

УДК 343.1

DOI 10.5281/zenodo.17303655

Коптева В. А.

Коптева Вера Алексеевна, ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», д. 85, ул. Победы, Белгород, Белгородская область, Россия, 308015. E-mail: koptevaaaav@mail.ru.

Научный руководитель: Кислицина Ирина Николаевна, старший преподаватель, ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», д. 85, ул. Победы, Белгород, Белгородская область, Россия, 308015. E-mail: koptevaaaav@mail.ru.

Историко-правовой анализ проблемы разграничения функций следствия и прокуратуры в Российской Федерации

Аннотация. В статье был проведен анализ действующей системы управления, рассмотрен процесс возникновения и обособления следственных органов и прокуратуры, выявлены проблемы отделения и был осуществлён поиск их решения. Модель разграничения полномочий следственных органов и прокуратуры, укрепившаяся в России после реформ 2007 и 2011 годов, находится под постоянными дискуссиями юристов и ученых правоведов. На примере судебной практики продемонстрированы негативные последствия ослабления прокурорского контроля, выразившиеся в нарушениях сохранности вещественных доказательств и коррупционных проявлениях. Авторами предложены направления совершенствования взаимодействия органов следствия и прокуратуры.

Ключевые слова: прокуратура, следственный комитет, правоохранительные органы, следователь, полномочия, судебная практика.

Kopteva V. A.

Kopteva Vera Alekseevna, Belgorod State National Research University, 85 Pobedy St., Belgorod, Belgorod Region, Russia, 308015. E-mail: koptevaaaav@mail.ru.

Scientific supervisor: Kislitsina Irina Nikolaevna, Senior Lecturer, Belgorod State National Research University, 85 Pobedy St., Belgorod, Belgorod Region, Russia, 308015. E-mail: koptevaaaav@mail.ru.

Historical and legal analysis of the problem of delineating the functions of the investigation and the prosecutor's office in Russian Federation

Abstract. The article analyzed the current management system, considered the process of the emergence and separation of investigative bodies and the prosecutor's office, identified problems of separation and searched for solutions. The model of separation of powers between investigative bodies and the prosecutor's office, which became stronger in Russia after the reforms of 2007 and 2011, is under constant discussion by lawyers and legal scholars. The example of judi-

cial practice demonstrates the negative consequences of the weakening of prosecutorial control, expressed in violations of the safety of physical evidence and corruption. The authors propose directions for improving the interaction of investigative bodies and the prosecutor's office.

Key words: prosecutor's office, investigative committee, law enforcement agencies, investigator, powers, judicial practice.

Вопросы о разграничении функций прокурора и руководителя следственного органа остаются актуальными по сей день. Продолжающееся реформирование правоохранительной системы Российской Федерации является поводом для поиска оптимальной модели взаимодействия между прокуратурой и следственными органами. Целью нашего исследования является рассмотрение хронологии возникновения и отделения следственных органов и прокуратуры, а также поиск пути их эффективного сотрудничества. Теоретическую базу исследования составляют научные труды в области истории государства и права, уголовного процесса, а также правовой доктрины о разграничении функций следственных органов и прокуратуры.

Методологическую базу составляют: историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический методы. Историко-правовой метод был необходим для анализа эволюции взаимоотношений прокуратуры и следственных органов с момента создания Тайного приказа в XVII веке до современного этапа реформирования. Это позволило выявить закономерности и причины современных проблем разграничения полномочий. Сравнительно-правовой использовался для сопоставления правового статуса и компетенции прокуратуры и следственных органов на разных исторических этапах, а также для анализа изменений в их взаимодействии после ключевых реформ (1864 г., 2007 г., 2011 г.). Формально-юридический метод применялся для анализа действующих нормативных правовых актов (УПК РФ, ФЗ «О прокуратуре РФ», ФЗ «О Следственном комитете РФ»), что позволило выявить пробелы и противоречия в правовом регулировании их взаимодействия.

Анализ исторических и правовых источников, исследующих появление органов по расследованию преступлений и надзора за ними, позволяет утверждать, что в древней Руси, вплоть до середины XVII века, дела расследовались по инициативе государственных органов (по доносам) или по жалобам потерпевших. Поиск доказательств и преступников осуществляли потерпевшие, их близкие, знакомые, добровольцы.

Ситуация изменилась при царе Алексее Михайловиче с созданием Тайного приказа — первого органа, который специализировался на выполнении тайных поручений для царя, и осуществлял верховный надзор в сфере дипломатических отношений, за административными учреждениями и органами судостроительства [3]. Его создание было обусловлено потребностью Алексея Михайловича в личном контроле над управлением государством, исполнением царских указов, а также необходимостью ведения политических следствий и надзора за деятельностью других государственных органов. Приказ тайных дел совмещал в себе полномочия прокуратуры и следственных учреждений. Но впоследствии возникла необходимость разделить эти функции, что и стало причиной появления новых ведомств.

Создание двух разнонаправленных органов впервые произошло в 1713 году при Петре I. В ходе его реформы судебный процесс был разделен на стадии предварительного расследования и основного судебного разбирательства. Для осуществления этого были созданы 4 новых правоохранительных органа: «майорские» следственные канцелярии (которые подчинялись непосредственно Петру I), следственная канцелярия генерал-прокуратуры, Розыскная контора Вышнего суда, а также Камер-коллегия [10]. Из-

данный Петром I в 1714 году Указ «О фискалах» положил начало созданию фискальной службы — государственного органа, считающегося предшественником прокуратуры России. В 1722 г. указом «Об установлении должности прокуроров в надворных судах», были учреждены должности генерального прокурора, обер-прокурора, а также прокуроров коллегий [2]. Они должны были осуществлять надзор за всеми государственными органами.

Исходя из вышеизложенных сведений, можно сделать вывод о том, что первая попытка разграничения функций следственных органов и органов прокуратуры заключалась в образовании 4 новых следственных органов, целью которых было проведение предварительного расследования, а надзор за соблюдением законов всеми государственными учреждениями передавался в юрисдикцию фискальной службы.

После восшествия на престол Екатерины I, созданные Петром I следственные органы были упразднены, а прокуратура продолжала существовать в качестве фискальной службы до 1730 года, но ее деятельность потеряла свою организованность и влияние. В 1775 году Екатериной II, был принят указ «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи», который закреплял задачи и функции прокуратуры, ставшие фундаментальными, и существующие по сей день [12]. Также в это время к полномочиям прокуратуры был добавлен надзор за деятельностью судов и мест исполнения наказаний [7]. Помимо этого, Екатерина II в 1782 году подписывает устав Благочиния, который закрепляет административную, следственную, розыскную и судебную власть за новыми органами — Управами Благочиния.

В 1801 году, реформой Александра I, было введено министерство юстиции, главой которого становился генеральный прокурор.

В 1862–1864 гг., императором Александром II осуществляется реформа су-

дебной системы. Было решено перевести следственные органы из состава МВД в организационную судебную структуру [5]. Статус прокуратуры также претерпел изменения — по новому уставу она потеряла старые и получала новые особые функции по надзору за дознанием и предварительным следствием, а также приобрела возможность представлять государственное обвинение в судах. Таким образом, по мнению Р.Ш. Гаджиева, ограничив сферу деятельности прокуратуры «делами судебного ведомства», закон в то же время углубил ее полномочия [4]. Это означало, что прокуратура получила возможность создать свое обособленное подразделение в судебном аппарате, что расширяло ее юрисдикцию. Это продолжалось до периода октябрьской революции, в ходе которой, произошло упразднение судебной системы и создание следственных подразделений практически в каждой правоохранительной структуре государства. Прокуратура также была упразднена Декретом о суде № 1 от 22 ноября 1917 года.

В 1922 году на сессии ВЦИК было принято «Положение о прокурорском надзоре» [14]. Оно закрепляло, что в составе народного комиссариата учреждается прокуратура, которая будет обладать своими первоначальными функциями — надзор за соблюдением законов и борьба с преступностью.

Такое положение дел сохранялось до 2007 года. Когда в государстве восстановилась стабильность, были приняты федеральные законы от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» и «О прокуратуре Российской Федерации» и от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» [12–13]. Эти акты исключали полномочия прокурора по процессуальному руководству следствием, а также способствовали получению следственными органами относительной самостоя-

тельности, но все равно не отделяли их от прокуратуры.

Кардинальные изменения произошли 15 января 2011 года, когда на основании Федерального закона от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» было создано самостоятельное ведомство, не входящее в структуру прокуратуры. Это решение было обусловлено необходимостью устранения конфликта интересов, когда один орган одновременно проводил расследование и осуществлял надзор за его законностью. В результате реформы произошло четкое разграничение функций: Следственный комитет РФ стал единой федеральной централизованной системой следственных органов, взявшей на себя полномочия по предварительному следствию и внутреннему процессуальному контролю, в свою очередь прокуратура РФ утратила функцию непосредственного руководства следствием и сосредоточилась на реализации своего надзорного полномочия за законностью действий органов следствия. Таким образом, надзорная функция прокуратуры была сохранена, но расширена за пределы ведомства. Это обеспечило ее объективность и создало систему сдержек и противовесов.

Возвращаясь к современному положению правоохранительных органов, стоит обратиться к уголовно-процессуальному кодексу. Согласно 151 статье Уголовно-процессуального кодекса РФ, предварительное расследование производится следователями и дознавателями таких органов, как: независимый Следственный комитет России, Следственный департамент Министерства внутренних дел России и Следственное управление Федеральной службы безопасности России [11]. Надзор за этими органами входит в полномочия Прокуратуры РФ, а именно в обязанности Генерального прокурора и нижестоящих прокуроров и помощников. Такая модель управления проявляется в том, что, если прокурор выявит какие-либо процессуальные нарушения в деятельности работников СК, он может вынести какой-либо

акт прокурорского реагирования для устранения нарушения, но это не обязывает следователя исполнять вынесенное решение. Исходя из этого, часто происходят ситуации, в которых следователи действуют на основании собственной воли или воли вышестоящего работника СК, а не воли прокурора [1]. Для следователя обязательное к исполнению будет только то решение, которое принято руководителем его следственного органа. Отсюда и возникает проблема разграничения полномочий между этими двумя правоохранительными органами. Проблема поиска оптимального баланса между процессуальной самостоятельностью следователя и необходимостью эффективного прокурорского надзора в настоящее время является одной из ключевых. С одной стороны, процессуальная самостоятельность обеспечивает возможность принятия решений, по внутреннему убеждению, с другой — эта самостоятельность не может быть абсолютной и должна ограничиваться необходимостью соблюдения закона. В перспективе, самостоятельность СК привела к снижению эффективности контрольных механизмов и создало предпосылки для злоупотреблений.

Для подкрепления нашей точки зрения обратимся к судебной практике. Приговор Зеленодольского городского суда по делу старшего следователя А.Ю. Новожилова является ярким примером системных проблем, возникших вследствие ослабления прокурорского надзора [9]. В соответствии с пунктом 1.1.1 Приказа МВД России от 30.12.2016 N 946 «Об организации деятельности в органах внутренних дел Российской Федерации по обеспечению сохранности и учета вещественных доказательств и иных изъятых предметов и документов» должностное лицо, в производстве которого находится уголовное дело, обеспечивает сохранность вещественных доказательств, а также изъятых предметов и документов, находящихся при уголовном деле. Однако, как показало дело А.Ю. Новожилова, отсутствие регулярного прокурорского

контроля создало условия для безнаказанного хищения: длительное хранение изъятых телефонов в личном сейфе следователя (с июня 2021 по август 2022 года) без процессуального оформления, отсутствие реагирования на нарушения порядка хранения вещественных доказательств, ненадлежащий учет и документальное оформление. Тот факт, что противоправные действия А.Ю. Новожилова были обнаружены только через год, показывает, что вышестоящие сотрудники СК проводили некачественные, чисто формальные проверки. Ослабление прокурорского надзора привело к снижению уровня дисциплины среди следователей, уверенность в безнаказанности и отсутствию контроля, дали возможность А.Ю. Новожилову длительно совершать преступления прямо на рабочем месте. Приговор в отношении старшего следователя А.Ю. Новожилова наглядно демонстрирует, что самостоятельность Следственного комитета без адекватной системы контроля создает условия для злоупотреблений служебным положением. Ослабление прокурорского надзора привело к снижению уровня дисциплины, нарушению принципа неотвратимости ответственности и создало предпосылки для коррупционных проявлений.

Это является аргументом в пользу того, что необходимо усиление прокурорского надзора, а также создание действенного механизма регулирования деятельности всех сотрудников и подразделений следственного комитета.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что существующая модель разграничения функций прокуратуры и следственных органов нуждается в дальнейших преобразованиях и реформации. При всей позитивной роли реформы (устранение конфликта интересов, укрепление материальной базы), есть и отрицательные черты. Наиболее существенными являются: несовершенство законодательного регулирования, снижение эффективности прокурорского надзора за процессуальной и координационной деятельностью органов следственного комитета.

Для решения этих проблем необходим комплекс мер, направленных на значительное усиление надзорных функций прокуратуры, но с сохранением процессуальной самостоятельности следователей, совершенствование координационных механизмов и внедрение современных технологий взаимодействия.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бабич Н. В. Разграничение полномочий между прокурором и руководителем следственного органа // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2020. №3. С. 760–779. DOI 10.22363/2313-2337-2020-24-3-760-779.
2. Баева К. М. История развития и становления современной прокуратуры в Российской Федерации // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2021. №4 (47). С. 225–232. DOI 10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3711.
3. Варенцова Л. Ю. Приказ тайных дел в системе центрального управления России (1654-1676 гг.) // Вестник Тюменского государственного университета. Гуманитарные исследования. Humanitates. 2019. Т. 5. № 1. С. 142–156. DOI 10.21684/2411-197X-2019-5-1-142-156.
4. Гаджиев Р.Ш. Проблемы самостоятельности следователя. История и современность // Закон и право. 2020. №2. С. 110–112. DOI 10.24411/2073-3313-2020-10079.
5. Гальченко А.И. Исторические аспекты деятельности Российской прокуратуры по предупреждению нарушений законов // Lex Russica. 2017. №9 (130). С. 22–25. DOI 10.17803/1729-5920.2017.130.9.022-035.
6. Кучинская Е. В. История возникновения, становления и развития российской прокуратуры // Вестник Самарской гуманитарной академии. Серия: Право. 2014. №2 (16). С. 81–88.

7. Любушкин В. А., Зотов М. А. История становления Российской прокуратуры // Контентус. 2017. №11 (64).
8. Пантелеев В. О. Единый следственный орган российской федерации: исторический обзор попыток образования и перспективы // Новый ракурс. 2014. №7.
9. Приговор Зеленодольского городского суда Республики Татарстан от 06 июня 2024 г. по делу N 1-223/2024. URL: <https://arbitr.garant.ru/#%2Fdocument%2F341537149%2Fparagraph%2F1%2Fdoclist%2F786%2F10%2F0%2F0%2Fбездействие%20следователя%3A0> (дата обращения: 13.09.2025).
10. Серов Д. О. Судебная реформа Петра I: историко-правовое исследование. Москва: Зерцало-М, 2009. 487 с.
11. «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 31.07.2025) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/a8ce863fe783cf2bec75f4f1de3e5ffb7b4cc043/ (дата обращения: 13.09.2025).
12. Федеральный закон «О внесении изменений в уголовно-процессуальный кодекс российской федерации и федеральный закон «О прокуратуре российской федерации» от 05.06.2007 n 87-фз (последняя редакция) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_38313/ (дата обращения: 13.09.2025).
13. Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 06.06.2007 N 90-ФЗ (последняя редакция) // СПС «КонсультантПлюс». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_55537/ (дата обращения: 13.09.2025).
14. Хаяли Р. И. Восстановление института прокуратуры в Советской России // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2021. №3-1. С. 67–76. DOI 10.37279/2413-1733-2021-7-3(1)-67-76.
15. Шмонин А. В. Следственный аппарат исполнительных органов в сфере внутренних дел Российской империи (XVIII в.) // Труды Академии управления МВД России. 2018. №4 (48). С. 79–85.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Babich N. V. Razgranichenie polnomochij mezhdru prokurorom i rukovoditelem sled-stvennogo organa // Vestnik RUDN. Serija: Juridicheskie nauki. 2020. №3. S. 760–779. DOI 10.22363/2313-2337-2020-24-3-760-779.
2. Baeva K. M. Istorija razvitija i stanovlenija sovremennoj prokuratury v Rossijskoj Federacii // Vestnik VGU. Serija: Pravo. 2021. №4 (47). S. 225–232. DOI 10.17308/vsu.proc.law.2021.4/3711.
3. Varencova L. Ju. Prikaz tajnyh del v sisteme central'nogo upravlenija Rossii (1654-1676 gg.) // Vestnik Tjumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye issledovanija. Humanitates. 2019. T. 5. № 1. S. 142–156. DOI 10.21684/2411-197X-2019-5-1-142-156.
4. Gadzhiev R.Sh. Problemy samostojatel'nosti sledovatelja. Istorija i sovremennost' // Zakon i pravo. 2020. №2. S. 110–112. DOI 10.24411/2073-3313-2020-10079.
5. Gal'chenko A.I. Istoricheskie aspekty dejatel'nosti Rossijskoj prokuratury po preduprezhdeniju narushenij zakonov // Lex Russica. 2017. №9 (130). S. 22–25. DOI 10.17803/1729-5920.2017.130.9.022-035.
6. Kuchinskaja E. V. Istorija vozniknovenija, stanovlenija i razvitija rossijskoj prokuratury // Vestnik Samarskoj humanitarnoj akademii. Serija: Pravo. 2014. №2 (16). S. 81–88.
7. Ljubushkin V. A., Zotov M. A. Istorija stanovlenija Rossijskoj prokuratury // Kontentus. 2017. №11 (64).
8. Panteleev V. O. Edinyj sledstvennyj organ rossijskoj federacii: istoricheskij obzor popytok obrazovanija i perspektivy // Novyj rakurs. 2014. №7.
9. Prigovor Zelenodol'skogo gorodskogo suda Respubliki Tatarstan ot 06 ijunja 2024 g. po delu N 1-223/2024. URL: <https://arbitr.garant.ru/#%2Fdocument%2F341537149%2Fparagraph%2F1%2Fdoclist%2F786%2F10%2F0%2F0%2Fbezdejstvie%20sledovatelja%3A0> (data obrashhenija: 13.09.2025).
10. Serov D. O. Sudebnaja reforma Petra I: istoriko-pravovoe issledovanie. Moskva: Zercalo-M, 2009. 487 s.

11. «Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii» ot 18.12.2001 N 174-FZ (red. ot 31.07.2025) (s izm. i dop., vstup. v silu s 01.09.2025) // SPS «Konsul'tantPljus». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/a8ce863fe783cf2bec75f4f1de3e5ffb7b4cc043/ (data obrashhenija: 13.09.2025).
12. Federal'nyj zakon «O vnesenii izmenenij v ugolovno-processual'nyj kodeks ros-sijskoj federacii i federal'nyj zakon «O prokurature rossijskoj federacii» ot 05.06.2007 n 87-fz (poslednjaja redakcija) // SPS «Konsul'tantPljus». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_38313/ (data obrashhenija: 13.09.2025).
13. Federal'nyj zakon «O vnesenii izmenenij v Ugolovno-processual'nyj kodeks Rossij-skoj Federacii» ot 06.06.2007 N 90-FZ (poslednjaja redakcija) // SPS «Konsul'tantPljus». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_55537/ (data obrashhenija: 13.09.2025).
14. Hajali R. I. Vosstanovlenie instituta prokuratury v Sovetskoj Rossii // Uchenye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V. I. Vernadskogo. Juridicheskie nauki. 2021. №3-1. S. 67–76. DOI 10.37279/2413-1733-2021-7-3(1)-67-76.
15. Shmonin A. V. Sledstvennyj apparat ispolnitel'nyh organov v sfere vnutrennih del Rossijskoj imperii (XVIII v.) // Trudy Akademii upravlenija MVD Rossii. 2018. №4 (48). S. 79–85.

Поступила в редакцию: 29.09.2025.

Принята в печать: 30.10.2025.