Проблемы взаимодействия прокурорского надзора и ведомственного контроля в контексте обеспечения законности деятельности органов предварительного следствия

Романов Эдуард Артёмович
аспирант, факультет подготовки научных кадров, Университет прокуратуры Российской Федерации; прокурор отдела по надзору за следствием в аппарате ГУ МВД России по Московской области управления по надзору за уголовно-процессуальной и оперативно-разыскной деятельностью органов внутренних дел и юстиции прокуратуры Московской области, юрист 1 класса

В статье исследуются системные проблемы взаимодействия прокурорского надзора и ведомственного контроля на стадии предварительного следствия. Анализируется деструктивное влияние ведомственной заинтересованности руководителей следственных органов в статистических показателях, порождающее формальное удовлетворение требований прокурора, игнорирование надзорных актов и необоснованное затягивание сроков расследования. На основе сравнительно-правового анализа опыта Китайской Народной Республики обосновывается необходимость внесения изменений в УПК РФ, предусматривающих обязательность исполнения требований прокурора, установление пресекательных сроков разрешения разногласий, расширение императивных полномочий прокурора и введение ответственности за неисполнение надзорных актов. Автор приходит к выводу, что реализация предложенных мер позволит обеспечить реальную законность на досудебных стадиях и соблюдение разумных сроков уголовного судопроизводства.
Ключевые слова: прокурорский надзор, ведомственный контроль, предварительное следствие, требования прокурора, законность, разумные сроки, формальное удовлетворение требований, императивные полномочия, Китайская Народная Республика, Уголовно-процессуальный кодекс.

Институт прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия является одной из ключевых гарантий обеспечения законности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Вместе с тем практика правоприменения выявляет устойчивые системные противоречия между надзорными полномочиями прокурора и ведомственным процессуальным контролем, осуществляемым руководителями следственных органов. Указанные противоречия, имея в своей основе как объективные, так и субъективные причины, негативно сказываются на своевременности выявления и устранения нарушений закона, соблюдении разумных сроков уголовного судопроизводства и в конечном итоге — на реализации назначения уголовного процесса, закрепленного в статье 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Проблематика взаимодействия прокуратуры и следственных органов в последние годы приобрела особую остроту в связи с сохраняющейся тенденцией приоритета ведомственных показателей перед требованиями законности. Руководители следственных органов, будучи заинтересованными в благоприятных статистических данных, характеризующих эффективность работы подчиненных подразделений, нередко препятствуют реализации надзорных полномочий прокурора, используя для этого весь арсенал процессуальных средств, предусмотренных действующим законодательством. Следствием подобной практики является не только дискредитация самого института прокурорского надзора, но и существенное снижение качества предварительного расследования, нарушение прав участников уголовного судопроизводства, неоправданное затягивание сроков расследования.

Действующий Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации определяет прокурора как должностное лицо, уполномоченное в пределах компетенции, установленной законом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. В свою очередь, руководитель следственного органа наделен полномочиями по организации и контролю деятельности подчиненных следователей, включая право давать указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, привлечении лица в качестве обвиняемого, квалификации преступления и объеме обвинения.

На первый взгляд, законодатель предусмотрел четкое разграничение компетенций: прокурор осуществляет надзор за законностью, руководитель следственного органа — процессуальное руководство и ведомственный контроль. Однако на практике данное разграничение создает благоприятную почву для конфликта интересов и конкуренции полномочий. Руководитель следственного органа, реализуя свои властно-распорядительные функции, преследует прежде всего ведомственные цели, выражающиеся в достижении установленных вышестоящими органами показателей. Эти показатели, как правило, ориентированы на количественные параметры: раскрываемость преступлений, направление уголовных дел в суд, отсутствие возвращений дел на дополнительное расследование. При таком подходе законность процессуальных решений и действий следователя выступает не как самоцель, а как сопутствующий, зачастую второстепенный фактор.

Прокурорский надзор, будучи по своей природе внешним по отношению к следственному ведомству, призван обеспечивать именно законность, а не ведомственные интересы. Однако отсутствие у прокурора реальных рычагов влияния на процессуальные решения следователя при сохранении ведомственной независимости следственных органов превращает надзорную деятельность в формальную процедуру, лишенную действительного содержания. Статья 37 УПК РФ, закрепляя полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов следствия, не устанавливает императивного механизма реализации его требований в случае несогласия с ними руководителя следственного органа[1].

Система оценки деятельности следственных органов, основанная на количественных показателях, создает устойчивые стимулы

для сокрытия нарушений закона и манипуляции статистическими данными. Руководитель следственного органа, заинтересованный в положительной оценке работы подчиненного подразделения, рассматривает вмешательство прокурора как угрозу благоприятной отчетности. Любое требование прокурора об устранении нарушений закона, отмене незаконного постановления или возобновлении расследования воспринимается не как законный акт надзора, а как дестабилизирующий фактор, способный повлиять на показатели деятельности следственного подразделения. Особого внимания заслуживает практика формального удовлетворения требований прокурора. Нередки случаи, когда следователь в установленный законом срок направляет прокурору постановление об удовлетворении заявленного требования, однако фактически не проводит следственных и процессуальных действий, указанных в нём. Такая схема позволяет следственному ведомству формально отчитаться о принятых мерах, сохраняя при этом статус-кво и не допуская ухудшения отчетных показателей. Прокурор, в свою очередь, вынужден констатировать устранение нарушения, поскольку формальные основания для иного вывода отсутствуют.

Подобная практика является не чем иным, как деструктивным искажением статистических показателей, манипуляцией учетными данными, которая дискредитирует не только прокурорский надзор, но и саму идею правовой статистики как объективного отражения состояния законности в сфере уголовного судопроизводства. При этом страдают реальные интересы участников процесса: нарушаются их права и законные интересы, необоснованно удлиняются сроки расследования, а само уголовное судопроизводство утрачивает свое назначение как эффективный механизм защиты прав и законных интересов потерпевших и лиц, привлекаемых к уголовной ответственности[2].

Одним из наиболее серьезных последствий конфликта между прокурорским надзором и ведомственным контролем является нарушение разумных сроков уголовного судопроизводства, гарантированных статьей 6.1 УПК РФ. Механизм преодоления разногласий между прокурором и руководителем следственного органа, предусмотренный действующим законодательством, отличается крайней громоздкостью и неоправданной длительностью. В случае несогласия руководителя следственного органа с требованиями прокурора об устранении нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного расследования, прокурор вынужден обращаться к вышестоящему руководителю следственного органа с требованием об отмене соответствующего постановления руководителя нижестоящего следственного органа. Данная процедура, как показывает практика, может занимать от нескольких недель до нескольких месяцев, в течение которых расследование по уголовному делу фактически приостанавливается либо ведется с нарушением закона[3, 4].

Примечательно, что действующее законодательство не устанавливает пресекательных сроков для рассмотрения вышестоящим руководителем следственного органа требований прокурора. Это создает возможность для искусственного затягивания разрешения надзорных ситуаций, что прямо противоречит требованиям статьи 6.1 УПК РФ о разумном сроке уголовного судопроизводства. Потерпевшие, чьи права были нарушены преступлением, вынуждены ожидать окончания расследования в течение неопределенно долгого времени, а подозреваемые и обвиняемые остаются под угрозой применения мер процессуального принуждения на необоснованно длительный срок[5].

В контексте рассматриваемой проблемы представляет интерес опыт правового регулирования взаимоотношений прокуратуры и органов предварительного следствия в Китайской Народной Республике[6].

Китайское уголовно-процессуальное законодательство исходит из принципа обязательности исполнения требований прокурора должностными лицами, осуществляющими предварительное расследование. Народные прокуратуры КНР наделены широкими полномочиями по надзору за расследованием уголовных дел, которые проводят органы следствия и органы общественной безопасности. Закон о прокуратуре Китайской Народной Республики закрепляет в числе обязанностей прокуроров надзор за расследованием уголовных дел, что предполагает не только формальную проверку материалов, но и реальное воздействие на ход и направление расследования. Прокурор в КНР вправе возбуждать уголовные дела и заниматься расследованием, санкционировать проведение отдельных следственных действий, вносить обязательные для исполнения постановления. Важно отметить, что народные прокуратуры осуществляют надзор не только за деятельностью органов расследования, но и за соответствием закону судебной деятельности народных судов, а также за исполнением решений и определений народных судов по уголовным делам.

Особый интерес представляет механизм реализации надзорных полномочий прокуратуры КНР, который предусматривает возможность обязательного направления дел на расследование при обнаружении фактов совершения преступления. Согласно данным официальных источников, при выявлении нарушений закона народная прокуратура вправе требовать от органа общественной безопасности письменного объяснения причин непринятия мер, а в случае необоснованности отказа — давать обязательные к исполнению указания о возбуждении уголовного дела[7, 8].

В китайском законодательстве отсутствует ведомственный контроль, способный блокировать или замедлять реализацию надзорных полномочий прокуратуры. Органы следствия и общественной безопасности, осуществляя предварительное расследование, действуют под надзором прокуратуры, что не предполагает возможности игнорирования или формального удовлетворения требований прокурора. Данная модель обеспечивает оперативность устранения нарушений закона и соблюдение разумных сроков уголовного судопроизводства.

Проведенный анализ правоприменительной практики и выявленные системные противоречия между прокурорским надзором и ведомственным контролем обусловливают необходимость внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, направленных на повышение эффективности надзорной деятельности прокуратуры. Основным направлением преобразований должно стать преодоление сложившегося дисбаланса, при котором руководитель следственного органа сохраняет возможность блокировать законные требования прокурора, руководствуясь ведомственными интересами, а не требованиями закона.

В основу предлагаемых изменений следует положить принцип обязательности исполнения требований прокурора об устранении нарушений федерального законодательства. В связи с этим предлагается дополнить статью 37 УПК РФ положением, согласно которому требования прокурора приобретают обязательную силу для должностных лиц органов предварительного следствия с момента их предъявления. Исключение возможно только при обжаловании требования вышестоящему прокурору, однако обжалование не должно приостанавливать его исполнение, если иное прямо не установлено законом. Такой подход обеспечивает оперативность реагирования на выявленные нарушения при сохранении механизмов вышестоящего прокурорского контроля.

Вместе с тем признание обязательности требований прокурора требует создания четкого процессуального механизма разрешения разногласий между прокурором и руководителем следственного органа. Действующее законодательство не устанавливает пресекательных сроков для рассмотрения таких разногласий, что позволяет руководителям следственных органов искусственно затягивать процедуру. В целях устранения этого пробела необходимо закрепить жесткие временные рамки: при несогласии с требованием прокурора руководитель следственного органа обязан в течение трех суток направить вышестоящим руководителю и прокурору мотивированное постановление о несогласии, а вышестоящий прокурор обязан рассмотреть его и принять окончательное решение в срок не более пяти суток. Такое решение должно быть обязательным для всех участников судопроизводства, что исключит дальнейшее затягивание расследования[9, 10].

Особого внимания заслуживает проблема формального удовлетворения требований прокурора, когда следователь представляет рапорт о принятых мерах без фактического устранения нарушения, что позволяет манипулировать статистическими показателями. Для преодоления этой практики предлагается законодательно закрепить обязанность следователя представлять не рапорт, а процессуальное решение об устранении нарушения с указанием конкретных действий, реально совершенных для его устранения. Одновременно прокурор должен быть наделен полномочиями по проверке фактического устранения нарушения, включая право истребовать дополнительные материалы и проводить проверочные действия. Существенным элементом предлагаемой модели является расширение

императивных полномочий прокурора в части дачи указаний о производстве отдельных следственных действий. Учитывая позитивный опыт Китайской Народной Республики, где прокурорский надзор носит последовательно императивный характер, целесообразно закрепить в УПК РФ право прокурора давать обязательные указания о производстве конкретных следственных действий, если их невыполнение может повлечь утрату доказательств либо иные неблагоприятные последствия для судопроизводства. При этом такие указания должны быть мотивированы и ограничены случаями, когда промедление создает реальную угрозу для полноты расследования.

Наконец, важнейшей гарантией предлагаемых изменений должно стать установление ответственности должностных лиц органов предварительного следствия за неисполнение требований прокурора. В действующем законодательстве такая ответственность фактически отсутствует, что создает ощущение безнаказанности. Предлагается дополнить УПК РФ и ведомственные акты положениями о дисциплинарном взыскании за неисполнение требований прокурора, а в случае систематического или злонамеренного неисполнения, повлекшего существенное нарушение прав участников судопроизводства, — о возможности привлечения к уголовной ответственности[11, 12].

Таким образом, существующая модель взаимодействия прокурорского надзора и ведомственного контроля в досудебном производстве содержит системные противоречия, порождающие формализацию надзорной деятельности, игнорирование законных требований прокурора, необоснованное затягивание сроков расследования и деструктивное искажение статистических показателей. Преодоление указанных недостатков возможно лишь путём внесения в уголовно-процессуальное законодательство изменений, предусматривающих обязательность исполнения требований прокурора, установление пресекательных сроков для разрешения разногласий, расширение императивных полномочий прокурора по даче указаний о производстве следственных действий, а также введение дисциплинарной и уголовной ответственности за неисполнение надзорных актов. Реализация предложенного комплекса мер позволит обеспечить реальную, а не декларативную законность на досудебных стадиях, восстановить разумные сроки уголовного судопроизводства и тем самым достичь назначения уголовного процесса как эффективного механизма защиты прав и законных интересов личности, общества и государства.

Литература

1. Комбирович, М. С. Конфликт прокурорского надзора и ведомственного контроля руководителя следственного органа в современном уголовном процессе / М. С. Комбирович. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2025. — № 9 (560). — С. 157-162.
2. Белоусова В.А. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ПРОКУРАТУРЫ И СЛЕДСТВЕННЫХ ОРГАНОВ: ПРОБЛЕМЫ КООРДИНАЦИИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ НАДЗОРА // Журнал «Вестник науки» от 2 марта 2025 г. № 3 (84) том 1. С. 141 - 148. 2025 г. ISSN 2712-8849 // Электронный ресурс: https://www.вестник-науки.рф/article/21677 (дата обращения: 14.08.2026 г.).
3. Корнакова С.В., Чигрина Е.В. Проблемные вопросы прокурорского надзора за органами предварительного следствия. ЭКОНОМИКА. ПРАВО. ОБЩЕСТВО. 2025;10(1):65-71.
4. Романенко А. Ю. Генезис развития деятельности прокуратуры по надзору за деятельностью органов дознания и предварительного следствия // Актуальные исследования. 2023. №23 (153). Ч.II. С. 28-30.
5. Тапхаров, А. С. Соотношение прокурорского надзора и ведомственного контроля на досудебной стадии уголовного судопроизводства / А. С. Тапхаров. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2020. — № 24 (314). — С. 342-343.
6. Абдул-Кадыров Ш.М. Прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль на предварительном следствии // Пробелы в российском законодательстве. 2013. №4. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/prokurorskiy-nadzor-i-vedomstvennyy-protsessualnyy-kontrol-na-predvaritelnom-sledstvii (дата обращения: 14.08.2026).
7. Кансаев А.М. ВЕДОМСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СЛЕДОВАТЕЛЯ // Наука, техника и образование. 2025. №2 (98). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/vedomstvennyy-kontrol-i-prokurorskiy-nadzor-za-deyatelnostyu-sledovatelya-1 (дата обращения: 14.08.2026).
8. Актуальные вопросы деятельности прокуратуры Российской Федерации: сб. ст. по материалам круглых столов «Проблемы совершенствования научного обеспечения прокурорской деятельности» и «Базовая лекция (конспект лекции) для профессионального обучения прокурорских работников – молодых специалистов: основные подходы, структура, алгоритмы подготовки», проведенных научным объединением «Прокурорская деятельность» в 2022 г. / под общ. ред. Н.В. Субановой; Ун-т прокуратуры Рос. Федерации. Вып. 4 – М., 2023 – 136 с.
9. Буланова Н. В. Оптимальное соотношение прокурорского надзора и ведомственного контроля как необходимое условие законности предварительного следствия // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2011. № 1. С. 32–35.
10. Сеидов В.О. ТЕОРЕТИКО - ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОЛНОМОЧИЙ ПРОКУРОРА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ / В.О. Сеидов // Международный научно-исследовательский журнал. — 2021. — №2 (104).
11. Корнакова С. В., Чигрина Е. В. Проблемные вопросы реализации прокурорского надзора и ведомственного контроля на предварительном следствии // Российский следователь. 2025. № 1. С. 40–44.
12. Прокурорский надзор за исполнением законов и законностью правовых актов : учебное пособие / [О. Н. Коршунова, И. И. Головко, Э. Р. Исламова, С. И. Коряченцова, М. Н. Кустов, В. В. Омельянович, Д. М. Плугарь, К. И. Тимощук] ; под ред. Э. Р. Исламовой. — 2-е изд,, перераб. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2023 — 287, [1] с.

Problems of interaction between prosecutorial supervision and departmental control in the context of ensuring the legality of the activities of preliminary investigative bodies

Romanov E.A.

University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

The article examines systemic problems related to the interaction between prosecutorial supervision and departmental control at the stage of preliminary investigation. It analyses the destructive impact of the departmental interest of heads of investigative bodies in statistical indicators, which leads to the formal satisfaction of prosecutors' demands, the disregard of supervisory acts, and the unjustified extension of investigation deadlines. Based on a comparative legal analysis of the experience of the People's Republic of China, the article substantiates the need to amend the Criminal Procedure Code of the Russian Federation to make the prosecutor's demands mandatory, to establish time-limited deadlines for resolving disagreements, to expand the mandatory powers of the prosecutor, and to introduce liability for failure to comply with supervisory acts. The author concludes that the implementation of the proposed measures will make it possible to ensure real legality at the pre-trial stages and to observe reasonable timeframes in criminal proceedings.

Keywords: prosecutorial supervision, departmental control, preliminary investigation, prosecutor's demands, legality, reasonable timeframes, formal satisfaction of demands, mandatory powers, People's Republic of China, Criminal Procedure Code.

References

1. Kombirovich, M. S. Conflict between prosecutorial supervision and departmental control by the head of an investigative body in modern criminal proceedings / M. S. Kombirovich. — Text: direct // Young Scientist. — 2025. — No. 9 (560). — Pp. 157–162.
2. Belousova V. A. INTERACTION BETWEEN THE PROSECUTOR'S OFFICE AND INVESTIGATIVE BODIES: PROBLEMS OF COORDINATION AND EFFICIENCY OF SUPERVISION // Journal "Vestnik Nauki" dated March 2, 2025, No. 3 (84), Volume 1, pp. 141–148. 2025. ISSN 2712-8849 // Electronic resource: https://www.vestnik-nauki.rf/article/21677 (accessed: 14.08.2026).
3. Kornakova S.V., Chigrina E.V. Problematic issues of prosecutorial supervision over the bodies of preliminary investigation. Economy. right. SOCIETY. 2025;10(1):65-71.
4. Romanenko A. Yu. The Genesis of the Development of the Prosecutor's Office's Activities in Supervising the Activities of Investigative and Preliminary Investigation Bodies // Actual Research. 2023. No. 23 (153). Part II. Pp. 28–30.
5. Tapharov, A. S. The Relationship between Prosecutorial Supervision and Departmental Control at the Pre-Trial Stage of Criminal Proceedings / A. S. Tapharov. — Text: direct // Young Scientist. — 2020. — No. 24 (314). — Pp. 342–343.
6. Abdul-Kadyrov Sh.M. Prosecutorial supervision and departmental procedural control during the preliminary investigation // Gaps in Russian legislation. 2013. No. 4. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/prokurorskiy-nadzor-i-vedomstvennyy-protsessualnyy-kontrol-na-predvaritelnom-sledstvii (accessed: 14.08.2026).
7. Kansaev A. M. DEPARTMENTAL CONTROL AND PROSECUTORIAL SUPERVISION OF AN INVESTIGATOR'S ACTIVITIES // Science, Technology and Education. 2025. No. 2 (98). URL: https://cyberleninka.ru/article/n/vedomstvennyy-

kontrol-i-prokurorskiy-nadzor-za-deyatelnostyu-sledovatelya-1 (date of application: 08/14/2026).
8. Current issues of the Prosecutor's Office of the Russian Federation: collection of articles based on the materials of the round tables "Problems of improving scientific support for prosecutorial activities" and "Basic lecture (lecture notes) for professional training of prosecutors – young professionals: basic approaches, structure, algorithms of preparation", conducted by the scientific association "Prosecutorial activity" in 2022 / under the general editorship of N.V. Subanova; University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation. Federation. Issue 4 – Moscow, 2023 – 136 p.
9. Bulanova N. V. The optimal balance between prosecutorial supervision and departmental control as a necessary condition for the legality of preliminary investigation // Bulletin of the Academy of the General Prosecutor's Office of the Russian Federation. 2011. No. 1. Pp. 32–35.
10. Seidov V.O. THEORETICAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF THE PROSECUTOR'S POWERS IN CARRYING OUT SUPERVISION OVER THE IMPLEMENTATION OF LAWS IN RUSSIAN LEGISLATION: MODERN STATE / V.O. Seidov // International Research Journal. — 2021. — No. 2 (104).
11. Kornakova S.V., Chigrina E.V. Problematic issues in the implementation of prosecutorial supervision and departmental control during the preliminary investigation // Russian Investigator. 2025. No. 1. Pp. 40–44.
12. Prosecutorial supervision over the implementation of laws and the legality of legal acts: a textbook / [O. N. Korshunova, I. I. Golovko, E. R. Islamova, S. I. Koryachentsova, M. N. Kustov, V. V. Omelyanovich, D. M. Plugar, K. I. Timoshchuk]; edited by E. R. Islamova. — 2nd ed., rev. — Saint Petersburg: Saint Petersburg Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, 2023 — 287, [1] p.