечно же, можно будет говорить о самостоятельности следователей от органов исполнительной власти. Но приведет ли это к положительным результатам, понизит ли долю нераскрытых преступлений, опять-таки

избавит ли от пресловутого обвинительного уклона? Большие сомнения. О сложностях, которые возникнут в связи с такой реформой в литературе уже много говорилось, в том числе со ссылкой на опыт соседних государств, в этой связи нет необходимости повторяться. Что касается самостоятельности от прокурора, то все же понимают, что этот вопрос лежит не в сфере организационного построения следственных органов, а в процессуальных отношениях следователя, его руководителя и прокурора. Напротив, организационные решения 2007 года обострили взаимоотношения между следователями Следственного комитета и прокурором. Перераспределять ли сложившийся на текущий момент объем процессуальных полномочий между этими участниками и в чью сторону или оставить как есть, — вот ключ к пониманию модели предварительного следствия и место следователя в нем. Разумеется и в этом вопросе нет единства мнений. Представители процессуальной школы Следственного комитета России высказываются не только за единый следственный орган, как уже было сказано, но за изменение соотношения полномочий следователя, его руководителя и прокурора в пользу первых. То есть, по сути, предлагают продолжить начатую в июне 2007 года реформу прокуратуры и предварительного следствия в том числе ссылаясь на опыт Приднестровской Молдавской Республики, где, как известно, прокуроры лишены многих полномочий в том числе поддерживать государственное обвинение в суде [Цветков, 2015, 21]. Сторонники противоположного мнения о роли прокурора в досудебном производстве не согласны с такой реформой и видят гарантию полноты, всесторонности и объективности предварительного расследования в усилении надзорной функции прокурора [Воскобитова, 2014, 457]. Действительно, а стоит ли так бояться прокурора, неужели он, возглавляя сторону обвинения довлеет над иными участниками этой группы и заставляет формировать исключительно обвинительный уклон, лишая следователя самостоятельно полно, всесторонне и объективно проводить расследование уголовного дела. Безусловно, нет. Ошибочно отождествлять «обвинение» и «обвинительный уклон». Обвинение, то есть утверждение о совершении преступления определенным лицом допускается только в установленном законом порядке, который, как уже было сказано, обязывает следователя, несмотря на участие на стороне обвинения, устанавливать все обстоятельства преступления, собирать как обвинительные, так и оправдательные доказательства. Но даже если допустить, что следователь не соблюдая требования закона и игнорируя ходатайства стороны защиты о приобщении к уголовному делу сведений о непричастности подозреваемого, обвиняемого к преступлению, в силу корпоративности с иными правоохранительными органами раскрыть преступление любыми средствами, показать статистику борьбы с преступностью и тем самым проявляет обвинительный уклон, то именно прокурор как должностное лицо независимого органа, реализующий свою функцию – надзор за процессуальной деятельностью органов расследования, обеспечивает законность уголовного преследования, в том числе посредством возвращения уголовного дела для дополнительного расследования и таким образом не допускает направление в суд дел с таким односторонним расследованием. В этом смысле функциональное назначение прокурора нужно воспринимать как барьер обвинительному уклону, как «помощника» суда, оказывающего «услугу» по выявлению и устранению препятствий для рассмотрения уголовного дела по существу.

Заключение

Что же касается опыта XIX века, думаю, он нам полезен исключительно с точки зрения познания становления и развития отечественного предварительного следствия, но не как

ориентир организационного построения современных органов предварительного следствия в системе судебной власти.

Итак, нужно ли сейчас кардинальное организационное реформирование органов предварительного следствия? Думаю, что нет. Но обсуждение этого вопроса, особенно в юбилейные даты первого кодифицированного закона об уголовном судопроизводстве, безусловно, полезно и необходимо.

Библиография

1. Александров А.С. Институт следственной власти в России: краткая история возникновения, развития и дегенерации // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 2 (34). – С. 411.
2. Александров А.С. К вопросу о реформировании следственного аппарата и правовой реформы досудебного производства по уголовному делу // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2011. № 1 (9). С. 15.
3. Багмет А.М., Цветков Ю.А. Кто боится сильного следствия? // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 4. – С. 126.
4. Воскобитова Л.А. Обвинение или обвинительный уклон? // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3 (40). – С. 457.
5. Глебова А.Г. Некоторые проблемы совершенствования организации следственного аппарата и процессуального статуса следователя в России // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8 (45). – С. 1743.
6. Доктринальная модель уголовно-процессуального доказательственного права Российской Федерации и Комментарии к ней /А.С.Александров и др. М.: Юрлитинформ, 2015. – 304 с.
7. Ежегодный Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2022 год // Официальный сайт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. URL: <https://ombudsmanrf.org/ombudsman/bio>. – С. 261 (дата обращения: 19.11.2024).
8. Маслов И.В. От Следственного комитета к единому органу расследования // Законность. 2012. – № 2. – С. 35-41.
9. Пантелеев В.О. Единый следственный орган Российской Федерации: исторический обзор попыток образования и перспективы // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2014. № 7. С. 77-90.
10. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 сентября 2021 г. № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. 2021. № 12.
11. Рябина Т.К. Проблемы реформирования российского уголовного судопроизводства в свете дискуссии о введении фигуры судебного следователя или следственного судьи // Юридический вестник Самарского университета. 2017. № 4. – С. 164.
12. Стрёмовский В.А. Участники предварительного следствия в советском уголовном процессе. Ростов-н/Д.: Изд-во Ростовского ун-та, 1966. 260 с.
13. Цветков Ю.А. Реорганизация обвинительной власти: приднестровский эксперимент // Уголовное судопроизводство. 2015. № 1. – С. 19 – 24.

On the Reform of Preliminary Investigation Bodies

Andrei A. Shishkov

PhD in Law,
Associate Professor,
Professor at the Department of Criminal Procedure,
Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikot,
117437, 12 Akademika Volgina str., Moscow, Russian Federation;
e-mail: aashishkov@yandex.ru

Abstract

The article examines the reform of preliminary investigation bodies in Russia. Historically, these bodies have functioned under various agencies: in the late 19th century, investigators were exclusively part of the judicial system, while the 20th century saw a trend toward polycentrism, with investigative units operating within multiple law enforcement agencies. The author notes that despite this polycentric model, the latter half of the 20th century witnessed active discussions and legislative efforts to establish a unified investigative body. However, these proposals have yet to gain legislative approval. The reform debate primarily focuses on two objectives: protecting investigators from administrative influence by law enforcement leaders and enhancing their independence by limiting prosecutors' oversight powers. The study emphasizes that organizational changes alone cannot improve investigative effectiveness without concurrent procedural reforms. Key issues include redefining the investigator's status, functions, authority, and relationships with prosecutors and other criminal process participants. Various reform options are considered—from removing investigators from the prosecution side to abolishing preliminary investigation bodies altogether. The author concludes that merely restructuring investigative bodies would be insufficient. Instead, redistributing procedural powers among investigators, investigative supervisors, and prosecutors is essential, particularly to strengthen prosecutorial oversight during pre-trial proceedings.

For citation

Shishkov A.A. (2024) K voprosu o reforme organov predvaritelnogo sledstviya [On the Reform of Preliminary Investigation Bodies]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (12A), pp. 350-357.

Keywords

Investigator, prosecutor, reform of investigative bodies, preliminary investigation, procedural independence, Investigative Committee of Russia.

References

1. Aleksandrov A.S. The Institute of Investigative Power in Russia: A Brief History of Its Emergence, Development, and Degeneration // *Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2016. No. 2 (34). – P. 411.
2. Aleksandrov A.S. On the Issue of Reforming the Investigative Apparatus and Legal Reform of Pre-Trial Proceedings in Criminal Cases // *Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2011. No. 1 (9). – P. 15.
3. Bagmet A.M., Tsvetkov Yu.A. Who's Afraid of a Strong Investigation? // *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2015. No. 4. – P. 126.
4. Voskobitova L.A. Accusation or Accusatory Bias? // *Actual Problems of Russian Law*. 2014. No. 3 (40). – P. 457.
5. Glebova A.G. Some problems of improving the organization of the investigative apparatus and the procedural status of the investigator in Russia // *Actual problems of Russian law*. 2014. No. 8 (45). – P. 1743.
6. Doctrinal model of criminal procedural evidentiary law of the Russian Federation and Comments to it / A.S. Alexandrov et al. Moscow: Yurlitinform, 2015. – 304 p.
7. Annual Report on the activities of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation for 2022 // Official website of the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation. URL: <https://ombudsmanrf.org/ombudsman/bio>. – P. 261 (date of access: 11/19/2024).
8. Maslov I.V. From the Investigative Committee to a single investigative body // *Legality*. 2012. No. 2. P. 35-41.
9. Panteleev V.O. Unified Investigative Body of the Russian Federation: Historical Review of Attempts at Formation and Prospects // *Historical and Legal Problems: A New Perspective*. 2014. No. 7. P. 77-90.
10. Order of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation of September 17, 2021 No. 544 "On the Organization of Prosecutor's Supervision over the Procedural Activities of Preliminary Investigation Bodies" // *Legality*. 2021. No. 12.

-
11. Ryabina T.K. Problems of Reforming Russian Criminal Procedure in Light of the Discussion on the Introduction of the Figure of a Judicial Investigator or Investigative Judge // Legal Bulletin of Samara University. 2017. No. 4. - P. 164.
 12. Stremovsky V.A. Participants in the Preliminary Investigation in Soviet Criminal Procedure. Rostov-n/D.: Rostov University Publishing House, 1966. 260 p.
 13. Tsvetkov Yu.A. Reorganization of the Prosecutor's Authority: the Transnistrian Experiment // Criminal Procedure. 2015. No. 1. – P. 19 – 24.