

МВД России
Санкт-Петербургский университет

М. А. Макаренко

**КОНТРОЛЬ, НАДЗОР И ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ РУКОВОДСТВО
В ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА
РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ
(ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ И СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

Монография

Санкт-Петербург
2023

УДК 343.13
ББК 67.410.2
М 15

Макаренко М. А.

М 15 Контроль, надзор и процессуальное руководство в досудебных стадиях уголовного судопроизводства России и зарубежных государств (теоретико-правовое и сравнительное исследование) : монография / М. А. Макаренко. — Санкт-Петербург: СПбУ МВД России, 2023. — 164 с.

ISBN 978-5-91837-763-5
EDN: NCXOSD

В монографии проводится исследование юридической сущности контроля, надзора и процессуального руководства, механизма их функционирования в досудебных стадиях уголовного судопроизводства в России и зарубежных государствах, образованных на постсоветском пространстве. Показаны их роль и место в системе процессуального управления уголовным преследованием. В рамках заявленной проблематики автором формулируется ряд предложений по развитию теории уголовно-процессуального права, намечены пути и способы совершенствования российского законодательства.

Монография адресована научным и научно-педагогическим работникам, адъюнктам и соискателям, обучающимся образовательных организаций, а также практическим работникам системы МВД России, органов прокуратуры и правосудия.

**УДК 343.13
ББК 67.410.2**

Рецензенты:

Николаева Т. Г., доктор юридических наук, профессор
(Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации);

Гарусов А. В., кандидат юридических наук
(ГСУ ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области);

Алёхин Е. В., кандидат юридических наук, доцент
(Дальневосточный юридический институт МВД России)

ISBN 978-5-91837-763-5

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2023

Оглавление

Введение	4
Глава I. Юридическая сущность механизма контроля, надзора и процессуального руководства в досудебном уголовном судопроизводстве России.....	6
§ 1.1. Правовые и теоретические основы контроля, надзора и процессуального руководства в досудебных стадиях уголовного судопроизводства.....	6
§ 1.2. Исторические аспекты становления и развития контроля, надзора и процессуального руководства в российском уголовном процессе.....	34
Глава II. Сравнительно-правовой анализ законодательства России и зарубежных государств, обеспечивающего функционирование механизма контроля, надзора и процессуального руководства в досудебном уголовном судопроизводстве.....	79
§ 2.1. Основные положения уголовно-процессуальных законов России и зарубежных государств, регламентирующие контроль, надзор и процессуальное руководство	79
§ 2.2. Основные «инструменты» механизма контроля, надзора и процессуального руководства в законодательстве об уголовном судопроизводстве России и зарубежных государств	105
Глава III. Сравнительный анализ правовых средств реализации функций контроля, надзора и руководства в досудебных стадиях уголовного процесса	121
§ 3.1. Правовые средства, обеспечивающие распоряжение уголовным преследованием	121
§ 3.2. Правовые средства, обеспечивающие руководство процессуальной деятельностью органов следствия и дознания	130
§ 3.3. Правовые средства контроля и надзора, направленные на проверку процессуальной деятельности органов следствия и дознания.....	138
§ 3.4. Правовые средства предупреждения нарушений и других отклонений в процессуальной деятельности органов следствия и дознания.....	143
§ 3.5. Процессуальные средства устранения нарушений и недостатков, корректировки процессуальной деятельности органов следствия и дознания.....	148
Заключение.....	155
Список использованной литературы	157

Введение

В современных условиях, особенно в последнее время, актуальность межгосударственного взаимодействия и обмена опытом в пространстве Содружества Независимых Государств значительно возрастает. Приобретают все большее значение исследования, направленные на совершенствование деятельности правоохранительных органов по противодействию преступности, в том числе посредством применения уголовно-процессуальных средств.

Осуществление контроля, надзора и процессуального руководства в досудебных стадиях уголовного судопроизводства нацелено как на обеспечение должного уровня законности в работе органов предварительного расследования, так и её эффективности, и, соответственно, результативности. В своей совокупности они гарантируют защиту высшей конституционной ценности — прав и законных интересов вовлекаемых в сферу процессуальной деятельности лиц, и, прежде всего, тех, кто пострадал от преступных деяний, а также тех, в отношении кого ведется уголовное преследование.

Комплексных исследований, посвященных концептуальным основам контроля, надзора и процессуального руководства в досудебном уголовном судопроизводстве, выполненных на монографическом уровне, на данный момент не много. Лишь в 2004 году О. В. Химичевой была защищена докторская диссертация по данной проблематике¹. Однако уже менее чем через три года после этого события в науке уголовного

¹ Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: дисс... докт. юрид. наук. М., 2004. 402 с.

процесса происходит тотальное реформирование досудебного производства, в результате которого наряду с существенным изменением правосубъектности прокурора по надзору за следственной деятельностью вводится новый участник уголовного судопроизводства — руководитель следственного органа, наделённый обширными полномочиями по контролю и процессуальному руководству. Предпринятые преобразования повлекли за собой острую потребность в основательном пересмотре как теории уголовно-процессуального управления, так и теории прокурорского надзора в досудебном производстве.

В постсоветских странах, в том числе и в России, какое-то время, для всех из них разное, продолжало действовать доставшееся «в наследство» от бывшего союзного государства законодательство. Следует признать тот факт, что разработка новых уголовно-процессуальных законов велась в большинстве из них в условиях существенного влияния со стороны представителей западных государств и международных организаций². Несмотря на это они в той или иной мере, но всё же сохранили, во многом сходные основополагающие положения, принципы, правовые институты, отдельные процедуры и т. д.

К настоящему времени каждой из постсоветских стран накоплен большой опыт законотворческой работы и правоприменительной практики, как положительный, так и отрицательный. Анализ и переосмысление имевших место достижений, проб и ошибок открывают замечательные перспективы для дальнейшего развития уголовно-процессуальной науки.

В этой связи совершенствованию сложившейся в России правовой модели контроля, надзора и процессуального руководства будет способствовать исследование как исторических моделей, существовавших в прошлом, так и функционирующих в условиях современности на постсоветском пространстве. Основной его целью должно выступать построение оптимальной модели, максимально сбалансированной и эффективной, отвечающей практическим потребностям уголовного судопроизводства.

² Атакиши А. М. Реализация принципа состязательности в уголовном судопроизводстве Республики Азербайджан: автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 4.

Глава I. Юридическая сущность механизма контроля, надзора и процессуального руководства в досудебном уголовном судопроизводстве России

§ 1.1. Правовые и теоретические основы контроля, надзора и процессуального руководства в досудебных стадиях уголовного судопроизводства

Контроль и надзор выступают в качестве обязательных составляющих досудебного уголовного судопроизводства. Их осуществление предполагает оказание позитивного воздействия на основную процессуальную деятельность, состоящую в проверке и разрешении сообщений о преступлениях, проведении расследования преступных деяний по возбужденным уголовным делам. Они должны функционировать в качестве слаженного процессуального механизма, звенья которого взаимосвязаны и взаимообусловлены между собой, внутренне и внешне сбалансированы. Этот механизм необходим для проверки соответствия закону процессуальной деятельности, выявления и устранения допущенных ошибок и нарушений³. Как правило, он соединяет в себе три формы — судебный контроль, процессуальный контроль и прокурорский надзор.

Однако следует понимать, что в разных государствах и в разные исторические периоды не все из указанных форм одновременно функционировали в досудебном уголовном судопроизводстве. Так, в России впервые в наиболее полном составе они нашли своё проявление

³ Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: автореф... дисс. канд. юрид. наук. М., 2004. С. 3.

с введением Устава уголовного судопроизводства 1864 года, который предусматривал как судебный контроль, так и прокурорский надзор за процессуальной деятельностью судебных следователей, полиции и жандармерии. В советский же период на первое место становится прокурор, контрольные же функции суда уходят на второй план, а затем и вовсе исключаются из досудебного производства. УПК РСФСР 1960 года через несколько лет со дня вступления в силу дополняется нормами о процессуальном контроле начальника следственного отдела. Включение всех трёх форм механизма контрольно-надзорного механизма в Российской Федерации происходит, начиная с 1992 года, и находит своё максимальное развитие уже в УПК РФ 2001 года. Его реформирование в 2007 году влечёт за собой существенное расширение процессуального контроля, возлагаемого на руководителя следственного органа, и сужение полномочий надзирающего прокурора.

Наряду с названными формами представляется оправданным условное выделение процессуального руководства, которое может находиться как в составе процессуального контроля, так и прокурорского надзора. Обратим внимание на то, что оно включено в наименование настоящего исследования и указано в одном ряду с контролем и надзором не случайно. Здесь имеет место некий теоретический расчёт, который, возможно, будет подвергнут критике со стороны некоторых учёных-процессуалистов. Но ниже будет обоснована состоятельность такого подхода и даже более того — показана его полезность, особенно для решения задач компаративистского характера.

Прежде всего, следует разобраться в том, что представляет собой каждая из упомянутых форм контрольно-надзорного механизма в досудебном производстве. Обращение к уголовно-процессуальному закону почти ничего не проясняет, поскольку он не только не определяет их, но даже и не оперирует соответствующей терминологией. Лишь в ч. 1 ст. 37 УПК РФ надзор назван в качестве функции прокурора, но во всех других нормах кодекса этот термин не фигурирует. При этом в научных исследованиях как дореволюционного, так и советского периода, рассматриваемые понятия используются, а в современной теории уголовного процесса находят своё широчайшее развитие. Однако единства взглядов, как на юридическую сущность, так и на содержание контроля и надзора в досудебных стадиях уголовного процесса в них не наблюдается.

В таких условиях стоит уделить исследуемым категориям особое внимание, проникнув, как можно глубже, в их правовую природу, а также специфику складывающихся при их реализации процессуальных отношений. Полагаем, что следование такому пути может способствовать развитию научных представлений об исследуемой проблематике, укреплению их теоретического и методологического фундамента.

Не лишним будет обратить внимание на то, что составители подзаконных правовых актов, представители наделённых процессуальными функциями государственных органов, рассматриваемые понятия не игнорируют. Так, в названиях и текстах целого ряда организационно-распорядительных актов Генеральной прокуратуры РФ говорится о прокурорском надзоре, в том числе процессуальном, предметом которого, соответственно, является законность процессуальной деятельности органов дознания и следствия. В приказе Следственного комитета РФ от 17 октября 2014 г. № 89⁴ неоднократно упоминается процессуальный контроль, осуществление которого возлагается на Главное управление процессуального контроля центрального аппарата, другие специально созданные для его осуществления подразделения, а также на руководителей территориальных и специализированных органов. Лишь единожды, но всё же упоминается, о процессуальном контроле и в приказе МВД России от 8 ноября 2011 г. № 58, посвящённом полномочиям руководителей следственных органов⁵. Однако ни в одном из затронутых документов не фигурирует термин «процессуальное руководство».

Контрольно-надзорный механизм, по нашему мнению, имеет суплементарную правовую природу, являясь в той или иной мере производным от основной процессуальной деятельности. Он представляет собой некую надстройку над ней, выступает в качестве её внешнего дополнения, гарантии её законного, организованного и эффективного функционирования. Может ли основная процессуальная деятельность быть самой по себе, без каких-либо надстроек? Гипотетически, если в определённой мере абстрагироваться от действующих правовых установлений

⁴ Приказ Следственного комитета РФ от 17 октября 2014 г. № 89 «Об объеме процессуальных полномочий руководителей следственных органов Следственного комитета Российской Федерации» // Российская газета. 28 нояб. 2014. № 272.

⁵ Приказ МВД России от 8 ноября 2011 г. № 58 «О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов» // Российская газета. 29 дек. 2011. № 294.

и опыта процессуальной деятельности, на данный вопрос можно ответить положительно. Но, конечно же, мы понимаем, что в современных условиях контроль и надзор необходимая и неотъемлемая составляющая досудебного производства, которая должна быть действенной и надёжной гарантией, способной обеспечить надлежащее ведение досудебного производства строго в рамках правового поля, защиту вовлекаемых в уголовно-процессуальные отношения лиц, эффективное противодействие преступности. Очень важно их развивать и совершенствовать, добиваясь от них реального обеспечения реализации назначения уголовного судопроизводства и выполнения всех его задач.

Механизм контроля и надзора в досудебном производстве О. В. Химичевой рассматривается как целостная специфическая система, которая является частью досудебного производства и подсистемой уголовного судопроизводства, характеризуется единством целей, правовой основы и принципов деятельности его субъектов⁶. В связи с этим этот механизм вполне допустимо рассматривать в качестве самостоятельного института уголовно-процессуального права, функционирование которого образует особого рода процессуальные отношения. Его же формы не реализуются каждая сама по себе, будучи компонентами единой системы, тесно взаимосвязанными между собой, дополняющими друг друга, имеющими точки тесного соприкосновения.

Рассматриваемый механизм в различные исторические периоды выступал в качестве неотъемлемой составляющей как уголовного судопроизводства России, так и других государств. Может быть выделен целый ряд правовых моделей его функционирования, каждая из которых характеризуется существенными особенностями, представляющими интерес для современной науки. Некоторые из них довольно сходны, другие же, напротив, существенно отличаются друг от друга. Почти в каждой модели можно наблюдать особые параметры, отражающие, в частности, степень «диффузии» контроля и надзора в основное производство, характер и пределы влияния на него, схему распределения функциональных обязанностей между субъектами контроля и надзора, некоторые другие. В научных целях все они могут быть подвергнуты системному анализу и сопоставлены друг с другом.

⁶ Химичева О. В. Указ. соч. С. 13–14.

Супплементарность рассматриваемого механизма обусловлена тем, что он произведен от основной процессуальной деятельности. Даже в тех случаях, когда имеет место его максимально глубокое проникновение в неё, он не должен заменять или подменять её. Если же всё-таки допускается такая замена или подмена, то искажается его назначение и характер. Основное производство на то основным и является, что гипотетически способно функционировать самостоятельно, без дополнительного на него воздействия со стороны. И такое воздействие может и не потребоваться, когда нет надобности в той или иной его корректировке.

Процессуальному контролю и надзору в современном российском досудебном производстве присущ внешний характер. Вряд ли найдутся противники такой позиции в части судебного контроля и прокурорского надзора, но процессуальный контроль нередко рассматривают как внутренний, ведомственный. Однако следует понимать, что все эти формы реализуются посредством полномочий, предусмотренных уголовно-процессуальным законом. В связи с этим они выходят за рамки задач, выполняемых каким-либо конкретным ведомством, осуществляются в рамках единого правового поля. В связи с этим в науке высказываются позиции, согласно которым процессуальный контроль не является ведомственным⁷. Более того, в условиях процессуальной самостоятельности ведущего основного производство лица он приобретает внешний характер, несмотря на то, что осуществляется со стороны административных руководителей (начальников) органов и подразделений следствия либо дознания.

В той ситуации, когда заместитель руководителя следственного органа принимает уголовное дело к своему производству, в ходе расследования по нему он способен реализовывать лишь полномочия следователя (ч. 2 ст. 39 УПК РФ). Самим же руководителем, имеющим равный с ним процессуальный статус, в этом случае контроль процессуальное руководство не осуществляются⁸, за исключением лишь некоторых моментов.

⁷ См., например: Химичева О. В. Указ. соч. С. 22.

⁸ Гаврилов Б. Я., Нечаев А. А., Победкин А. В. [и др.]. Процессуальный и ведомственный контроль руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне: научно-практическое пособие. М.: Академия управления МВД России, 2020. С. 19.

Полагаем, что внутриведомственный контроль распространяется именно на административно-служебные отношения, но никак не на уголовно-процессуальные, обладающими особыми характеристиками и функционирующими на основе норм процессуального права. В их рамках нет и не может быть никакой административной подчинённости, здесь своя система подчинённости и субординации — процессуальная. Ведущее основное производство лицо несёт за все свои действия и решения персональную ответственность, осуществляет (принимает) их в условиях хоть и ограниченной, но всё же самостоятельности. Соответственно и возникает необходимость включения особых форм контроля, в арсенале которых состоят специфические процессуальные средства, реализуемые посредством специальных процедур. Как уже отмечалось, при осуществлении как процессуального контроля, так и прокурорского надзора, образуется сложный состав правовых связей, из которых складывается особы тип уголовно-процессуальных отношений.

По непонятным причинам в науке уголовного процесса не находит своего развития учение об уголовно-процессуальном управлении, которое, безусловно, осуществляется, в частности, в досудебном уголовном судопроизводстве. Это ни что иное, как специфический тип государственного управления, которому просто придана процессуальная форма. Полагаем, что оно включает в себя как правовые средства процессуального контроля, так и правовые средства процессуального управления. Такое управление ведётся, прежде всего, руководителями (начальниками) органов и подразделений, наделённых процессуальными функциями. Однако и прокурор может выступать в качестве процессуального руководителя уголовного преследования, если наделяется соответствующими полномочиями. В России последние закреплены за ним, но могут быть реализованы, в основном, по отношению к органам дознания. В других же постсоветских государствах они занимают весьма значительное место в правовом статусе прокурора, определяют его главенствующую роль в процессуальной деятельности органов уголовного преследования.

Что же касается непроцессуального управленческого воздействия, то оно основано на административном ресурсе, исходит от разного уровня руководителей органов и подразделений следствия и дознания.

Оно происходит вне рамок процессуальных отношений, но, как показывает практика, способно оказывать на них опосредованное влияние. В этом, кстати, и состоит один из главных минусов процессуального контроля, ведущегося руководителями и начальниками, наделённым наряду с процессуальными также и административно-служебными полномочиями. Их соединение у одного лица образует дуализм правосубъектности, создаёт конкуренцию процессуальных и непроцессуальных средств управленческого воздействия. Таковое имело место в системе органов прокуратуры в период функционирования в ней следственного аппарата, а в настоящее время наблюдается в следственных органах, руководители которых наделены не только административно-управленческими, но и мощными процессуальными, полномочиями.

Забегая несколько вперёд обратим внимание на то, что в 1860 году произошли целенаправленные преобразования в государственном аппарате, в рамках которых следствие отделяется от полиции, и его производство поручается судебным следователям — должностным лицам судебного ведомства. Тогда удалось создать механизм, при котором контроль и надзор за судебными следователям вёлся без начальников, практически без административного ресурса, обеспечивался в основном процессуальными средствами, которыми обладали суды и прокуратура. Однако в условиях административно-командной системы управления советского периода следственная функция возлагается на следователей прокуратуры, органов внутренних дел и органов государственной безопасности. Уже более полутора десятка лет в России функционирует Следственный комитет, представляющий собой надведомственный специализированный следственный орган. Следственный же аппарат системы МВД России хоть и условно обособлен в её рамках, всё же остаётся ничем иным как подсистемой органа исполнительной власти, наделённого совокупностью правоохранительных функций, обеспечивающих противодействие преступности, охрану общественного порядка и общественной безопасности. В связи с этим самостоятельность проходящих службу в нём следователей в своей деятельности, скажем так, довольно относительна.

Сама природа механизма любой контрольно-надзорной деятельности предполагает её осуществление в два этапа. Первый из них состоит в проверочных действиях, позволяющих выявить и оценить (установить)

нарушения и недостатки в работе подконтрольного (поднадзорного) объекта. Второй же этап имеет место в тех случаях, когда требуется реагирование (обнаружены нарушения закона, ошибки, расследование идет по неверному направлению и т. п.), предполагающее оказание тех или иных мер воздействия на подконтрольный (поднадзорный) объект, исправление или корректировку тех или иных параметров его деятельности. Аналогичный алгоритм предусмотрен и для механизма, работающего в рамках досудебного уголовного производства, но с рядом особенностей, обусловленных тем, что он облечён в процессуальную форму. В условиях режима прокурорского надзора они одни, в условиях режима процессуального контроля — другие. Принципиально в иных условиях осуществляется судебный контроль.

В составе процессуального управления, как уже отмечалось, особое значение имеет процессуальное руководство, которое подробнее будет рассмотрено несколько ниже. Здесь же обратим внимание на то обстоятельство, что обеспечивающие его полномочия приобретают наибольшую специфику на втором из упомянутых этапов контрольно-надзорной деятельности. Они позволяют направить ведущееся основное производство в нужное русло, воздействуя на него уже не столько с позиции необходимости соблюдения требований законности, сколько из соображений эффективности и результативности. Процессуальное руководство, включаясь в механизм контроля и надзора, открывает для него дополнительные возможности в корректировке подконтрольной (поднадзорной) деятельности. В этой связи оно может рассматриваться в качестве процессуального средства, а по сути — группы процессуальных средств, объединённых в одну группу по критериям назначения, направленности и метода воздействия.

Ещё раз напомним авторскую гипотезу, заключающуюся в том, что процессуальный контроль и руководство могут быть отделены друг от друга с определённой долей условности. В своей же совокупности они образуют уголовно-процессуальное управление досудебным производством. Однако при этом средствами процессуального руководства может наделяться и прокурор, в связи с чем может возникнуть вопрос о том, какими полномочиями оно тогда обеспечивается — надзорными либо какими-либо другими, ненадзорными. Полагаем, что в уголовном судопроизводстве следует говорить о прокурорской деятельности

в целом, но её сердцевину, безусловно, составляет прокурорский надзор. Она не должна «окаменеть» под действием постулатов теории прокурорского надзора и уголовного процесса, должна быть эффективна и гибка. В этой связи в рамках одного из исследований, выполненных на монографическом уровне, нами уже предпринималась попытка разработать учение об уголовно-процессуальных правоотношениях с участием прокурора⁹.

Что же касается специфики судебного контроля, то она обусловлена, прежде всего, тем, что он не является инициативным и включается лишь в случаях обращения того или иного участника процесса в суд с ходатайством или жалобой. Он реализуется в особой форме — проходит в рамках судебного заседания в условиях действия принципа состязательности при участии заявителя, прокурора, других участников уголовного судопроизводства. Полагаем, что публичный характер судебного контроля в условиях равноправия сторон обуславливает образование особого типа уголовно-процессуальных отношений «диагонального типа».

На основе изложенного может быть сформулирована следующая система базисных характеристик, определяющих правовую природу и юридическую сущность исследуемого механизма: 1) представляет собой единую подсистему досудебного производства; 2) носит суплементарный характер по отношению к основной процессуальной деятельности; 2) существует в процессуальной форме, влечёт образование особого рода процессуальных отношений и складывающихся в их рамках правовых связей; 3) осуществляется извне, носит внешний характер; 4) включает в себя прокурорский надзор и судебный контроль, а также особую разновидность управления — уголовно-процессуальное управление; 5) сочетает наряду с общими и особыми характеристиками, присущими контрольно-надзорной деятельности, также и такое средство процессуального управления как процессуальное руководство.

Ещё раз подчеркнём, что дифференциация данного механизма может быть проведена лишь с определённой степенью условности. Формы его реализации не одинаковы и отличаются друг от друга

⁹ Макаренко М. А. Уголовно-процессуальные правоотношения с участием прокурора: монография. СПб.: СПбУ МВД России, 2019. 156 с.

по принадлежности тому или иному субъекту, по основаниям, средствам и процедуре осуществления. Различно и содержание (наполнение) каждой из них, предмет и пределы действия. Но дифференциация механизма контроля, надзора и процессуального руководства необходимо для решения познавательных задач, предполагающих исследование его природы, применение методов правового регулирования и сравнительно-правового анализа.

Подавляющим большинством учёных уголовно-процессуальная деятельность рассматривается как многофункциональная, несмотря на то, что закон её функциональное содержание раскрывает весьма ограниченно. В целях закрепления принципа состязательности проводится лишь разграничение функций обвинения, защиты и разрешения уголовного дела (правосудия), которые способны найти свою полноценную реализацию исключительно в рамках судебных производств. В досудебных же стадиях уголовного судопроизводства, за исключением процедур рассмотрения судом жалоб и ходатайств (ч. 2 ст. 29 УПК РФ), действие этого принципа весьма ограничено.

В рамках уголовно-процессуальных отношений выполняется широкий круг самых разнообразных функций, принадлежащих разным участниками уголовного судопроизводства. Так, в докторской диссертации Д. Н. Беровой выделяется 5 следственных функций, 8 — судебных, 3 — прокурорских¹⁰. В составе последних, в частности, названа функция руководства предварительным расследованием, которая, может быть реализована лишь по отношению к органам дознания. Полагаем, что для руководителя следственного органа, начальников органов и подразделений дознания в качестве основной выступает функция уголовно-процессуального управления, включающая в себя как средства процессуального контроля, так и средства процессуального руководства.

Как представляется, проблемным моментом является и вопрос о составе процессуальных обязанностей как прокурора, так и руководителей (начальников) органов и подразделений следствия и дознания. Их же правильное и единообразное понимание важно в практической деятельности, поскольку позволяет определить правосубъектность

¹⁰ Берова Д.М. Основы теории функционализма в уголовном судопроизводстве: автореф. дисс... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2011. 48 с.

каждого из этих участников процесса, круг решаемых задач и т. д. В связи с этим востребованной видится разработка научно-обоснованной концепции системы функциональных обязанностей, на основе которой должно базироваться функционирование всего механизма контроля, надзора и процессуального руководства в досудебном производстве. Прежде всего, обратим внимание на функцию уголовного преследования, которая играет ключевую роль в уголовном судопроизводстве.

Как уже было показано, сам по себе режим контрольно-надзорной деятельности предполагает преимущественно проведение проверок, по результатам которых принимаются соответствующие меры. Она распространяется, прежде всего, на объект повседневного внимания и целенаправленного воздействия, то есть, прежде всего, на основное производство, в рамках которого как раз и находит свою непосредственную реализацию функция уголовного преследования. Соответственно, её предмет составляют законность, обоснованность, эффективность и результативность последнего. При этом для прокурора в досудебном производстве основной функцией выступает надзор за законностью, для руководителей органов расследования — процессуальное управление, для суда — судебный контроль.

В соответствии со ст. 15 УПК РФ суд не является органом уголовного преследования. Понятие последних закон не даёт. Однако исходя из того, что обязанность осуществления уголовного преследования возлагается на прокурора, следователя, дознавателя и органы дознания, то к таковым могут быть отнесены прокуратура и государственные органы, наделённые процессуальными полномочиями, т. е. прежде всего — органы предварительного расследования. В состав стороны обвинения (п. 47 ст. 5 УПК РФ) наряду с перечисленными выше лицами включены также и руководитель следственного органа, начальники органов и подразделений дознания. Однако не всё так просто, как кажется на первый взгляд. По крайней мере, из приведённых норм не становится понятным кто и каким именно образом осуществляет уголовное преследование, на каких этапах уголовного судопроизводства, и как всё это соотносится с выполнением функций процессуального управления и прокурорского надзора.

В первую очередь хотелось бы обратить внимание на руководителей следственных органов, начальников органов и подразделений

дознания, которые по какой-то причине не упомянуты в частях 1 и 2 ст. 21 УПК РФ как лица, обязанные осуществлять уголовное преследование. Возможно потому, что возбуждая уголовное дело, принимая его к своему производству и проводя по нему расследование, они выполняют полномочия следователя, дознавателя или руководителя следственной группы либо группы дознавателей. Но ведь наряду с этим все они возглавляют органы расследования и поэтому несут ответственность за организацию выполнения обозначенной обязанности, ни в коей мере от неё не освобождаются. Основная их роль состоит в надлежащей реализации возлагаемых на них законом полномочий, а значит — обязанностей, по процессуальному управлению, распространяющемуся на деятельность подчинённых им следователей либо дознавателей по ведению производства по материалам проверок сообщений о преступлениях и по уголовным делам.

С прокурором ситуация выглядит несколько сложнее. Дело в том, что в закрепляющей его функции ч. 1 ст. 37 УПК РФ в качестве таковых указано сначала уголовное преследование, что как бы показывает его первичность в составе уголовно-процессуальной правосубъектности прокурора, а уже за ним, как бы на втором плане, указывается надзор за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания. Однако всё оказывается да наоборот, если обратиться к ч. 1 ст. 129 Конституции России и ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в которых сначала говорится о прокурорском надзоре, а потом уже обо всех остальных функциях прокуратуры. Юридическая сила данных норм, конечно же, выше, чем сила норм уголовно-процессуального закона. Первые из них конституционно-правовые, вторые же должны в полной мере соответствовать первым, развивать их смысл и содержание.

Так или иначе, но получается, что фактически прокурор приобретает возможность непосредственного осуществления уголовного преследования и распоряжения им лишь на судебных стадиях уголовного судопроизводства, в которых происходит разрешение уголовных дел по существу. Дело находится в производстве суда, но именно прокурор поддерживает обвинение, вправе отказаться от него, внести в него коррективы в установленных законом пределах. Данные акты распоряжения уголовным преследованием обязательны для суда, полномочного

разрешить уголовно-правовой спор лишь в пределах поддерживаемого прокурором обвинения, а в отсутствии такового разрешать ему просто нечего и ничего не остаётся, как прекратить уголовное дело в связи с отказом обвинителя от обвинения.

В то же время, досудебное производство носит предварительный характер, в его рамках происходит сбор доказательств, позволяющих сформировать обвинение и передать его как «эстафетную палочку» прокурору для поддержания в суде. Но на этом этапе закон ограничивает его возможности, позволяя воздействовать на осуществляемое органами расследования уголовное преследование в основном опосредованно — через призму обеспечения законности и защиты прав участников процесса. Только лишь по окончании расследования, когда уже стоит вопрос о согласии прокуратуры поддерживать следственную версию обвинения, его возможности, оставаясь при этом по своему характеру все же надзорными, позволяют оказывать влияние на сформированное обвинение. Так, не соглашаясь с тезисом или объёмом последнего, он возвращает уголовное дело следователю и даёт ему соответствующие указания. Если же дело расследовалось в форме дознания, то он может самостоятельно скорректировать обвинение в установленных законом пределах, а при наличии на то оснований также и прекратить дело. Приведённые доводы довольно отчётливо показывают, какова всё же главная функция прокурора в досудебном производстве — надзор за законностью или же всё-таки уголовное преследование.

Стоит обратить внимание также и на то, что во всех упомянутых выше правовых нормах функции надзора и уголовного преследования указываются одна за другой. Учитывая данное обстоятельство, есть все основания полагать, что данные функции не могут поглощать друг друга, но могут быть противопоставлены друг другу. Вдобавок к этому заметим, что цели и направленность их осуществления не совпадают. Полагаем, что именно эти параметры стоит использовать для установления их соотношения, а также выделения особенностей их действия в рамках досудебного уголовного судопроизводства.

Для прокуратуры выполнение, как функции надзора, так и уголовного преследования, подчинено одной общей цели, которая согласно ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской

Федерации» состоит в обеспечении: а) верховенства закона; б) единства и укрепления законности; в) защиты прав и свобод человека и гражданина; г) защиты охраняемых законом интересов общества и государства. При этом предмет прокурорского надзора, установленный ст. 29 этого же закона, позволяет выделить задачи, которые прокурор призван решать в досудебных стадиях уголовного процесса. К таковым относится обеспечение соблюдения прав личности и установленного порядка ведения досудебного производства, а также обеспечение законности процессуальных решений, принимаемых следователями, дознавателями и их руководителями (начальниками).

Однако УПК РФ в п. 55 ст. 5 устанавливает непосредственную цель уголовного преследования, которая состоит в изобличении подозреваемых и обвиняемых в совершении преступных деяний. Исходя же из ст. 21 Кодекса оно осуществляется в связи с обнаружением признаков преступления и направлено на установление его события, изобличение виновных в его совершении лица или лиц. Цель и направленность прокурорского надзора, как видим, иные, да и состоят они не в процессуальном доказывании, а в осуществлении проверочных действий и последующем (при наличии на то необходимости) реагировании на выявленные нарушения законности. Надзор ведётся не в отношении подвергаемых уголовному преследованию лиц, а в отношении осуществляющих его органов следствия и дознания, которые для прокурора выступают в качестве поднадзорных объектов. Как видим, сопоставление приведённых параметров (характеристик) позволяет осознать действительное соотношение прокурорского надзора и уголовного преследования.

Кроме того, нельзя оставить без внимания и процессуальные средства, через реализацию которых выполняются рассматриваемые функции. Так, уголовное преследование предполагает производство следственных и иных процессуальных действий, возбуждение уголовных дел, задержание подозреваемого и применение к нему других мер принуждения, предъявление ему обвинения и т. д. Ни одним из таких полномочий прокурор не обладает, тогда как следователи и дознаватели — всей их совокупностью. Несмотря на это, в науке нередко высказываются позиции, согласно которым прокурор всё же может осуществлять уголовное преследование в досудебных стадиях уголовного процесса

через применение надзорных средств¹¹. Однако такие средства рассчитаны на оказание воздействия лишь на должностных лиц органов расследования и поэтому с их помощью просто не получится, например, установить событие преступления, причастных к нему лиц, сформировать какую-либо доказательственную базу и т. д. Но поскольку они могут этому способствовать, то здесь речь может идти лишь об опосредованном влиянии надзирающего прокурора на процессуальную деятельность по уголовному преследованию.

Согласно ст. 21 УПК РФ прокурор до сих пор обязан осуществлять уголовное преследование, решая указанные в этой статье задачи. Необходимых же для этого процессуальных средств у него не имеется, он был лишён их уже более 15 лет назад. При обнаружении признаков преступления ему ничего не остаётся как передать полученную информацию в компетентный орган предварительного расследования для проведения по ней проверки в установленном уголовно-процессуальным законом порядке. Если ему была сообщена информация о преступном деянии на личном приёме, то гражданину разъясняется необходимость личного обращения в соответствующий орган следствия или дознания. Когда же признаки преступления устанавливаются в ходе прокурорской проверки, то о направлении имеющихся материалов в орган расследования принимается процессуальное решение в форме постановления прокурора, предусмотренного п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Являясь всего лишь одним из поводов к возбуждению уголовного дела, такое постановление подлежит приёму, регистрации и рассмотрению (проверке) с последующим принятием процессуального решения по нему. В связи с этим мы не склонны рассматривать его в качестве акта уголовного преследования. Полагаем, что хотя оно и предусмотрено УПК РФ, равно как и заявление о преступлении или о явке с повинной, его принятие выступает юридическим фактом, которое влечёт возникновение процессуальных отношений. Проверка соответствующим органом расследования представленной прокуратурой информации начинается после его регистрации, или, как говорят на практике, «куспирования».

¹¹ См., например: Крюков В. Ф. Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора: монография. М.: Норма, 2010. С. 141.

Итак, в досудебных стадиях уголовного процесса прокурор не способен вести уголовное преследование, его основная функция состоит в надзоре за законностью его осуществления поднадзорными объектами. Вместе с тем, следует учитывать, что такой надзор осуществляется по специальному отраслевому направлению. Особенности сферы его распространения требуют его наполнения такими процессуальными средствами, которые способны обеспечить необходимое по степени и характеру воздействие на поднадзорный объект¹². Это предполагает расширение пределов надзора, наделение прокурора властно-распорядительными и иными специальными полномочиями, включая и те, что открывают прокурору возможность, как осуществления отдельных актов уголовного преследования, так и применения методов процессуального управления.

Генеральной обязанностью органов следствия и дознания выступает осуществление уголовного преследования как «центрального стержня» их процессуальной деятельности. В судебных же стадиях эта обязанность, образно говоря, как «эстафетная палочка», переходит к прокурору. Полагаем, что момент такого перехода совпадает с утверждением обвинительного документа (заключения, акта, постановления), которым прокуратура выражает готовность от имени Российской Федерации поддерживать обвинение в суде. Тем самым прокурор официально и в установленном законом порядке, утверждает о совершении определённым лицом запрещённого уголовным законом деяния. Такой подход прямо следует из понятия обвинения, сформулированного п. 22 ст. 5 УПК РФ. До указанного момента имеет место следственная версия обвинения, не согласованная с обвинительной властью. Ранее влиять на неё прокурор имел возможность, хоть и в ограниченных рамках, через реализацию надзорных средств, таких как, например, исключение недопустимых доказательств, требования об устранении нарушений норм процессуального или материального права, прав участников судопроизводства.

Роль и место прокурора в досудебном производстве могут быть наглядно проиллюстрированы практикой его участия в рассмотрении

¹² Чеканов В. Я. Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1972. С. 19–21.

судом вопросов, связанных с применением мер пресечения. В соответствии с ч. 6 ст. 108 УПК РФ в судебном заседании соответствующее ходатайство обосновывает прокурор либо по его поручению лицо, его возбудившее. Так вот, как правило, именно следователи обосновывают необходимость заключения лица под стражу, оперируя собранными ими же материалами. Рассмотрение ходатайства проходит в условиях состязательного процесса, в котором сторона защиты имеет возможность представить все имеющиеся у неё доказательства, высказать свои доводы и соображения по поводу применения меры пресечения. Прокурор же по итогам состоявшейся проверки (исследования) представленных суду материалов, по сути, даёт заключение, в котором отражает своё видение относительно законности и обоснованности применения меры пресечения. Он может не согласиться с ходатайством (актом уголовного преследования) следователя и тем самым принять меры по защите подозреваемого (обвиняемого) от незаконного или необоснованного ограничения его прав и свобод.

Как видим, в такой форме судебного контроля находит своё непосредственное действие ст. 15 УПК РФ, устанавливающая принцип состязательности и разделение функций уголовного преследования, защиты от него, и разрешения уголовного дела. На практике первую из этих функций выполняет не прокурор, а именно следователь. Это его инициатива избрать меру пресечения и именно он, а не прокурор, доказывает законность и обоснованность её применения. Тогда возникает вопрос о том, а какую функцию выполняет прокурор? Государственным обвинителем он в таких судебных процессах не является, вопрос о поддержании обвинения будет решаться позже — на этапе окончания расследования. Возложенная же на него законом, как на основного, относящегося к стороне обвинения участника, обязанность обосновывать ходатайство следователя, тем более, что оно с ним не согласовывалось, выглядит не вполне уместно. Поэтому не случайно и вполне оправдано то, что на практике эта обязанность, как правило, делегируется следователям. Прокурор же выступает в суде в режиме «квазинадзора», как, собственно, и в ряде других случаев рассмотрения судом как ходатайств субъектов уголовного преследования, так и жалоб участников уголовного процесса.

В этой связи видится оправданным обратить внимание на такой ключевой, по нашему мнению, момент, который ставит под большое

сомнение понимание уголовного преследования в досудебном производстве в качестве процессуальной функции. Дело в том, что это не вполне соотнобразуется с самим назначением уголовного судопроизводства, которое, как известно, состоит в защите личности, в том числе и от незаконного и необоснованного уголовного преследования. Как следователь, так и дознаватель, осуществляя основное досудебное производство обязан выяснить все обстоятельства произошедшего на основе их полного, всестороннего и объективного исследования. Уголовное же преследование выступает лишь как определённая составляющая, одна из обязанностей, грань его процессуальной деятельности, предполагающая возможность совершения отдельных актов, направленных на изобличение подозреваемого (обвиняемого) в совершении преступного деяния, доказывание его вины, применение к нему мер принуждения, реализацию иных правоограничений.

Полагаем, что само по себе возложение уголовного преследования, как функции, на органы следствия и дознания предвосхищает обвинительный уклон в их процессуальной деятельности. Такой подход подвергался критике не только современниками, но и представителями науки советской и дореволюционной России. Так, в Концепции судебной реформы в РСФСР, представляющей собой не только «дорожную карту», но и серьёзный коллективный научный труд, он неоднократно упоминается в негативном контексте. Именно в противовес обвинительному уклону, несмотря на западные методы ведения расследований и обвинительной деятельности, составителями Устава уголовного судопроизводства 1864 года были разработаны новые, отечественные формы процессуальной деятельности как прокурора (государственного обвинителя и субъекта надзора), так и судебного следователя. В этой связи, не стоит ли пересмотреть функциональный состав правосубъектности органов расследования и прокуратуры в уголовном процессе, дать ему понятное и однозначное отражение в нормах закона?

В своей совокупности контроль, надзор и процессуальное руководство могут рассматриваться как правовой институт, так и как единый механизм, целостная система. В современных условиях остро требуется разработка и научное обоснование его концептуальных основ, на базе которых может быть обеспечена его надёжное и сбалансированное

функционирование. Ключевыми факторами осуществления всех форм рассматриваемого механизма выступают назначение уголовного судопроизводства, принцип законности и другие принципы уголовного процесса, определяющие его правозащитную, правоохранительную направленность в целом. Однако будучи компонентами единой системы каждая из таких форм имеет своё собственное назначение, задачи, свой предмет и пределы. Если предмет определяет сферы их реализации, то пределы указывают на установленные законом ограничения, рамки их действия.

Ещё раз подчеркнём, что генеральное значение в механизме контроля, надзора и процессуального руководства имеет назначение уголовного судопроизводства, которое предписывает в равной степени защищать потерпевших от преступлений лиц и лиц, в отношении которых ведётся уголовное преследование. Конечно же, оно выступает важнейшим ориентиром в функционировании этого механизма, ведь несоответствие ему подконтрольной (поднадзорной) деятельности требует реагирования, позволяющего устранить такое несоответствие. Оно, например, может выразиться в необеспечении защиты участников уголовного процесса, ведении незаконного и (или) необоснованного уголовного преследования (задержание, привлечение в качестве обвиняемого, применение меры пресечения, производство следственных действий и т. п.), или, напротив, неосуществление или ненадлежащее осуществление тех или иных процессуальных действий, которые исходя из ч. 2 ст. 21 УПК РФ требуются для установления события преступления, изобличения совершивших преступления лиц.

Подконтрольная (поднадзорная) процессуальная деятельность должна оцениваться через призму не только назначения уголовного судопроизводства, но и его принципов. Так, в разрез с принципом законности, согласно ст. 7 УПК РФ, идут не только незаконные решения, но и необоснованные и немотивированные. То же самое касается бездействия, незаконных и необоснованных действий, невыполнения должностными лицами возложенных на них обязанностей. Справедливости ради, хотелось бы обратить внимание на то, что в указанной статье отсутствует какое-либо упоминание о руководителе следственного органа. Полагаем, что это может быть связано не с чем иным, как с тем, что он не был указан в первоначальной редакции уголовно-процессуального закона, оставшейся до сих пор неизменной.

Все остальные принципы, установленные во второй главе УПК РФ, касаются различных вопросов, возникающих в досудебном производстве, таких как разумные сроки, применение мер принуждения, ограничения при производстве следственных действий, доказывание, охрана и обеспечение тех или иных прав участников процесса и т. д. Процессуальная деятельность подконтрольных и поднадзорных объектов должна в полной мере соотноситься с этими фундаментальными началами, составляющими ядро предметной сферы как прокурорского надзора, так и процессуального управления.

Общим полем для осуществления всех форм контроля и надзора в досудебном производстве является законность и обоснованность, прежде всего, основной процессуальной деятельности, а также соблюдение прав участников уголовного процесса. При этом судебный контроль не характеризуется инициативностью и его предмет охватывает только те вопросы, что ставятся в поступающих на разрешение суда ходатайствах и жалобах. Напротив, прокурорский надзор и процессуальное управление рассчитаны на постоянное функционирование, непрерывное наблюдение, ведущееся параллельно с основным производством. Оказываемое с их стороны воздействие на деятельность следователей и дознавателей многоаспектно и не сводится лишь к признанию их действий и решений незаконными и (или) необоснованными. Так, вопросы выполнения или невыполнения ими обязанностей по осуществлению уголовного преследования, надлежащему его ведению должны входить в предметы, как прокурорского надзора, так и процессуального контроля. При этом аналогичным образом прокурор или вышестоящий руководитель органа расследования должны рассматривать выполнение обязанностей по осуществлению процессуального управления. Как уже отмечалось, в УПК РФ имеет место некоторая «проблемность» в этом отношении в связи с тем, что в нём не находят своего отражения функциональные обязанности ни прокурора, ни руководителей (начальников) органов предварительного расследования.

Если дефиниция «процессуальное управление» в российском законодательстве не используется, то процессуальный контроль в федеральном законе от 28 декабря 2010 года № 403¹³ назван в качестве

¹³ Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 403 «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

одной из основных задач Следственного комитета России, его же содержание раскрывается в приказе от 9 января 2017 года № 2¹⁴. Вместе с тем, полагаем, что понятие, предмет и пределы процессуального управления, в том числе и контроля, должны быть регламентированы на законодательном, а не на ведомственном уровне. То же самое касается и процессуальных обязанностей лиц, на которых возлагается его осуществление. Будучи наделёнными широчайшими процессуальными полномочиями они должны находиться в сфере постоянного внимания прокурора. Невыполнение или ненадлежащее выполнение ими возложенных законом обязанностей должно рассматриваться в качестве нарушения требований законности и влечь за собой прокурорское реагирование с постановкой вопроса (при наличии на то необходимости) о привлечении их к ответственности.

Заметим, что в ч. 1 ст. 37 УПК РФ названы именно органы следствия и дознания, что означает постановку всех руководителей органов расследования под надзор прокурора. Однако, как представляется, этого не вполне достаточно. Было бы оправданным в ст. 37 УПК РФ закрепить положения, предположительно в ч. 1.1, об особенностях надзора за исполнением законов руководителями (начальниками) органов и подразделений предварительного расследования. Определённые тенденции к этому уже нашли своё отражение в новом приказе Генпрокуратуры России от 17 сентября 2021 года № 544¹⁵, посвящённом надзору за процессуальной деятельностью следственных органов.

Ещё в 70-х годах XX столетия М. С. Строговичем высказывалась идея о так называемой ответственности процессуального руководителя. По мнению А. В. Образцова именно в ней и заключается сущность процессуального руководства, поскольку она предполагает осознание необходимости добросовестного, инициативного выполнения требований закона, связанного с правомерным поведением субъектов права,

¹⁴ Приказ Следственного комитета РФ от 9 января 2017 года № 2 «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации» // URL: <https://minjust.consultant.ru/documents/35172?items=1&page=1> (дата обращения: 01.02.2023).

¹⁵ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 сентября 2021 года № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. 2021. № 12.

с реализацией ими требований правовых норм. С этой точки зрения руководитель следственного органа рассматривается наряду со следователем в качестве обязательного участника уголовно-процессуальных отношений, несущего солидарно с ним ответственность за результаты расследования уголовного дела. Руководитель должен как создавать дополнительные гарантии соблюдения прав участников уголовного процесса, так и обеспечивать эффективность производства по уголовному делу¹⁶. Как представляется, высказанный подход применим к правильному разрешению многих возникающих на практике вопросов. Полагаем, что он должен объединять в своей профессиональной деятельности, как руководителей органов расследования, следователей и дознавателей, так и прокуроров. Следование ему позволяет преодолевать различные препятствия, в том числе связанные с несовершенством действующего законодательства. Отступление же от него способно увести практическую деятельность с пути, определённого задачами уголовного судопроизводства, повлечь за собой другие, порой самые нежелательные, последствия.

В этом ключе сконцентрируем внимание на рассмотрении вопроса о соотношении административных и процессуальных средств воздействия в арсенале возглавляющих органы и подразделения предварительного расследования должностных лиц. Вдобавок к уже высказанному на этот счёт соображениям видится оправданным введение в понятийный аппарат такой категории как процессуальная подчинённость. Под ней предлагается понимать процессуальное положение объекта процессуального управления или прокурорского надзора по отношению к его субъекту. Так, например, дознаватель отдела дознания территориального органа внутренних дел процессуально подчинён начальнику этого отдела (подразделения дознания), начальнику районного управления (отдела) — органа дознания, а также его заместителям. Кроме того, он находится в процессуальном подчинении у прокурора, которому он не подчинён в административно-служебном порядке.

Процессуальная самостоятельность, как следователя, так и дознавателя, выступает серьёзной гарантией проведения надлежащего

¹⁶ Образцов А. В. Сущность процессуального руководства предварительным расследованием // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 1 (41). С. 33–34.

расследования. Высказывается позиция о том, что именно она означает его независимость от внепроцессуальных влияний и зависимость от закона, свободу принимать решения (и нести за них полную ответственность), оценивая доказательства по своему внутреннему убеждению на основе полного, всестороннего и объективного рассмотрения всех обстоятельств дела в их совокупности, руководствуясь только законом и совестью. При этом указывается на то, что предусмотренные законом процессуальные полномочия руководителя устанавливают определённые рамки, в которых он должен действовать, устраняя тем самым безграничность его служебных, дисциплинарных полномочий в отношении следователя и гарантируя его процессуальную самостоятельность¹⁷. Но данная позиция была высказана уже около 18 лет назад, то есть до реформирования 2007 года, известной появлением фигуры руководителя следственного органа. Тогда ещё имела место полнота власти прокурора в досудебном производстве, а полномочия начальника следственного отдела были весьма ограниченными, носили в большей части организационный, обеспечивающий характер. Проблема же смешения административной и процессуальной правосубъектности рассматривалась в полномочиях прокурора, реализуемых по отношению к следователями органов прокуратуры. В результате же проведения упомянутого реформирования эта проблема была решена, но появилась новая — во всех существующих ныне следственных органах, связанная с дисбалансом функций и полномочий в механизме процессуального управления и прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса.

Заметим, что такое смещение уже имело место быть. Как анализ практики досудебного производства в 2007–2010 годах, так и анализ научных публикаций этого же периода, свидетельствуют о непродуманности и спешности проведённой реформы. Тогда много писали о том, что надзор прокурора за следствием упразднён, нововведения вызывают одни недоумения, сделан лишь шаг вперёд и два — назад и т. п. Необходимость восстановления нарушенного баланса назревала и нашла своё отражение в федеральном законе от 28 декабря 2010 года № 404¹⁸,

¹⁷ Химичева О. В. Указ. соч. С. 26.

¹⁸ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 404 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 16.

направленном на усиление прокурорского надзора посредством возвращения прокурору некоторых ранее утраченных полномочий. Однако в современной науке продолжают споры о том, насколько сбалансирована сложившаяся модель контроля и надзора за следственной деятельностью, а также в части того допустимо ли дублирование правовых средств, обладателями которых оказались одновременно и прокурор, и руководитель следственного органа.

Соотношение процессуального контроля и прокурорского надзора в настоящее время остаётся дискуссионным вопросом. Предлагаются самые различные варианты его решения, порой существенно отличающиеся друг от друга. Значительный вклад в формирование научных представлений о процессуальном контроле был сделан О. В. Химичевой, который по её мнению представляет собой самостоятельную функцию начальника следственного отдела, осуществляемую в виде процессуального руководства уголовно-процессуальной деятельностью подчинённых следователей и состоящую в обеспечении законности и обоснованности их деятельности. Не соглашаясь с позициями А. М. Ларина, Э. Б. Мельниковой, В. М. Савицкого и М. С. Строговича, она отмечает, что надзор прокурора не включает в себя процессуальное руководство расследованием. Однако при этом указывается, что в случае необходимости он не может быть лишён права на осуществление последнего по наиболее сложным уголовным делам, принятие таких дел к своему производству. Также отмечено, что подобная практика из исключений не должна превращаться в правило. Формулируется положение, согласно которому руководство расследованием — прерогатива руководителя, то есть начальника следственного отдела, надзор же за соблюдением законов — прерогатива прокурора¹⁹.

Вместе с тем, к настоящему времени ситуация существенно изменилась. Прокурор не вправе принимать уголовные дела к своему производству, осуществлять же процессуальное руководство вправе, но только по отношению к органам дознания, то есть в основном по делам небольшой и средней тяжести. Так или иначе, мы склонны к дифференцированному подходу, согласно которому возможно условное выделение правовых средств, обеспечивающих использование именно метода

¹⁹ Химичева О. В. Указ. соч. С. 20, 24, 29–30.

процессуального руководства. Предмет же процессуального контроля, как мы полагаем, существенно шире и не ограничивается лишь вопросами законности и обоснованности. Если прокурорский надзор нацелен на выявление и устранение нарушений законности, защиту и восстановление нарушенных прав и законных интересов участников процесса, то процессуальный контроль направлен на повышение эффективности, результативности подконтрольной деятельности, устранение различного рода её недостатков. В свою очередь процессуальное руководство позволяет направить, а при необходимости и скорректировать подконтрольную (поднадзорную) деятельность таким образом, чтобы она развивалась «по сценарию», обусловленному требованиями закона и функциональными обязанностями ответственных лиц.

Полагаем, что процессуальное руководство может рассматриваться как особый метод процессуального управления расследованием преступлений. Так, В. П. Божьев отмечает, что лишь частично и условно в нём может быть вычленен только процессуальный аспект, поскольку процессуальная и организационно-управленческая деятельность по руководству следователями переплетаются между собой. Содержание ч. 1 ст. 39 УПК РФ рассматривается им как сплав процессуальных и управленческих компонентов²⁰. Однако, полагаем, что такого быть не должно. В процессуальной норме права, априори, не место каким-либо непроцессуальным составляющим. Конечно же, их реализация требует наряду с другими средствами также и организационных, но они могут находиться за рамками процессуального регулирования.

Напомним, что нами предлагается рассматривать процессуальное руководство в узком понимании, как процессуальное средство или, если быть более точным — как группа процессуальных средств. Вдобавок к уже приведённым в настоящей работе доводам обратим внимание на то, что в прокурорских моделях полномочия начальников следственных подразделений по контролю и руководству осуществляются в условиях полноты надзорной власти прокуратуры, и поэтому в той или иной мере ограничены. Однако средства процессуального руководства вполне доступны прокурору и при необходимости он имеет право их

²⁰ Божьев В. П. Процессуальное руководство производством предварительного следствия // Уголовное право. 2008. № 3. С. 67–68.

задействовать, что в свою очередь расширяет его возможности по воздействию на деятельность поднадзорных объектов. В России текущее руководство дознанием на повседневной основе ведётся начальниками соответствующих органов и подразделений, но средства процессуального руководства им доступны и прокурору.

При осуществлении, как контроля, так и надзора, процессуальная деятельность следователей и дознавателей подлежит проверке, в ходе которой устанавливается её состояние, соответствие требуемым параметрам. Выявление допущенных или потенциально возможных в будущем нарушений, упущений, ошибок или других недостатков требует принятия соответствующих мер. Такие меры могут применяться как в организационном режиме — через направление деятельности в нужное русло, так и посредством правоприменения — в форме отмены процессуальных решений, отстранения от расследования, изъятия уголовного дела из производства и т. д. Соответственно, возникает необходимость выбора метода воздействия. Наряду с реагированием средствами контроля или надзора в соответствующих случаях требуется применение именно такого метода управления как процессуальное руководство.

В нём условно может быть выделена процессуально-организационная составляющая, которая предполагает совершение таких действий, как поручение производства по уголовному делу тому или иному следователю или дознавателю, его изъятие у одного должностного лица, и передача его другому, создание следственных групп и определение их состава, некоторые другие меры аналогичного характера. В прокурорских моделях досудебного производства некоторые из них специально предусмотрены под проведение прокурорских проверок, обеспечение выполнения властно-распорядительных требований, отраженных в постановлениях и указаниях надзирающих прокуроров. В таких условиях значительная доля правоприменительных средств принадлежит прокурору, а руководителям органов расследования — лишь отдельные, необходимые для оперативного реагирования полномочия. Следует понимать, что их соотношение отличается в разных правовых моделях досудебного производства, различна и степень их сбалансированности. Так, в прокурорских моделях прокурор наряду с надзором широко применяет средства процессуального управления, выступая главным его субъектом.

В этой связи обратим внимание на то, что в советский, и частично в постсоветский период, доля прокурорского руководства была весьма значительной в сравнении с долей того руководства, которое допускалось со стороны начальников следственных отделов. Как отмечает К. А. Рыгалова, за последними по УПК РСФСР 1960 года (в редакции 1965 года) сохранялась вспомогательная роль руководить расследованием постольку, поскольку не было необходимости во вмешательстве прокурора, и в этом состояла специфика российской модели развития прокуратуры, её уникальность²¹. В современный период процессуальное руководство следственной деятельностью осуществляется исключительно руководителями следственных органов, и теперь это определяет специфику российской модели контроля, надзора и процессуального руководства в досудебных стадиях уголовного процесса.

Принадлежность полномочий по процессуальному руководству уголовным преследованием может рассматриваться в качестве одного из значимых факторов в характеристике той или иной правовой модели досудебного производства. В разных моделях они и соотносятся по-своему, поскольку в каждой из них по-разному разграничены полномочия прокурора и руководителей органов расследования. Так, в современной российской модели широчайшими полномочиями, как по процессуальному контролю, так и по процессуальному руководству, обладают руководители следственных органов. При этом прокурорский надзор за процессуальной деятельностью следователей существенно ограничен, а руководство прокурора — практически исключено. По отношению же к органам дознания функционирует прокурорская модель, где подобных ограничений не предусмотрено, имеет место полнота власти прокурора, как в части надзорного воздействия, так и в части процессуального руководства. Таким образом, в России функционирует две модели, первая из которых (инновационная) строится по отношению к следственной деятельности, и содержит в себе один уровень руководства, вторая (консервативная)

²¹ Рыгалова К. А. Процессуальное руководство предварительным расследованием в деятельности прокурора // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 4 (7). С. 186.

строится по отношению к деятельности дознавателей, и может включать в себя как два, так и три уровня процессуального руководства²².

Вместе с тем, процессуальное руководство, кем бы оно ни осуществлялось, прокурором или руководителем органа уголовного преследования, выступает важнейшим средством обеспечения полноты, всесторонности и объективности расследования. Они, как отмечает В. В. Гусак, в своей совокупности определяют саму цель процессуального руководства²³. Как в УПК РСФСР 1960 года, так и в уголовно-процессуальных законах ряда стран СНГ, таких как Казахстан, Киргизия и Таджикистан, данные требования к расследованию установлены в качестве принципов уголовного судопроизводства²⁴. В УПК РФ они не отражены, ни как принципы, ни как одно из общих условий расследования. Полагаем, что будет вполне оправданным их законодательное закрепление, и, соответственно, автоматическое их включение в предметы как процессуального контроля, так и прокурорского надзора.

Подводя итог всему изложенному в настоящем параграфе, отметим, что механизм контроля, надзора и процессуального руководства в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства должен быть подвергнут глубочайшей научной проработке с целью формирования его концептуальных основ. В настоящее время в УПК РФ отсутствуют регламентирующие его положения базисного, фундаментального характера. Это касается, прежде всего, понятийного аппарата, задач и принципов уголовно-процессуальной деятельности, функциональных обязанностей осуществляющих её лиц. Наряду с этим немаловажно определение предмета и пределов процессуального контроля и прокурорского надзора. Как представляется, всё это будет способствовать надлежащему развитию правоприменительной практики, единообразной и правильной реализации процессуальных норм.

²² Алексеева Е. С., Макаренко М. А., Шестакова С. Д. Сравнительно-правовой анализ моделей уголовного преследования и процессуального руководства в уголовном процессе зарубежных стран // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2021. № 4 (57). С. 11.

²³ Гусак В. В. Понятие процессуального руководства расследованием преступлений // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2020. № 3 (41). С. 355.

²⁴ Актуальные проблемы уголовного процесса: учебник для вузов / под ред. О. В. Логунова, А. В. Кикотя, Э. К. Кутуева. СПб.: Астерион, 2022. С. 885.

Исследование показало существование широкого круга проблемных вопросов теоретико-правового характера, требующих разрешения, но изначально не планировался детальный анализ каждого из них. В нём нашли отражение лишь наиболее важные из них (на взгляд автора), а также те, что видятся необходимыми для дальнейшего проведения историко-правового и сравнительно-правового исследования. Однако хотелось бы надеяться, что высказанные соображения будут полезны в дальнейших научных изысканиях, будут способствовать построению наиболее оптимальной правовой модели механизма контроля, надзора и процессуального руководства в досудебном уголовном производстве Российской Федерации.

В этом отношении представляется новым и перспективным введение в теорию уголовного процесса такого понятия, как процессуальное управление. Оно не только отражает природу процессуального контроля и руководства, но и специфику прокурорского надзора в досудебном уголовном судопроизводстве. Кроме того, открывается возможность теоретического переосмысления всех звеньев исследуемого механизма, характера и правил его функционирования.

§ 1.2. Исторические аспекты становления и развития контроля, надзора и процессуального руководства в российском уголовном процессе

История развития уголовно-процессуального права интересна для науки, её изучение позволяет глубже понять и переосмыслить существующие нормы права, правовые явления и процессы. Не является тому исключением и процессуальная деятельность по контролю, надзору и руководству в досудебном уголовном судопроизводстве. Важно обратить внимание на зарождение и наиболее существенные преобразования данного механизма, особенно кардинальные, происходившие в различные исторические периоды.

Становление и развитие процессуального права в Древней Руси происходит в IX–XII вв. в условиях действия обычного права и усиления судебной власти князей, которая со временем заменяет общинные способы разрешения конфликтов (правовые обычаи, суды старейшин, третейские суды, народные собрания). Однако судопроизводство не подразделялось на уголовное и гражданское, что характерно

для многих других средневековых государств раннего периода развития. Т. Ю. Амплеева объясняет это тем, что его целью в Древней Руси считалось восстановление нарушенного права лица, независимо от характера правонарушения. Княжий суд контролировался со стороны общества, а в Киевской Руси его осуществлял выборный орган — вече. Однако уже в конце XI века правосудие из восстановительного трансформируется в карательное²⁵.

Порядок ведения обвинительного процесса, состязания сторон, процедура рассмотрения дела судьями князя регламентировался в различных источниках древнерусского права, в том числе в первом кодифицированном акте — Русской Правде. Происходящие изменения в судопроизводстве отражены в целом ряде уставов князей и судных грамотах. С централизацией российского государства в 1497 и 1550 годах принимаются судебники, а в 1649 году — Соборное уложение.

Наряду с княжеским и боярским судами с крещением Руси главнейшим судебным органом становится церковь. Так, Устав князя Владимира I Святославовича (Олеинская редакция)²⁶, распространявший своё действие на территорию всего государства, включая белорусские и украинские земли, вводит церковное судопроизводство и при этом существенно ограничивает пределы светской юрисдикции. В нём указывалось на запрет княжеским управителям вторгаться в касающиеся церковных людей дела, а также на отлучение от церкви (проклятие) за вмешательство в дела церковных судов. Однако в нём упоминается и об общем суде — суде князя и епископа²⁷. Процессуальными (следственными, розыскными) полномочиями князя наделяли своих представителей — тиунов, приставов, доводчиков, емцев, вирников и др. В результате начинает зарождаться процессуальное управление в рамках которого князь мог руководить и контролировать деятельность перечисленных должностных лиц. Также заметим, что потерпевший мог как сам вести расследование, так и обратиться за помощью соков, ябедтников либо других специалистов в этом «ремесле».

²⁵ Амплеева Т. Ю. История уголовного судопроизводства России: IX–XIX вв.: автореф. дисс... докт. истор. наук. М., 2009. С. 21–22.

²⁶ Щапов Я. Н. Древнерусские княжеские уставы XI–XV вв. М., 1976.

²⁷ Российское законодательство X–XX веков. Том I. М.: Юрид. лит., 1984. С. 162.

Заимствование византийской правовой системы значительно сказалось на отправлении правосудия, но со временем право на Руси приобретает всё больше специфики, отражающей особенности общественного и государственного уклада. К таким источникам можно отнести Устав князя Ярослава, специально посвящённый церковным судам. Особенно интересна Судная грамота, принятая в Великом Новгороде, в котором, как известно, были установлены республиканские порядки вплоть до 1478 года, повлекшие за собой введение и последующее развитие различных систем контроля, периодически подвергаемых корректировке. Управленческое влияние на построение этих систем оказывалось и со стороны Великого княжества Московского.

Судная грамота предусматривала рассмотрение судами дел в коллегиальном составе, что отражает необходимость правовой регламентации дополнительных гарантий, некоторого контроля, позволяющего обеспечить правильность (непредвзятость, объективность, справедливость) в осуществляемой ими деятельности, исключить какие-либо злоупотребления. Так, в 1136 году образуется суд князя и посадника, в котором приоритет отдавался князю, но без посадника вершить ему правосудие запрещалось. Посадник, избираемый на вече из бояр, представлял собой главу исполнительной власти, в частности, он контролировал деятельность князя и выполнял совместно с ним ряд функций, в том числе и судебную²⁸. Однако уже с XV века посадник не мог судить без наместника от московского княжества, приоритет при этом переходил от князя к вечевым магистратам. Предусматривалась и такая форма контроля как пересуд, который осуществлялся высшей судебной инстанцией — судом наместника великого князя московского с тиуном, в качестве которого выступало специальное должностное лицо новгородской администрации. В период судебной реформы 1385 года в состав такого суда включались также боярин и житых человека с разных концов города, присутствовали также судьи первой инстанции и приставы. Произошло усиление роли и владыческого суда, который заседал в резиденции архиепископа (владыки).

В 1348 году образуется новая феодальная республика в Пскове, отделившемся от Новгородской Республики, где учреждается своя Судная

²⁸ Российское законодательство X–XX веков. Том I. М.: Юрид. лит., 1984. С. 293–300.

грамота. Широкими судебными полномочиями по делам уголовной направленности обладал князь, вершивший правосудие в составе коллегии (господы), в которую включались посадники и сотские. Остальные дела, неподсудные княжескому суду, рассматривались судами на местах (местными) и духовными (церковными). В качестве особого суда выступал суд наместника новгородского архиепископа. Производство следственных и иных процессуальных действиях возлагалось на приставов. Как представляется, в целях контроля участие в них осуществлялось на паритетных началах людьми князя и представителями судебной администрации.

Как видим, процессуальное управление в судебной (процессуальной) деятельности складывалось как одно из направлений (функций) государственного управления. Формы его осуществления были разными. С одной стороны, потребовалось руководство и контроль со стороны князей за процессуальной деятельностью подчинённых им лиц. С другой стороны, вводится контрольный элемент в процессуальную деятельность по рассмотрению судебных дел.

В период централизации Русского государства введение розыскного процесса обуславливалось тем, что поменялась уголовная политика, и уголовное судопроизводство теперь должно было защищать интересы государства и самодержавного строя, а не заниматься восстановлением нарушенных прав частных лиц. «Розыск» как особая форма процесса, имевшая в своем арсенале целый комплекс хорошо отработанных процессуальных действий, стал применяться для раскрытия, расследования и разрешения по существу всех уголовных дел. Но особый порядок розыска впервые в России стал применяться по политическим, государственным преступлениям — «слово и дело государево». Наметилось стремление власти не связывать органы юстиции жесткими рамками законности при осуществлении уголовной политики²⁹.

Судебные функции наряду с другими властными полномочиями возлагались на определяемых Великим князем для выполнения управленческих обязанностей должностных лиц, среди которых были бояре, наместники, волостители и др. Создаётся Разбойный приказ, в котором функционирует суд губных старост, а для противодействия

²⁹ Амплеева Т. Ю. Указ. соч. С. 25, 28.

организованной преступности образуется ещё один приказ — Сыскной. При этом какого-либо подразделения на судебные и следственные ведомства не предусматривалось.

Термин «сыск» закрепляется в Судебнике 1497 года в качестве особой формы процесса, предназначенной для расследования дел о государственных преступлениях и разбоях. С его появлением, как указывают многие источники, происходит разделение процесса, но всё же условное, на судебный (обвинительный, гражданский) и розыскной (уголовный, публичный). В результате проведения губной реформы основным субъектом сыска становится обладатель губной грамоты — губный староста. Под его контролем проходили все этапы процесса, как следствие и судебное разбирательство, так и исполнение принятого решения³⁰. В Судебнике 1550 года за ним сохраняется ведение судопроизводства в форме сыска, порядок которого регламентируется Наказом белозерским губным старостам 1571 года. До сих пор сохраняется старый обвинительный процесс по уголовным делам в отношении «неликих» людей.

В начале XVII века судебная власть сосредотачивается у воевод, однако губные ведомства сохраняются. Их взаимные отношения меняются, то старосты подчиняются воеводам, то они действуют параллельно друг другу, то происходит замена одних другими. Также происходит развитие судебных учреждений, подотчётных центральной власти, из судов устраняются представители местного населения³¹. Согласно Соборному уложению 1649 года, отдельные положения которого продолжали действовать вплоть до издания Свода Законов Российской Империи середины XIX века, спорные дела рассматривала Боярская дума, контролирующая также и производство в административно-судебных органах — приказах. В приказы же могли быть обжалованы решения, принимаемые на местах воеводами и губными старостами.

По политическим делам производством сыска занимались воеводы. Однако по требованию правительства сложилась практика направления

³⁰ Хащина Э. Э. Разграничение гражданского и уголовного процесса в Московском государстве: ретроспективный анализ // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 2 (7). С. 273.

³¹ Чельцов-Бебутов М. А. Курс советского уголовно-процессуального права. Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. СПб.: Равена, Альфа, 1995. С. 670–671.

таких дел в Москву вместе с записанными «распросными речами» под охраной направлялся как обвиняемый, так и изветчик. Боярская дума могла проводить сыск своими силами или поручала его производство иным лицам³². В итоге она, либо царь, постановляли приговор («вершение»).

Суммируя изложенное можно прийти к ряду выводов, имеющих прямое или косвенное отношение к предмету настоящего исследования. Во-первых, в Древней Руси уделялось немалое внимание контролю со стороны общества, который усматривался в определении состава наделённых судебными функциями коллегиальных органов. Во-вторых, предусматривалась возможность пересмотра вышестоящими инстанциями решений нижестоящих инстанций. В-третьих, централизация государства и усиление власти самодержавия отодвинули на задний план интересы личности, и в таких условиях, соответственно, поменялись приоритеты уголовно-процессуального управления. Наряду с этим важно учитывать сложившуюся в те годы систему и характер уголовного процесса розыскного типа, которому предстоит существовать вплоть до судебных реформ второй половины XIX века.

В эпоху Петра Великого, как отмечает Т. Ю. Амплеева, несмотря на преобладание розыскных начал, закладываются основы особого исторического варианта российского уголовного процесса — следственно-розыскного³³. Изначально новый порядок расследования преступлений вводится наряду со старым порядком, и применяется по крупным и резонансным уголовным делам, появляющимся в результате рассмотрения фискальных донесений на высокопоставленных должностных лиц³⁴. Фискалат, образованный в 1711 году, выступал в качестве специализированного контролирующего органа государственной власти, противодействующего должностной преступности, в т. ч. казнокрадству и взяточничеству. Фискалы должны были «...над всеми делами тайно надсматривать и проведывать про неправый суд...»³⁵. Их донесения

³² Чельцов-Бебутов М. А. Указ. соч. С. 683.

³³ Амплеева Т. Ю. Указ. соч. С. 29.

³⁴ Серов Д. О. Высшие администраторы под судом Петра I. (Из истории уголовной юстиции России первой четверти XVIII в.) // Известия Уральского государственного университета. 2005. № 39. С. 53.

³⁵ Курс русской истории. Соч. в 8 т. М, 1958. Т 4. С. 165 // URL: <http://russiahistory.ru/fiskal-naya-sluzhba-pri-petre-pervom> (дата обращения: 26.02.2023).

о злоупотреблениях и нарушениях, неправосудных решениях рассматривались в образованном одновременно с данной службой Правительствующем Сенате, наделённым судебными полномочиями. Рассмотрением таких донесений и жалоб с 1719 года стала заниматься сформированная в его состав Юстиц-коллегия.

Несколько позже Петром I создаются «майорские» следственные канцелярии, наделённые функцией расследования преступлений. Первая такая канцелярия образуется именным указом Петра I от 25 июля 1713 года в целях проведения следствия по «архангелогородскому делу». Её возглавлял князь гвардии майор Михаил Иванович Волконский, которого, в ретроспективном аспекте, можно считать руководителем первого специализированного следственного органа России. Упомянутый указ не содержал процессуальных норм, регламентирующих порядок проведения расследований, но устанавливал их пределы. Из него вытекали следующие полномочия следователей: произвести необходимые следственные действия; сформировать материалы уголовного дела; арестовать обвиняемых. Закреплялось право главы следственной канцелярии самостоятельно принимать решения о проведении пыток без получения на то санкции, как этого требовало действующее тогда законодательство об уголовном производстве.

Так получилось, что М. И. Волконскому было предъявлено обвинение, включавшее в себя три пункта: фальсификация доказательств, подтверждающих преступные действия генерал-губернатора А. А. Курбатова; неисполнение обязанности по проведению следствия в отношении обер-комиссара Д. А. Соловьёва и С. М. Акишева; получение взяток от поморских жителей. Следствие по уголовному делу М. И. Волконского велось следственной канцелярией гвардии капитана Г. И. Кошелева и дьяка Ф. Д. Воронова. Военный суд (кригсрехт) признал его виновным в умышленном неисполнении приказа «начальника своего», ответственность за которое предусматривалась ст. 27 Артикула воинского 1715 года³⁶ в виде смертной казни.

Имеются данные, согласно которым в состав кригсрехта вошли офицеры Преображенского и Семёновского полков, которые в дальнейшем

³⁶ Серов Д. О., Фёдоров А. В. Дела и судьбы российских следователей: князь М. И. Волконский // Российский следователь. 2016. № 4. С. 50–55.

возглавили шесть образованных 9 декабря 1717 года, то есть в день расстрела М. И. Волконского, следственных канцелярий. Каждому из них был вручён реестр тех дел, по которым требовалось провести следствие, а также общий для всех Наказ, строго предупреждающий о неотвратимости «лишения живота» за ненадлежащее выполнение возложенных на них обязанностей. Тот день знаменателен также и тем, что в отечественном уголовном судопроизводстве впервые происходит выделение стадии досудебного (предварительного) расследования.

Обратим внимание на то, что следственные канцелярии могли самостоятельно проверять поступающие в их адрес сообщения о государственных (политических) преступлениях, однако проводить по ним полное расследования были полномочны не иначе как по указанию самого государя. В Наказе регламентировалась процедура досудебного производства, которое заканчивалось составлением «приговора». По сути, такой «приговор» представлял собой обвинительный документ, подлежащий дальнейшему рассмотрению судебной инстанцией наряду со всеми собранными в ходе следствия материалами. Глава каждой из следственных канцелярий мог самостоятельно принимать решения о применении пыток в отношении гражданских служащих, состоящих в должности ниже вице-губернатора, а также военных, но в звании ниже младшего офицера. В остальных случаях требовалось получение санкции, что свидетельствует об установлении процессуального контроля за применением следователями мер принуждения. Пытать младших офицеров можно было с санкции военного суда, на пытки же старших и высших офицеров, вице-губернаторов и гражданских служащих, занимавших более высокие посты, требовалось получение разрешения самого государя.

Важно отметить, что следственные канцелярии не занимались какой-либо другой деятельностью, кроме следственной, что обеспечивало их специализацию на производстве расследований. Их подчинённость исключительно царю создавала надлежащие условия для реальной их независимости и самостоятельности. Проявленная «нерешительность» в избличении обер-комиссара Д. А. Соловьёва, являвшегося, насколько известно, ставленником Д. И. Меншикова, закончилась для М. И. Волконского трагически. Дабы пресечь подобные упущения, вновь назначаемым на должности глав канцелярий лицам было наглядно показано,

да ещё и в Наказе пером начертано, какова судьба им уготована в случае ненадлежащего выполнения возлагаемых на них процессуальных обязанностей. Будучи руководителем для всех следователей, государь лично поручал им производство по уголовным делам, давал в их адрес обязательные для исполнения письменные указания. Насколько известно, М. И. Волконскому было направлено шесть таких указаний, касающихся ведения следствия по «архангелогородскому делу»³⁷. Кроме того, нередко Пётр I принимал личное и непосредственное участие в расследовании государственных преступлений, проводил допросы обвиняемых.

Следственные канцелярии функционировали вплоть до декабря 1723 — января 1724 года. Именными указами Императора все расследуемые ими уголовные дела подлежали передаче в административно-судебные и административные органы — Сенат и коллегии, в том числе в Юстиц-коллегию и Военную коллегию. В результате этого прекратила своё существование надведомственная, централизованная модель организации следственной деятельности, функционировавшая под исключительным руководством и контролем со стороны главы государства³⁸. Современники нередко рассматривают такую модель в качестве прообраза Следственного комитета Российской Федерации. Кстати заметим, что сокращенные их наименования полностью совпадают. Однако не лишён смысла и другой подход, согласно которому следственные канцелярии представляли собой некие следственные группы, возглавляемые персонально ответственными за их работу руководителями, находящимися в исключительном подчинении главы государства. Заметим, что именно он поручал канцеляриям расследовать конкретные уголовные дела, в том числе те, что возникали в результате проведенных ими проверок сообщений о преступлениях, а также давал письменные указания их главам, принимал участие в допросах, мог лично их проводить.

В январе 1722 года Пётр Великий учреждает институт прокуратуры, а уже в июне этого же года в качестве одного из подразделений

³⁷ Серов Д. О., Фёдоров А. В. Пётр I как следователь // Российский следователь. 2016. № 3. С. 50–56.

³⁸ Серов Д. О., Фёдоров А. В. Дела и судьбы российских следователей: князь Г. Д. Юсупов // Российский следователь. 2016. № 11. С. 51–56.

образуется следственная канцелярия генерал-прокуратуры. Так в истории России впервые появляется прокурорское следствие. Руководство канцелярией Император поручает генерал-прокурору П. И. Ягужинскому с правом перераспределения уголовных дел в рамках вверенного ему ведомства. В архивных источниках удалось обнаружить данное Павлом Ивановичем распоряжение прокурору Военной коллегии Е. И. Пашкову о принятии к производству дела ярославского провинциал-фискала Саввы Фёдоровича Попцова.

Следственная канцелярия генерал-прокуратуры в своей процессуальной деятельности должна была руководствоваться упомянутым выше Наказом от 9 декабря 1717 года. Однако просуществовала данная канцелярия недолго, чуть больше полугода, и уже в январе 1723 года она упраздняется наряду с другими канцеляриями. Все расследуемые ею уголовные дела передаются в производство коллегий, а «дело фискалов» — в Розыскную контору нового судебного органа — Вышнего суда. То, что Петр I не сохранил в системе прокуратуры следственный аппарат, может рассматриваться как одно из последствий очередного совершенствования системы государственного управления. Однако имеет право на существование и другая версия, согласно которой он видел ошибочность соединения в одном органе функции надзора — наблюдения за законностью и функции расследования преступлений. Надзор был призван охватывать все сферы, где мог иметь место произвол и беззаконие, а значит, прежде всего, те из них, что сопряжены с уголовным преследованием.

Наряду с двумя новыми моделями организации следственной деятельности (надведомственная и прокурорская) в петровскую эпоху действовали и старые модели, которые можно охарактеризовать как ведомственные. Если следственными канцеляриями, в том числе и прокурорской, были подследственны уголовные дела о государственных преступлениях, вызывающие наибольший интерес царя, то производство по остальным велось различными административными, судебными и квазисудебными структурами на основе Соборного уложения 1649 года и Артикула Воинского 1715 года. Среди них наибольшее значение имели такие органы центральной власти как Преображенский приказ и образованная по франко-голландскому образцу Тайная канцелярия. Как известно, Петр лично контролировал центральные административно-судебные

органы, посещая их, участвуя в допросах, утверждая приговоры, порой непосредственно управлял ими³⁹. В остальных полицейских структурах, органах управления и розыска, процессуальное руководство и контроль базировались в основном на административном ресурсе, реализуемом в порядке чиновничьей подчинённости. Расследование велось сенаторами, чиновниками канцелярий губернаторов, воеводами (с 1710 года — обер-коменданты и коменданты, с 1915 года — ландрихтеры). На местах функционировали нижние и надворные суды.

В рамках губернской реформы в целях ограничения власти губернаторов на местах наряду с ними судебными полномочиями наделяются ландрихтеры и ландраты, назначаемые Сенатом (по представлению губернатора) и находящиеся в его подчинении. Ландрихтеры являлись помощниками губернаторов по судебной части, осуществляли контроль за деятельностью всех судебных чиновников губернии. Ландраты представляли собой советников из дворян, которые включались в коллегии под председательством президента — губернатора.

Не стоит забывать, что немаловажное значение в противодействии произволу и несправедливости в деятельности органов уголовного преследования отводилось надзору со стороны прокуроров. Они не наделялись какими-либо специальными полномочиями в сфере уголовного судопроизводства, но были полномочны вносить коррективы в действия судебно-следственных органов (Сената, Синода, коллегий) посредством протестов и донесений генерал-прокурору и Императору. Как отмечает Д. А. Сычѳв, ими выполнялись элементы функций уголовного преследования, защиты и реабилитации, соединѳнные в одном лице, как в случае заведомо незаконного освобождения от ответственности или смягчения наказания, так и в случае необоснованного «по навету» привлечения лица к уголовной ответственности. Ссылаясь на именные указы от 7 марта 1726 года и от 7 июня 1728 года им отмечается, что право прокуроров для устранения волокиты устанавливать сроки рассмотрения дел и их прекращения с одновременным донесением в Верховный Тайный Совет, свидетельствует о появлении у прокурора в уголовном

³⁹ Карпенко С. В. Михаил Хрущѳв, Степан Шешковский и «преображенъе» Тайной канцелярии в Тайную Экспедицию // Новый исторический вестник. 2010. № 2 (24). С. 60–61.

судопроизводстве дополнительно к надзорной функции части реализуемой коллегиально с сенаторами судебной функции рассмотрения дела по существу⁴⁰.

Итак, в эпоху реформ Петра I сложилось несколько правовых моделей контроля, надзора и процессуального контроля — централизованная или надведомственная, прокурорская и административная (ведомственная)⁴¹. Первая из них была представлена учрежденными Петром I «майорскими» следственными канцеляриями. Вторая образуется в прокурорской системе. Третья, существующая в самых различных органах и подразделениях, основывалась на иерархии подчинённости одних чиновников другим. Последняя модель, как было показано выше, складывалась в России в допетровский период, и продолжала своё существование после упразднения следственных канцелярий.

Довольно долго в послепетровской России каких-либо существенных преобразований в исследуемой нами сфере не проводилось. Однако со временем стали возникать идеи об усилении прокурорской власти в уголовном судопроизводстве с целью наведения в нём порядка, предупреждения беспорядка и произвола. Становилось понятно, что надзор не должен носить случайный и формальный характер, а использование общенадзорных полномочий (наблюдение и протестация) не соответствует специфике поднадзорной процессуальной деятельности по расследованию преступлений. Контроль же, основанный на административном ресурсе, должного эффекта не приносил, а сами контролёры «требовали особого надзорного внимания» со стороны прокуроров. Соответственно, появилась потребность в нормативном закреплении особых полномочий чинов прокурорского надзора, таких как доступ к любым материалам уголовного дела, присутствие при производстве следственных действий, настаивание на дополнении проведённого следствия.

Такие полномочия появляются в источниках права эпохи правления Екатерины II, в частности, в Учреждениях для управления губерний

⁴⁰ Сычёв Д. А. Прокурор: от Петра Великого до наших дней. Эволюция функциональной деятельности в уголовном процессе // Юридические исследования. 2015. № 3. С. 72–73.

⁴¹ Рябченко А. Г. Правовой статус должностных лиц полиции, уполномоченных осуществлять дознавательно-следственную деятельность в Российской империи (конец XVIII-начало XX века) // Общество и право. 2015. № 3 (53). С. 18.

от 7 ноября 1775 года⁴², содержащих специальную главу XXVII о прокурорской и стряпческой должности. В этом документе говорится о том, что в надзоре за расследованиями полиции, нижних земских судов и управ благочиния стряпчим вменяется в обязанность уделять внимание соблюдению прав содержащихся под стражей лиц, наблюдать за тем, чтобы следствие велось с возможной скоростью, не было пристрастных допросов и «безчеловеческих» истязаний.

Первый министр юстиции Российской Империи генерал-прокурор Г. Р. Державин аналогичные приведённым положения включает в свой циркуляр от 22 сентября 1802 года⁴³. Чинам прокурорского надзора предписывается наблюдать, с одной стороны — за тем, чтобы не было каких-либо «притеснений всякого рода на обвинения в невиновности», и с другой — за тем, чтобы не было упущений и послаблений преступлениям, а «наипаче сокрытие нестерпимых злодеяний». Им даются важные указания, согласно которым следствие должно быть «приведено в надлежащую ясность, точность и окончено с совершенным беспристрастием, так чтобы высшей инстанции не было ни сомнений, ни надобности требовать доследования». Более того, стряпчие наделяются полномочиями по даче предписаний о пороках расследования в адрес полицейских чинов, наделяются правом присутствовать при производстве допросов, хотя, насколько известно, на практике такой инструмент надзора распространения не получил⁴⁴.

В целом в рамках рассматриваемого периода прослеживается тенденция к усилению прокурорского надзора и потребность в уточнении его предмета в сфере уголовно-процессуальной деятельности. Прокурорам и стряпчим вменяется в обязанность строгое наблюдение за законностью применения мер принуждения и производства след-

⁴² Прокуратура Российской империи в документах, 1722–1917: хрестоматия / под. ред. Г. В. Штадлера. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: СПб Юрид. ин-т (филиал) Университета прокуратуры РФ, 2019. С. 59–66.

⁴³ Звягинцев А. Г. История российской прокуратуры 1722–2012. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2012 // URL: <https://itexts.net/avtor-aleksandr-grigorevich-zvyaginцев/48344-istoriya-rossiyskoy-prokuratury-17222012-aleksandr-zvyaginцев/read/page-6.html> (дата обращения: 01.03.2023).

⁴⁴ Серов Д. О., Фёдоров А. В. Следствие при Петре I: следственная канцелярия генерал-прокуратуры и Розыскная контора Вышнего Суда // Российский следователь. 2015. № 7. С. 153.

ственных действий, соблюдением сроков, объективностью и качеством производимых расследований. Вдобавок к этому по «безгласным» делам (по жалобам частных лиц) прокуроры наделяются правом возбуждать уголовное преследование⁴⁵.

Какое-то время генерал-прокурор формально считался главой следственно-судебного органа, в компетенцию которого входило производство сыска по политическим преступлениям — Тайной экспедиции. Её образование приходится на период непродолжительного управления государством Петром III, который пытаясь одновременно с этим запретить пытки, указом от 18 февраля 1862 года решил переименовать Тайную канцелярию в Тайную экспедицию. Однако фактически руководство ею осуществлялось С. И. Шешковским и А. С. Макаровым, а в 1801 году Александр I её функции перераспределил между первым и пятым департаментами Сената.

Нельзя обойти вниманием формирование в период правления Екатерины II, восполненной идеями эпохи просвещения, так называемых Состудных судов. Их основной задачей было обеспечение процессуальных прав личности, впервые установленных екатерининским законодательством. В своей деятельности такие суды должны были руководствоваться не только законами, но и разумом и справедливостью⁴⁶. Это во многом предвосхищает те намерения в деле защиты личности и обеспечения законности, которые найдут свою реализацию в результате судебной реформы второй половины XIX века.

Некоторые изменения в следственной деятельности произошли с её специализацией на основе указа Императора Александра I от 29 августа 1808 года, которым вводятся в системе МВД и определяются при полиции должности следственных приставов. Вопросы контроля и руководства в их отношении находят своё закрепление в Уставе благочиния (полицейском) посредством введения новой иерархии полицейских должностей⁴⁷. Приставы, включая специализирующихся на расследовании

⁴⁵ Ерёмин А. В. История отечественной прокуратуры: учебное пособие. СПб.: СПб юрид. ин-т (филиал) Университета прокуратуры РФ, 2018. 136 с. С. 51.

⁴⁶ Амплеева Т. Ю. Указ. соч. С. 50.

⁴⁷ Рябченко А. Г. Правовой статус должностных лиц полиции, уполномоченных осуществлять дознавательно-следственную деятельность в Российской империи (конец XVIII — начало XX века) // Общество и право. 2015. № 3 (53). С. 18.

отдельных видов преступлений (корчемных дел и по конокрадству), состояли в основном в штатах уездной полиции и при земских судах. Вполне возможно, что эти суды имели некоторые права по контролю за процессуальной деятельностью приставов.

Продолжается совершенствование следственной деятельности, вносятся некоторые изменения в порядок управления полицейскими структурами, руководства следственными подразделениями. Наиболее значимыми явилось деление расследования на предварительное и формальное (книга вторая тома 15 «Законы уголовные» Свода законов Российской Империи 1832 года⁴⁸), то есть на две стадии. Первая из них представляла собой дознание в классическом варианте (до знания — значит до следствия), а вторая — стадия предварительного расследования (следственная). В связи с этим возникает и необходимость в дифференциации контрольно-надзорной деятельности применительно к каждому этапу расследования.

Как видим, в рассмотренный период государственной властью предпринимались попытки укрепления законности и повышения качества следственной деятельности. Они заключались как в реформировании аппарата управления органами расследования преступлений, совершенствовании системы ведомственного контроля, так и в усилении надзорной власти прокуратуры, наделения её чинов специальными процессуальными полномочиями с одновременным возложением на них соответствующих обязанностей.

Грандиозные преобразования в уголовном судопроизводстве свершились в результате проведения Судебной реформы 60-х годов XIX столетия. Произошло изменение его типа, которое сопровождалось устранением розыскных начал и учреждением состязательности, введением принципов объективной истины и свободы оценки доказательств. Появляется возможность рассмотрения уголовных дел мировыми судьями, а также составом суда с участием присяжных заседателей. Обвиняемый из объекта уголовного преследования превращается в участника процесса, обладающего правом на защиту, которое теперь он получал возможность реализовывать как лично, так и через

⁴⁸ Хмелёва А. В. Предварительное следствие в России: ретроспективный взгляд // История государства и права. 2016. № 4 (113). С. 151.

присяжного поверенного. Соответственно, потребовалось и переосмысление всей системы контроля и надзора, призванной гарантировать соблюдение прав участников уголовного процесса.

Наиважнейшим шагом в преддверии судебной реформы явился именной указ Императора Александра II от 8 июня 1860 года «Об отделении следственной части от полиции», которым утверждается «Учреждение судебных следователей». Наряду с этим принимается Наказ полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступление или проступок. Интересен тот факт, что изначально направленный в Государственный Совет Российской Империи законопроект предусматривал следственных судей, но в процессе рассмотрения он был скорректирован и в итоге они были заменены на судебных следователей⁴⁹. В самом же указе говорилось о необходимости повышения эффективности работы полиции, освобождения в связи с этим её от несвойственных функций. Однако ключевым моментом в модернизации досудебного производства явилось отделение судебной власти от власти административной. В дальнейшем эта идея находит отражение в «Основных положениях преобразования судебной части в России», а также Учреждениях судебных установлений и Уставе уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 года (далее — УУС).

Законодательное закрепление получил принцип независимость судебного следователя, который входил в штат соответствующего уездного суда (позже — окружного суда) и действовал под его контролем, а также надзором со стороны прокуратуры. При этом на следователей не распространялась власть каких-либо административных органов, хотя на деле имело место влияние на них со стороны губернатора, по представлению которого, основанному на предложении губернского прокурора, они назначались на должности⁵⁰. Организационное же обеспечение деятельности, как судов, так и судебных следователей, осуществлялось органами юстиции во главе с министром — генерал-прокурором.

⁴⁹ Огородов А. Н. Процессуальная самостоятельность следователя в уголовном судопроизводстве: дисс... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 23.

⁵⁰ Хоконова М. Р. Институт предварительного расследования по уголовным делам в российском законодательстве дореформенного периода XIX века (историко-правовое исследование): Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010. С. 9.

Введение УУС в действие затянулось на три с половиной десятка лет и поэтому наряду с судебными следователями, должности которых изначально вводились в 44 губерниях Империи, продолжали осуществлять следственную деятельность следственные приставы, а в некоторых губерниях также и мировые судьи. Предусматривались должности следователей «по особенно важным делам» и следователей по важнейшим делам, которые состояли при окружных судах и принимали уголовные дела к своему производству по указанию генерал-прокурора (министра юстиции). Юрисдикция каждого судебного следователя распространялась на соответствующий следственный участок, количество которых в каждой губернии отличалось.

Заметим, что какие-либо обособленные следственные подразделения не создавались, соответственно, отсутствовали и должности их руководителей. Д. О. Серов объясняет это тем, что образование подобных структур составило бы угрозу процессуальной самостоятельности судебных следователей. Одновременно с этим он обращает внимание на тот факт, что лишь 10,3% из их штата были назначены Императором и, соответственно, являлись несменяемыми. Отмечается, что в этом состояло глубокое противоречие предусмотренной УУС правовой модели судебного следствия. Большинство следователей считались временно прикомандированными к исполнению должности Министром юстиции, и это в организационном плане делало их ближе к органам исполнительной власти⁵¹. Но при всём этом, согласно закону они подчинялись председателям окружных судов, а дисциплинарные взыскания на них могли налагать только председатели вышестоящих судов — судебных палат.

УУС наделял судебных следователей достаточной полнотой процессуальной самостоятельности, предоставлял им широкие полномочия. Они даже имели право при несогласии с обвинительной властью, то есть с прокурором, не подчиниться его предложениям⁵² (например, в части задержания и ареста подозреваемого). Закон предписывал им

⁵¹ Серов Д. О. От следственных приставов к судебным следователям: организация следственного аппарата России во второй половине XIX века // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2014. № 9–1. С. 125.

⁵² Торбин Ю. Г. Становление и развитие процессуального статуса следователя в российском уголовном процессе // Военное право. 2018. № 3 (49). С. 39.

быть полностью беспристрастными, обязывал устанавливать, как обстоятельства, уличающие обвиняемого, так и оправдывающие его. Но при этом их самостоятельность в равной степени ограничивалась контролем со стороны суда и надзором со стороны прокурора. Как отмечается, институт судебных следователей становился своеобразным соединительным звеном между обвинительной (прокурорской) и судебной властью, и зависимость следователя от прокурора была не меньшей, чем от суда⁵³.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что судебные и прокурорские органы осуществляли контроль (надзор) в отношении, как судебных следователей, так и в отношении друг друга, и не только с помощью процессуальных средств. Так, например, в результате проведённой председателем Иркутской судебной палаты в 1909 году ревизии были выявлены семь наиболее серьёзных или часто встречающихся нарушений по следственной части⁵⁴. О незаконных действиях прокуроров председатели судов или их члены сообщали вышестоящему прокурору или напрямую — министру юстиции (генерал-прокурору). Однако и прокуроры о нарушениях, допущенных представителями судебной власти, сообщали председателям судов или выносили на обсуждение соответствующего суда, могли донести прокурору судебной палаты, который передавал информацию министру юстиции⁵⁵.

Обращаясь непосредственно к вопросам прокурорского надзора, заметим, что Наказ чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов⁵⁶ (далее — Наказ) в самом первом параграфе устанавливал три его отрасли, различающиеся по содержанию, форме

⁵³ Российское законодательство X–XX веков. М.: Юрид. лит., 1984. Том 8. С. 293.

⁵⁴ Курас Л. В., Курас Т. Л., Щербаков Н. Н. Иркутская судебная палата (1897–февраль 1917 гг.). Улан-Удэ, 2003. 254 с.

⁵⁵ Курас Т. Л. Надзор за судами и должностными лицами судебного ведомства в пореформенной России второй половины XIX — начала XX в. // Власть. 2015. Том 23. № 6. С. 166–167.

⁵⁶ Наказ Министра юстиции — Генерал-прокурора чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов. С.-Петербургъ: Типография Правительствующего Сената, 1896 // Прокуратура Российской империи в документах, 1722–1917: хрестоматия / под. ред. Г. В. Штадлера. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: СПб юридический институт (филиал) Университета прокуратуры РФ, 2019. С. 241–268.

проявления и органам. Первая из них — уголовное преследование, которая состояла в досудебном производстве как, собственно, в его возбуждении, так и руководстве полицейским дознанием, наблюдении за предварительным следствием, направлении дел в суды. В судебном производстве она включала в себя обличение подсудимых перед судом, опротестование приговоров и распоряжение об их исполнении, а также участие в возобновлении дел. Вторая отрасль представляла собой в основном общий надзор и участие в гражданском судопроизводстве, а третья — надзор за учреждениями уголовно-исполнительной системы.

Предмет прокурорского надзора охватывал соблюдение и исполнение судебными следователями, прежде всего, конечно же, нормативных установлений УУС. При этом, как отмечалось в Наказе, требовалось особое внимание уделять правильности применения статей 250, 253, 265, 257 и 268 УУС, а также принятию мер по обнаружению безгласных преступлений, в том числе сведения о которых были распространены в периодической печати. Кроме того, в предмет надзора включались циркулярные руководящие разъяснения и указания прокуроров окружных судов, в том числе по вопросам применения действующих в округе инструкций по обнаружению и исследованию преступлений. Так, в 1884 году генерал-прокурором Н. В. Муравьевым утверждена Инструкция чинам полиции округа Санкт-Петербургской судебной палаты⁵⁷.

В надзорной деятельности прокурорами уделялось внимание соблюдению разумных сроков проведения расследований. Так, в §28 Наказа отмечается, что товарищи прокуроров окружных судов о делах, находящихся в производстве судебного следователя более года, «по удостоверении в такой медлительности» должны были представлять соответствующим прокурорам по установленной форме. Однако в ходе расследования чины прокурорского надзора не имели права давать следователям предложения с указаниями на замеченные в следственном

⁵⁷ В настоящее время прокуроры также, как и во второй половине XIX века имеют расширенные полномочия по отношению к органам дознания, в том числе по процессуальному руководству их деятельностью. 23 октября 2014 года Генеральной прокуратурой РФ издан приказ № 150, которым утверждена Инструкция о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.

производстве упущения, а также об общем его ускорении. В случаях же особой медлительности, совершении следователями упущений или нарушения возложенных на них законом обязанностей, применялись меры, предусмотренные ст. 253 УУС. Соответственно, закон ограничивал прокурора в части осуществления процессуального руководства в отношении судебных следователей.

Лицам прокурорского надзора вменялось в обязанность наблюдение за точным поступлением от следователей сведений, которые требовалось предоставлять им в соответствии со статьями 263, 283, 284 и 482 УУС, а также за правильным применением мер пресечения, и особенно за тем, чтобы обвиняемые подвергались заключению под стражу лишь при безусловной тому необходимости. Им предписывалось прилагать особые усилия к быстрому (насколько это было возможно) движению арестантских дел, осуществлять постоянный надзор за правильным и своевременным исполнением поступающих к судебным следователям требований по ст. 292 УУС, то есть по сути, поручений о производстве допросов, направляемых следователями из других судебных участков.

На основе анализа положений УУС и Наказа, уголовно-процессуальные отношения, складывающиеся между судебными следователями, прокурорами и полицейскими чинами, на отдельных (условных) этапах досудебного производства могут быть охарактеризованы следующим образом:

1. Начальный этап расследования.

Согласно УУС судебные следователи при содействии полиции проводили следствие по преступлениям и проступкам, подсудным окружным судам. Чины полиции были обязаны сообщать как им, так и прокурору и его товарищу, о каждом случае обнаружения признаков преступления. В сомнительных случаях ими проводилось дознание посредством розыска, словесных расспросов и негласного наблюдения. При этом им запрещалось производить обыски и выемки в домах. Как видим, дознание обеспечивалось необходимым минимум процессуальных, по сути — оперативно-розыскных, средств, позволяющих проверять сообщения о преступлениях. Полученные таким образом материалы передавались судебному следователю.

Вместе с тем, полицейские могли заменять судебного следователя до его прибытия на место происшествия. В таких случаях они проводили

неотложные следственные действия (осмотр, освидетельствование, обыск и выемка), которые требовались для раскрытия преступных деяний «по горячим следам». Но допрашивать они имели право только в тех случаях, когда были основания полагать, что лицо не доживёт до прибытия судебного следователя. После передачи всех собранных материалов следователю процессуальная деятельность полиции заканчивалась, и в дальнейшем её чины действовали исключительно по его поручениям. Следователь был вправе проверять, дополнять и отменять действия полиции по произведённому ею первоначальному исследованию доказательств.

В отношении полиции прокуратура также наделялась полномочиями властного характера. Исключительная подчинённость и непосредственная зависимость её чинов от прокуроров и их товарищей подкреплялась обязательностью для них любых поступающих от них предложений, которые имели такую же силу, как и предписания их начальств⁵⁸. Прокуроры были наделены как правом производства дознания — лично или через своих товарищей, так и правом общего руководства его производством силами полиции. Высший же надзор по обнаружению и первоначальному исследованию преступлений (статьи 250–261 УУС), исполнением даваемых следователями в порядке статей 271 и 312 УУС поручений, возлагался на прокуроров окружных судов, а ближайшее наблюдение и руководство — на участковых товарищей прокуроров, которые должны были в наиболее важных случаях лично присутствовать при производстве дознаний и руководить ими.

Наказ предусматривал, что при поступлении к чинам прокурорского надзора заявлений или бумаг, которые могли служить поводом к возбуждению уголовного преследования (сообщения присутственного места или должностного лица, жалоба потерпевшего, объявление частного лица и др.), они могли осуществлять следующие полномочия: учитывая степень законности и достаточности оснований к уголовному преследованию, другие обстоятельства дела, разрешить такой повод без обращения к судебному следователю, но за исключением случаев, предусмотренных ст. 303.1 Устава; в сомнительных случаях, руководствуясь ст. 312 УУС возбудить полицейское дознание, чтобы получить

⁵⁸ Российское законодательство X–XX веков. Том 8. С. 294.

необходимые сведения через проведение негласного «разведывания»; принять решение о мотивированном оставлении сообщения без последствий; в особо исключительных случаях обратиться с соответствующим представлением в адрес вышестоящего прокурора. Возбудить производство прокурор мог и в случаях личного обнаружения признаков преступной деятельности, например, в ходе надзорных мероприятий.

Законом предусматривался целый ряд ситуаций, при которых следователь должен был сообщать прокурору или уведомлять его о совершении определенных действий или принятии решений. Так, ему следовало сообщать о том, что не найдены достаточные основания к производству следствия в сообщениях полицейских или иных присутственных мест, а также направлять в его адрес копии протоколов об оставлении явки с повинной без последствий. До сведения прокурора следователь должен был доводить сведения и о проведении так называемого «дознания через окольных людей» с указанием его места и времени.

Сообщения полицейских или присутственных мест, должностных лиц, оставленные судебным следователем без производства расследования (ст. 309 УУС), направлялись участковому товарищу прокурора, который немедленно сообщал об этом прокурору окружного суда. В случае несогласия с принятым решением последний предлагал следователю произвести следствие либо полиции дополнить дознание. Если же в материалах дознания усматривались признаки преступления, неподведомственного общим судебным установлениям и преследуемого помимо частной жалобы, то товарищ прокурора мог поручить полиции возбудить уголовное преследование.

2. Основной этап расследования.

Прокуроры наделялись правом давать судебным следователям соответствующие предложения (по возможности, письменные), в которых указывалось какие необходимо принять меры по проводимым ими расследованиям. § 27 Наказа предусматривал, что лица прокурорского надзора должны постоянно информироваться о ходе следствия по наиболее важным уголовным делам, а в целях всестороннего выяснения обстоятельств, могли быть лично приглашены и присутствовать при производстве следственных действий. Предписывалось периодически, не менее одного раза в месяц, обзирать все следственные производства и проверять своевременность, правильность и успешность расследования

преступлений. Прокуроры имели право изучать подлинные производства по месту их ведения, но правом запрашивать материалы уголовных дел не наделялись, хотя со временем стала складываться практика запроса сведений о положении арестантских дел.

В случаях как взятия обвиняемого под стражу, так и не взятия его под стражу или освобождения, следователь был обязан уведомить прокурора, который, в свою очередь, мог требовать применение менее строгой, не связанной с лишением свободы, меры пресечения, или же напротив — предложить следователю задержать лицо и заключить его под стражу. Однако судебный следователь мог не согласиться с прокурором и обратиться в суд для разрешения возникших разногласий.

Прокурор, участвующий в производстве следственного действия, наделялся правом выдвигать обязательные для исполнения требования. Следователь же отмечал в протоколах принятые по ним меры. Если же возникали какие-либо сложности в их исполнении, он уведомлял об этом прокурора и ожидал его разрешения, то есть, по всей видимости, разъяснений выдвинутых требований.

Когда следователь устанавливал основания для прекращения уголовного дела, ему было необходимо приостановить производство по нему и обратиться через прокурора в суд за разрешением на его прекращение. Возобновление следствия было возможно при наличии на то оснований, но для этого требовалось получить соответствующее решение судебной палаты. Также в ведении суда находились и некоторые другие частные вопросы, возникающие по ходу следствия, такие как, например, разрешение отводов, заявленных следователю, применение запрещения или ареста на имение.

Если жалобы участников процесса на действия полиции рассматривались прокурорами, то жалобы на действия следователя, как принятые ими собственной властью, так и по требованию прокурора или его товарища, рассматривали окружные суды. Прокуроры принимали участие, как в распорядительных судебных заседаниях, так и при рассмотрении жалоб, поданных на действия и решения судебных следователей. Перед их разрешением в обязательном порядке выслушивалось заключение прокурора.

Прокуроры окружных судов имели право сообщать об упущениях и неправильных действиях чинов отдельного корпуса жандармов по исследованию преступлений на распоряжение непосредственного

начальства в порядке ст. 488.1–488 УУС. Товарищи прокуроров при выявлении беспорядков и упущений по судебнo-следственной части, допущенных полицейскими чинами, волостными и сельскими начальниками, судебными врачами и другими должностными лицами, не имели право непосредственно предостерегать их (ст. 53 и ст. 486 УУС), но должны были сообщать об этом прокурорам, обладающим правом принятия предусмотренных ст. 486 УУС мер. Судья же мог за допущенные нарушения предостеречь их либо передать собранный материал на рассмотрение окружного суда, который по результатам его рассмотрения мог поставить перед соответствующим начальством вопрос о привлечении того или иного чиновника к дисциплинарной ответственности. Если же нарушения носили серьёзный характер, то суд предлагал прокурору поставить вопрос об ответственности перед начальством в соответствии с заключением суда о свойстве и степени обнаруженных беспорядков или злоупотреблений. При наличии на то оснований дело могло получить движение в порядке, установленном УУС, то есть через возбуждение уголовного преследования.

3. Завершающий этап расследования.

При наличии на то просьбы обвиняемого по окончании следствия материалы уголовного дела предъявлялись ему для ознакомления. Если он указывал на новые обстоятельства, которые могли повлиять на разрешение дела, следователь обязан был их проверить. После этого дело направлялось прокурору или его товарищу на проверку, длительность которой составляла одну неделю. Если дело было возбуждено по жалобе частного обвинителя, то смысл такой проверки усматривался в удостоверении того, не подлежит ли оно «преследованию прокурорской властью». В случае очевидной неполноты следствия прокурор мог потребовать дополнительные сведения или обратиться к доследованию, дать указания о его дополнении.

Запрещалась остановка течения производства в целях пополнения материалов уголовного дела несущественными сведениями. Согласно ст. 514 УУС лица прокурорского надзора не должны были без достаточных к тому оснований возвращать предварительные следствия к доследованию, а по возможности вообще избегать такого возвращения, представляя следователю соответствующие предложения по ходу следствия. Более того, закон содержал перечень таких случаев, когда следственные производства не подлежали «возвращению к дополнению».

Если всё же усматривались основания для возвращения дела, то товарищи прокурора готовили и направляли прокурору копии своих предложений о дополнении следствия.

Прокуроры лично составляли обвинительные акты, которые рассматривались в качестве заключений о придании обвиняемого суду. При необходимости отмены или изменения меры пресечения этот вопрос ставился перед судом с изложением имеющихся на то оснований. В окружной суд или в судебную палату (в зависимости от квалификации преступления) дело могло быть направлено и с заключением о его прекращении или приостановлении. Если же окружной суд не соглашался прекратить уголовное дело по заключению прокурора, этот вопрос передавался на разрешение судебной палаты.

Прокурор палаты имел право лично давать руководящие указания чинам прокурорского надзора и чинам полиции, в том числе по вопросам их участия в производстве следствия. В таких случаях обвинительные акты и заключения от своего имени и за своей подписью составляли товарищи прокурора палаты, которые потом в основном и поддерживали обвинение по таким уголовным делам. Возвращали же дела прокурорам окружных судов от имени прокурора палаты они в тех случаях, когда требовалось дополнительное следствие или имелись нарушения статей 520 и 521 УУС либо обнаруживалось несоответствие «условиям правильного и ясного умозаключения» по форме или содержанию.

«Параллельно» с каждым производством по преступлению или проступку прокурорами велись наблюдательные производства. С момента его возникновения и до момента его направления в камеру прокурора суда оно считалось производящимся по наблюдению у участкового товарища прокурора. После этого и до окончательного его разрешения наблюдение за ним переходило к прокурору суда или палаты.

Обратим внимание на особенности производства по уголовным делам о государственных преступлениях. О случаях обнаружения таковых немедленно сообщалось прокурору соответствующей судебной палаты. Если преступление было совершено на территории, не входящей в юрисдикцию того окружного суда, где имеется судебная палата, то это делалось через местного прокурора или полицию. При поступлении таких сведений прокурор судебной палаты испрашивал распоряжение старшего председателя палаты о назначении следователя или поручал провести надлежащее дознание нижестоящему прокурору или полиции.

По данной категории преступлений следствие проводилось одним из членов судебной палаты, назначенным старшим председателем палаты, при личном присутствии прокурора палаты или его товарища. До их же прибытия на место происшествия неотложные следственные действия проводились местным судебным следователем, а при его отсутствии — полицией, но под наблюдением местного прокурора или его товарища. Обвинительный акт, составленный прокурором, подлежал утверждению гражданским департаментом судебной палаты либо им выносилось определение, имеющее силу такого акта. Для прекращения дел о государственных преступлениях гражданский департамент палаты передавал представление о том на рассмотрение Правительствующего сената по кассационному департаменту гражданских дел, на заседание которого приглашался главный начальник III-го отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, а также в зависимости от сути дела министр внутренних дел или министр иностранных дел.

В 1871 году, в преддверии контрреформ, проведение расследований по политическим делам возлагается на жандармов отдельного корпуса, созданного по проекту графа Александра Христофоровича Бенкендорфа, получившему высочайшее одобрение после событий, связанных с восстанием декабристов на Сенатской площади в Санкт-Петербурге. Так, уже в июне 1826 года он и назначается Шефом жандармов и главой III Отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии. В августе 1880 года этот орган политического сыска входит в подчинение Департамента полиции Министерства внутренних дел. Дознание по политическим делам возлагалось на чины губернских жандармских управлений, а с середины 1906 года также и на офицеров жандармских управлений железных дорог.

В 1871 году в УУС вводятся дополнения, регламентирующие порядок действий жандармов по оказанию помощи общей полиции и прокурорскому надзору в борьбе с преступлениями (ст.ст. 261.1–261.13)⁵⁹. Также утверждаются Правила о порядке действия чинов корпуса жандармов по исследованию преступлений. В июне 1904 года в УУС также вносятся дополнения, которые вошли в противоречие с принципом отделения судебной власти от власти административной. Они приравнивали собранные в ходе жандармского дознания материалы

⁵⁹ Российское законодательство X–XX веков. М.: Юрид. лит., 1984. Том 8. С. 286.

по своему доказательственному значению к материалам, полученным в ходе расследований, проводимых судебными следователями. Впервые в истории отечественного уголовного судопроизводства дознание становится второй формой расследования, наряду со следствием. Следует понимать, указанные преобразования произошли не просто так, а с целью усиления борьбы с набирающей обороты политической преступностью.

Для того, чтобы избежать излишних злоупотреблений со стороны жандармов принимается решение об установлении за проводимыми ими дознаниями процессуального руководства со стороны прокуроров. На начальном этапе они активно занимались таким руководством, всеми силами стремились препятствовать исходящему от жандармов мыслимому и немислимому беззаконию и произволу. Но в дальнейшем, в условиях того времени, оно становится всё более и более формальным, а с 1904 года было нормативно заменено на стороннее наблюдение без необходимости личного присутствия прокурорских чинов в производстве следственных действий.

Важной чертой жандармского дознания являлось то, что обвиняемый превращался в объект уголовного преследования. При этом не обеспечивалась реализация его процессуальных прав и гарантий, предусмотренных УУС, как, собственно, прав и гарантий свидетелей по уголовному делу. По завершению расследования прокурор судебной палаты все собранные материалы представлял генерал-прокурору — министру юстиции, который во взаимодействии с шефом жандармов подготавливал распоряжение о производстве следствия или испрашивал высочайшее повеление о прекращении производства, с оставлением, в последнем случае, дела без дальнейших последствий, или же с разрешением его в административном порядке. На деле с 1871 по 1894 год подавляющее большинство расследований, проведённых жандармами по государственным преступлениям, разрешалось во внесудебном порядке принятием решения об административной ссылке обвиняемого⁶⁰.

При всём этом уровень материалов уголовных дел, по которым жандармы проводили дознания, был, с юридической точки зрения, чрезвычайно низким. Они периодически учиняли произвол и беззаконие, организовывали провокации, применяли психическое насилие

⁶⁰ Краковский К. П. Политическое дознание во второй половине XIX — начале XX века // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2012. № 5. С. 330.

в производстве допросов и т. д. В связи с этим в 1885 году генерал-прокурор Н. В. Муравьёв в записке Императору «О порядке расследования дел по политическим преступлениям и неправильных действиях МВД по их раскрытию» высказывает жесткую критику в отношении жандармского дознания, оценивает его как безнравственное, приводит факты действий жандармов в ущерб государственным интересам, приходит к выводу об отсутствии контроля за жандармами со стороны начальников и, в первую очередь, со стороны руководителей Департамента полиции.

Прокуроры судебных палат сосредотачивали у себя высшее наблюдение и руководство по всем производящимся в округе делам о государственных преступлениях. Ближайшее наблюдение за производством жандармских дознаний они могли делегировать одному из своих товарищей. Прокуроры судов тех судебных округов, которые находились вне мест нахождения судебных палат, наблюдали за производством наиболее важных дознаний о государственных преступлениях на основании ст. 1035.6 УУС, но только до прибытия прокурора палаты или его товарища. Однако при всём этом прокуроры при осуществлении надзора за жандармерией проявляли наибольшую лояльность, закрывая глаза на многие противозаконные действия её чинов. Об этом А. Ф. Кони писал: «Прокурор стал утрачивать своё первоначальное значение блюстителя закона и беспристрастного наблюдателя за правильностью действий лица, производящего дознание»⁶¹. К. П. Краковский метко указывает на то, что произошло создание ключевой оси «жандармское ведомство — прокуратура», согласованно действовавшей вплоть до Февральской революции в качестве «объединённого фронта» борьбы с политической преступностью.

Проведённый анализ правовой модели контрольно-надзорной деятельности второй половины XIX века позволяет прийти к выводу о том, что многие её составляющие действуют в условиях современности. При этом многие её характеристики представляют научный интерес и требуют глубокого исследования. Прежде всего, это относится к институту судебных следователей, специфике процессуальных отношений, складывающихся по поводу судебного контроля

⁶¹ Кони А. Ф. Собр. соч. Том 2. С. 390.

и прокурорского надзора за их деятельностью. Обращает на себя внимание, что механизм контроля и надзора функционировал в отсутствии каких-либо следственных структур, и, соответственно возглавляющих их руководителей.

С приходом советской власти в октябре 1917 года произошло уничтожение всего, что олицетворяло самодержавие, не составила этому исключение и царская система уголовного судопроизводства. Уже 22 ноября только что образованный Совет Народных Комиссаров (СНК) принимает Декрет № 1 «О суде», которым упраздняются прокуратура и судебные органы вместе с институтом судебного следствия. Создаются новые судебно-следственные и правоохранительные органы, в частности, местные суды, заседавшие в составе судьи и двух народных заседателей. Эти суды заменили следователей и добавок к этому ещё и осуществляли контроль применения мер принуждения при производстве расследований. Вышестоящими по отношению к ним являлись столичные и уездные съезды судей.

В соответствии с Декретом «О суде» в целях борьбы с контрреволюционными проявлениями повсеместно формируются революционные трибуналы, компетенция которых охватывает практически все уголовные дела⁶². В отличие от местных судов они заседали в составе председателя и шести судей. События стремительно развиваются, и уже в июне 1918 года возобновляется применение смертной казни, а в сентябре СНК издает постановление «О красном терроре», которым Всероссийская Чрезвычайная Комиссия по борьбе с контрреволюцией и саботажем (ВЧК), образованная при СНК РСФСР, наделяется неограниченными полномочиями.

В революционный период правоприменение строилось преимущественно на революционном правосознании, а не на нормах права, процессуальное законодательство можно сказать отсутствовало. Какой либо представляющей научный интерес, более или менее стабильной правовой модели контрольно-надзорной деятельности в досудебном уголовном производстве новой власти создать не удалось. Вместе с тем, глубоко не погружаясь в происходящие в рамках данного исторического

⁶² Титков В. И. Революционные трибуналы как органы политической борьбы // Судебная власть и уголовный процесс. 2017. № 3. С. 72.

периода события, хотелось бы обратить внимание на то, что имели место не трансформация и даже не ломка, а именно уничтожение прежней системы уголовного судопроизводства. При этом не было разработано какой-либо здоровой концепции его построения в новых условиях.

Анализ контрольно-надзорной деятельности в досудебном производстве революционного периода позволяет сделать вывод о том, что условно всё же существовали три следующих её модели: 1) вневедомственная, которая была представлена ВЧК; 2) судебная — следственные органы при судах и революционных трибуналах; 3) административная — в составе советской милиции⁶³. Что касается прокурорского надзора, то его некому было осуществлять, в связи с упразднением прокуратуры в октябре 1917 года.

25 мая 1922 года постановлением Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) утверждается первый советский уголовно-процессуальный закон — Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР. И буквально спустя три дня после этого принимается положение о прокуратуре, которым возрождается прокурорская деятельность в уголовном судопроизводстве. УПК РСФСР возлагает производство следствия на народных следователей. Наряду с народными судами и советами народных судей, образуются революционные трибуналы (губернские, военные, военно-транспортные) и Верховный трибунал. При каждом из перечисленных судебных органов состоят прокурорские и следственные должностные лица. Однако следователи по важнейшим делам предусматриваются при Народном комиссариате юстиции (НКЮ), то есть, по сути, в одном из подразделений органов прокуратуры.

УПК РСФСР возлагает на прокурора обязанность возбуждать уголовное преследование перед судебными и следственными органами «по всякому совершившемуся и подлежащему наказанию преступлению». Однако в ст. 96 кодекса его предложение рассматривается лишь как один из поводов к возбуждению уголовного дела. В случае установления отсутствия признаков преступления по результатам рассмотрения сообщения о преступлении как следователи и органы

⁶³ Торбин Ю. Г. Становление и развитие процессуального статуса следователя в российском уголовном процессе // Военное право. 2018. № 3 (49). С. 41.

дознания, так и прокурор, имели право отказать в производстве следствия или дознания. Прокурор не был наделён правом расследования преступлений, но мог направить уголовное дело по подследственности или в суд.

В качестве органов дознания выступали различные органы, такие как Объединённое государственное политическое управление (ОГПУ) при СНК СССР, милиция, уголовный розыск, а также подразделения различных инспекций — податной, продовольственной, технической, торговой, труда. Они не имели права прекращать уголовные дела, и в случаях не установления признаков преступления или виновных лиц передавали дело прокурору для принятия по нему решения. За ними устанавливался прокурорский надзор. Прокурор обладал правом знакомиться со всеми материалами дознания, давать дознавателям указания и предлагать произвести те или иные процессуальные действия. Именно им рассматривались все жалобы, предметом которых являлись незаконные действия органов дознания.

Что касается предварительного следствия, то оно производилось по уголовным делам, подсудным ревтрибуналам и народному суду. По остальным делам оно могло проводиться только при наличии на то особого определения суда или по предложению прокурора. Если следователь признавал поступившие к нему материалы дознания достаточно полными и устанавливающими все необходимые обстоятельства дела, он мог не проводить расследование в полном объёме, ограничившись производством отдельных следственных действий. Кроме этого в его обязанности включалось предъявление обвинения, допрос обвиняемого и составление обвинительного заключения.

В определённой мере всё ещё обеспечивалась процессуальная независимость следователя, как от суда, так и от прокурора. Статья 114 УПК РСФСР 1922 года закрепляла гарантии его процессуальной самостоятельности. Так, одним из поводов к возбуждению уголовного дела являлось его непосредственное усмотрение, он сам направлял следствие, опираясь на обстоятельства дела, должен был полно и всесторонне их исследовать. При этом он не мог отказать в ходатайствах подозреваемого и потерпевшего о собирании доказательств, допросе свидетелей и экспертов, если это могло способствовать выяснению имеющих для дела обстоятельств.

Вместе с тем, от прокурора могли исходить предложения о применении, изменении или отмене мер пресечения, при несогласии следователя с которыми вопрос передавался на разрешение судебной инстанции. Избранная по предложению прокурора мера пресечения могла быть отменена только с его согласия. Для избрания любой меры пресечения следователю было достаточно просто вынести соответствующее постановление и сообщить об этом в прокуратуру. Никакого санкционирования или получения судебного решения при этом не требовалось. То же самое касается и следственных действий. Однако если необходимо было провести обыск или выемку в помещениях дипломатических представительств иностранных государств, то требовалось предварительное сношение следователя с Народным Комиссариатом Иностранных Дел. Выдача и осмотр документов, содержащих охраняемые законом сведения (государственная, дипломатическая, военная тайна) осуществлялись с соблюдением особых гарантий, которые устанавливались соответствующими учреждениями по соглашению с прокурором.

Однако принятие ряда значимых решений следователем было поставлено под контроль суда, таких как прекращение и возобновление ранее прекращённого уголовного дела, помещение лица в психиатрический стационар, приостановление расследования, в том числе в связи с психическим расстройством обвиняемого. Жалобы на следователей могли подаваться как в прокуратуру, так и в суд. Право передачи уголовного дела из одного следственного участка в другой для более скорого и полного расследования принадлежало Губсовнарсуду. Споры о подследственности также были подведомственны судам. Отводы народным следователям разрешались тоже судами тех районов, где находились их камеры, либо судами, при которых они состояли.

Возложение на прокурора функции надзора за следственной деятельностью предоставляло ему полномочия по ознакомлению с любыми актами производимых расследований⁶⁴. Его указания о направлении

⁶⁴ Циркуляром Народного комиссариата юстиции РСФСР от 14 октября 1923 года № 217 «Правила по осуществлению прокурорским надзором прав, предоставленных ему ст.ст. 426–429, Уг.-проц. код. и ст.ст. 252–254 Гражд. проц. код.» были установлены пределы прокурорского надзора в части запрета истребования уголовных дел, находящихся производстве следователя, кроме случаев рассмотрения жалоб на его действия // URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1832.htm (дата обращения: 01.03.2023).

и дополнении следствия были обязательны для следователя. По его окончанию составлялось обвинительное заключение, которое вместе со всеми материалами уголовного дела направлялось прокурору, который осуществлял одно из следующих действий: сообщал суду о согласии с обвинительным заключением и предлагал утвердить его и предать обвиняемого суду; возвращал дело следователю на дополнительное следствие с обязательными для исполнения указаниями; при установлении отсутствия законных поводов и оснований для предания обвиняемого суду предлагал ему прекратить дело. В том случае, когда прокурор, уведомленный о направлении дела в суд для прекращения, был не согласен с таким решением, он был вправе выйти в суд со своими возражениями и поддержать их в распорядительном судебном заседании. Когда требовалось внести в обвинительное заключение изменения, он не возвращал дело следователю для пересоставления или устранения выявленных недостатков, а сам лично составлял новый документ, старый же изымал и оставлял в своём производстве. При необходимости он мог внести изменения и в список подлежащих вызову в судебное заседание лиц.

Вопрос об утверждении обвинительного заключения разрешался судом на распорядительном заседании, в рамках которого проверялась обоснованность предъявленного обвинения, изложенного в обвинительном заключении, правильность его формулировки и квалификации деяния в соответствии с уголовным законом. Суд был вправе его не утвердить, а уголовное дело прекратить или возвратить к доследованию. Подменяя обвинительную власть, суд при несогласии с формулировкой обвинения поручал одному из судей составить новое обвинительное заключение.

Несколько другой порядок действий прокурора предусматривался при получении им окончанных производством материалов дознания. Он был вправе вынести постановление о предании обвиняемого суду, которое по своему содержанию, исходя из требований ст. 228 УПК РСФСР 1922 года, было аналогично обвинительному документу. Также он мог вернуть материал на дополнительное дознание или направить его следователю для проведения следствия, а при наличии на то оснований — прекратить. При этом постановление прокурора о прекращении уголовного дела стороны имели право обжаловать в судебном порядке.

Анализ положений УПК РСФСР 1922 года позволяет прийти к ряду важных выводов относительно исследуемой проблематики.

Прежде всего, обращает на себя внимание наличие в них заимствований из УУС 1864 года, но, конечно же, не в чистом виде, но во многом преобразованном под новые правила государственного устройства. По крайней мере, следствие всё ещё состояло при судах, сохранялся судебный контроль за наиболее значимыми действиям и решениями в досудебном производстве, в том числе связанными с распоряжением уголовным преследованием.

Утверждение 11 ноября 1922 года Положения о судоустройстве в РСФСР потребовало переработки уголовно-процессуального закона и принятия его в новой редакции. Это происходит уже 15 февраля 1923 года. Упраздняются революционные трибуналы (остаются только военные и военно-транспортные), образуются губернские суды и Верховный Суд РСФСР, и в них формируются кассационные инстанции. Народные и старшие следователи определялись при губернских судах, следователи — при военных и военно-транспортных трибуналах, а следователи по важнейшим делам — как при Наркомюсте, так и при Верховном Суде. Однако УПК РСФСР не предусматривает процессуальные полномочия каких-либо начальников следственных органов или подразделений. Полномочия прокурора в нём регламентированы довольно фрагментарно, но в своём большинстве они носят надзорный характер.

Наряду с другими нововведениями наметились важные в контексте настоящего исследования тенденции. Так, теперь закон допускал обжалование действий и решений следователя исключительно прокурору. Передача уголовного дела из одного органа в другой в целях более скорого и более полного расследования теперь осуществлялась не по решению суда, как это было ранее, а по постановлению прокурора. Споры о подследственности, возникающие между следователями, тоже разрешать стал не суд, а соответствующий прокурор. Для производства обысков и выемок в помещениях дипломатических представителей иностранных государств стало недостаточным получение разрешения Народного комиссариата иностранных дел, требовалось ещё и обязательное присутствие прокурора.

Прокурору сообщалось органами дознания о производстве ими следственных действий — опросов, выемок, обысков, освидетельствования. Совершение же иных действий по расследованию дела в случаях необходимости допускалось, но с разрешения прокурора.

Причём он как мог разрешить их производство в своём личном присутствии либо передать дело следователю. О применении мер пресечения органы дознания также должны были сообщать прокурору, который в свою очередь имел право предложить их отмену или изменение. Прокурор мог предложить следователю применить ту или иную меру пресечения, и при этом его предложения о её замене становились обязательными. Однако за следователем всё ещё сохранялось право не согласиться с прокурором и представить свои возражения на разрешение суда.

Как видим, происходит трансформация контрольно-надзорной деятельности в досудебном производстве путем постепенного сокращения сферы компетенции судебной власти с одновременным расширением полномочий прокурора. Знаменательно, что в 90-х же годах XX века в условиях постсоветской России будет наблюдаться обратный процесс, а в 2007 году произойдет возрождение надведомственной модели организации следствия с одновременным расширением правосубъектности процессуального руководителя. Вместе с тем, в рассматриваемый период за судом всё ещё сохранялись значительные полномочия, в том числе по уголовному преследованию, распоряжению им.

Уже в 1922 году обсуждается на разных уровнях вопрос о введении в систему органов прокуратуры следственного аппарата. Однако председатель Верховного Суда РСФСР П. И. Стучка такую идею не поддерживал, считал, что её реализация приведёт к усилению обвинительного уклона в следственной деятельности, а организационно-административное подчинение следователя обвинителю войдёт в противоречие с базисными принципами отечественного института прокуратуры. Переход следственных подразделений в систему органов прокуратуры происходит в апреле-сентябре 1928 года, и, соответственно, вновь в истории России образуется прокурорская модель организации следствия. В итоге следователи в лице прокурора обретают одновременно административного начальника и процессуального руководителя. Несколько позже, в 1933 году, прокуратура полностью отделяется от судебной системы и становится самостоятельной системой органов, единой и централизованной, во главе с Прокурором СССР⁶⁵.

⁶⁵ Серов Д. О., Фёдоров А. В. Советское следствие: от судебной реформы 1922 г. до преобразований 1928–1929 гг. // Российский следователь. 2015. № 19. С. 49–55.

Представляют интерес изменения и дополнения в УПК РСФСР, принятые 16 октября 1924 года⁶⁶, коснувшиеся порядка предварительного расследования преступлений. Прежде всего, вводится надзор следователя за производством дознания, но при сохранении общего надзора прокуратуры за органами дознания. В связи с этим он наделяется целым рядом полномочий, таких как право знакомиться в любой момент с материалами дознания, давать указания органам дознания и предлагать им произвести те или иные процессуальные действия, рассматривать жалобы на их действия. По окончании дознания следователь проверял собранные материалы и имел право возвратить их на дополнительное расследование, а при наличии на то оснований — прекратить уголовное дело. При направлении дела в суд для предания обвиняемого суду им составлялось соответствующее постановление в рамках двухнедельного срока, который, заметим, мог продлить прокурор.

Таким образом, происходит соединение обвинительной и следственной власти. С появлением в прокуратуре следственного аппарата следственная деятельность перестаёт быть судебной функцией и приобретает надведомственный характер, надзор же за её законностью теряет свой внешний характер. При этом прокурор становится административным и процессуальным руководителем для следователей. Впрочем, в репрессивные 30-е годы XX столетия такая модель была вполне приемлемой и даже удобной для ведения революционной борьбы.

1 декабря 1934 года ЦИК СССР своим постановлением вносит изменения в действующие уголовно-процессуальные кодексы союзных республик⁶⁷, касающиеся особенностей расследования и рассмотрения уголовных дел о террористических организациях и террористических актах против работников советской власти. По таким делам был установлен срок следствия не более 10 дней, обвинительное заключение должно было вручаться обвиняемому за сутки до судебного разбирательства, дело слушалось без участия сторон, кассационное обжалование

⁶⁶ Постановление ВЦИК РСФСР от 18 октября 1924 г. «О дополнениях и изменениях Уголовно-процессуального кодекса РСФСР» // URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2214.htm (дата обращения: 01.03.2023).

⁶⁷ Постановление ЦИК СССР от 1 декабря 1934 г. «О внесении изменений в действующие уголовно-процессуальные кодексы союзных республик» // URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_4027.htm (дата обращения: 01.03.2023).

и ходатайства о помиловании не допускались, приговор к высшей мере наказания подлежал немедленному исполнению. Несколько позже, 14 декабря 1937 года, вышло постановление ЦИК СССР, которым аналогичные положения распространялись и на дела о контрреволюционном вредительстве и диверсиях.

Идея сосредоточения всего следствия в прокуратуре была положена в основу и УПК РСФСР 1960 года, но уже из несколько других соображений. Дело в том, что в период, предшествующий его принятию, велась большая работа, направленная на исключение репрессивных начал из советского законодательства, и, в первую очередь — из уголовно-процессуального. Тогда полагали, что ведение расследований следователями прокуратуры будет гарантировать их исключительной законный характер. Однако уже в 1963 году следственный аппарат создаётся в системе Министерства охраны общественного порядка (с ноября 1968 года — Министерство внутренних дел)⁶⁸. В первоначальной редакции УПК РСФСР подразумевается наличие у следователя процессуальной самостоятельности, но, весьма относительной, значительно ограниченной властью прокурора, а с учётом его дополнений от декабря 1965 года⁶⁹ — еще и контролем и процессуальным руководством со стороны нового участника процесса — начальника следственного отдела. Формируется двухуровневая модель контрольно-надзорной деятельности в досудебном производстве, которая, исходя из состава и характера процессуальных полномочий прокурора, в целом остаётся преимущественно прокурорской.

Нацеленность УПК РСФСР 1960 года на демократизацию уголовного процесса, обеспечение прав его участников, установление истины как цели доказывания потребовали усиления и его контрольно-надзорной составляющей. В ст. 25 кодекса предусматривался принцип прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве, основанный на положениях ст. 20 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР

⁶⁸ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 15 апреля 1963 года «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» // URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_5945.htm (дата обращения: 01.03.2023).

⁶⁹ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 14 декабря 1965 года «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» // URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_6335.htm (дата обращения: 01.03.2023).

и союзных республик. Знаменательно, что он устанавливал обязанность прокурора во всех стадиях уголовного процесса своевременно принимать предусмотренные законом меры к устранению всяких нарушений закона, от кого бы они ни исходили. Также в рассматриваемой статье говорится о независимости прокурора, который при реализации своих полномочий должен был подчиняться только закону и руководствоваться указаниями Генерального прокурора СССР. Предусматривается обязательность его постановлений для всех учреждений, организаций, предприятий, должностных лиц и граждан.

Наряду с органами дознания и следователями правом возбуждения уголовного дела обладали судьи и прокуроры. Прокурор наделялся правом отмены постановлений следователей и органов дознания об отказе в возбуждении дела с возбуждением дела своим постановлением. Также он был вправе отменить постановление о возбуждении дела и принять решение об отказе в его возбуждении. Он мог отменять также и постановления следователей о прекращении дела с принятием решения о возобновлении следствия. Жалобы на действия как следователей, так и органов дознания, рассматривались прокурорами.

Следствие возлагалось на следователей прокуратуры и по десяти составам преступлений также на следователей органов госбезопасности. Все решения о направлении следствия и производстве следственных действий следователь принимал самостоятельно, нёс всю полноту ответственности за их своевременное и законное проведение. Исключения составляли те из них, на производство которых требовалось получение санкции прокурора. При этом прокурор наделялся правом давать следователям указания, но они в основном касались вопросов распоряжения обвинением и могли затрагивать вопросы привлечения лица в качестве обвиняемого, квалификации деяния, объёма обвинения, направления дела для предания обвиняемого суду и его прекращения. Однако в случаях несогласия с такими указаниями следователь мог представить уголовное дело со своими письменными возражениями вышестоящему прокурору.

Прокуроры санкционировали применение мер пресечения в виде заключения под стражу и залога, помещение не содержащегося под стражей лица в лечебно-психиатрическое учреждение. Постановления следователей на отстранении обвиняемого от должности подлежали

утверждению прокурором. Также санкцию требовалось получать на производство ряда следственных действий, таких как обыск, выемка содержащих государственную тайну документов, наложение ареста на корреспонденцию и её выемка в почтово-телеграфных учреждениях. Обыск и выемка в помещениях дипломатических представительств производились с участием прокурора и представителя Министерства иностранных дел на основе предварительного полученного согласия дипломатического представителя, которое испрашивалось через МИД. Наряду с указанными полномочиями прокурор также разрешал заявленные следователю отводы и его самоотводы, продлевал сроки следствия, устанавливал дополнительные сроки расследования в случаях возобновления расследования. Другими словами, он обладал всей совокупностью прав, необходимых для осуществления полноценного процессуального руководства следственной деятельностью.

Прокурорскому надзору в УПК РСФСР посвящена отдельная глава (18). Следует обратить внимание, что в ней, прежде всего, устанавливались обязанности прокурора (ч. 1 ст. 211). Он был обязан, во-первых, привлекать виновных в совершении лиц к уголовной ответственности, принимать меры к тому, чтобы ни одно преступление не осталось нераскрытым, и ни один преступник не уклонился от ответственности. Во-вторых, он должен был следить за тем, чтобы никто не привлекался к уголовной ответственности незаконно или необоснованно, иным образом не ограничивался в правах. В-третьих, он был обязан обеспечивать неуклонное соблюдение установленного законом порядка производства следствия и дознания. И, наконец, четвертая, специальная, обязанность состояла в осуществлении надзора за тем, чтобы никто не подвергался аресту иначе как по решению суда или с санкции прокурора. Последняя требовала от прокурора тщательного ознакомления со всеми материалами, подтверждающими обоснованность ареста, а при необходимости также и допроса им лично подлежащего аресту подозреваемого или обвиняемого.

В ч. 2 ст. 211 УПК РСФСР закреплялись полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами следствия и дознания. Прежде всего он имел право давать указания о производстве дознания и следствия, применении мер пресечения, производстве отдельных следственных действий и розыске скрывшихся преступников. Более

того, он мог принимать участие в расследовании, а при необходимости лично производить следствие или отдельные следственные действия по любому уголовному делу. В его компетенцию входило отстранение следователей и дознавателей от расследования в случаях нарушения им закона, любое их решение он мог отменить, а уголовное дело, при наличии на то оснований, прекратить. В целях реализации возложенных на прокурора обязанностей закон предоставлял ему как ничем не ограниченное право доступа к уголовным делам и материалам дознания и следствия, так и возможность их истребования на проверку. Для обеспечения наиболее полного и объективного расследования он мог изъять дело у дознавателя и передать его следователю, изъять его у одного следователя и передать другому.

В ст. 213 УПК РСФСР приводился перечень вопросов, которые подлежали выяснению прокурором по уголовному делу, поступившему к нему с обвинительным заключением. По результатам проверки он имел право, как утвердить его своей резолюцией и направить дело в суд, так и возвратить его со своими указаниями для дополнительного расследования, пересоставления обвинительного документа либо предъявления нового обвинения в связи с необходимостью его изменения на более тяжкое. Также своим постановлением он мог прекратить дело, из обвинительного заключения исключить отдельные пункты обвинения, применить закон о менее тяжком преступлении, составив новое обвинительное заключение. Когда им составлялось новое заключение, старое возвращалось следователю или органу дознания с указанием обнаруженных недостатков. Если требовалось, прокурор разрешал вопросы, связанные с применением мер пресечения.

Обратимся к процессуальному статусу начальника следственного отдела, который регламентировался ст. 127.1 УПК РСФСР. В первую очередь, на него возлагалось осуществление контроля за своевременностью действий следователей по раскрытию и предупреждению преступлений. Второй его обязанностью являлось принятие мер к наиболее полному, всестороннему и объективному производству следствия. На практике начальники следствия способствовали осуществлению прокурорского надзора и были призваны осуществлять текущий контроль, там, где не требовалось прокурорского вмешательства. Наряду с правом проверки уголовных дел они наделяются

полномочиями по процессуальному руководству подчинёнными следователями, такими как дача обязательных для исполнения письменных указаний по довольно широкому кругу вопросов, передача дел от одного следователя другому, поручение расследования нескольким следователям. Однако следователь мог обжаловать такие указания прокурору. Указания же прокуроров, данные начальникам следственных отделов, могли быть обжалованы ими вышестоящему прокурору.

В 1966 году вводится протокольная форма производства дознания по делам о хулиганстве⁷⁰, а с 1978 года — по делам о мелком хищении⁷¹. О задержании правонарушителя составлялся протокол, который подлежал утверждению начальником органа дознания. Заметим, что такого участника уголовного судопроизводства УПК РСФСР не упоминал, и данное процессуальное полномочие было для него единственным. Но, как видим, был сделан первый шаг установления в системе дознания процессуального контроля. Указанный протокол со всеми собранными материалами и списком подлежащих вызову в судебное заседание лиц направлялся в суд с санкции прокурора.

В связи с внесением дополнений и изменений в Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик в 1983 году статьи 211 и 212 УПК РСФСР, посвящённые прокурорскому надзору, принимаются в новых редакциях⁷². Из первой из них исключаются ранее предусмотренные ей обязанности прокурора. Появляется положение, согласно которому на прокуроров возлагается обязанность проверять не реже одного раза в месяц исполнение требований закона о приёме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о совершённых или готовящихся преступлениях. Исключается его возможность давать указания о привлечении в качестве обвиняемого,

⁷⁰ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 24 августа 1966 года «О внесении дополнений и изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» // URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_6456.htm (дата обращения: 01.03.2023).

⁷¹ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 13 декабря 1977 года «О внесении изменений и дополнений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы РСФСР» // URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_9504.htm (дата обращения: 01.03.2023).

⁷² Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 8 августа 1983 года «О внесении дополнений и изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» // URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_11683.htm (дата обращения: 01.03.2023).

объёме обвинения и направлении дела. Теперь не предусматривается необходимость их давать в письменной форме. Также добавляются полномочия по приостановлению расследования и даче согласия следователям и органам дознания на прекращение уголовных дел.

Представленный анализ показал, каким образом происходило становление и развитие прокурорского руководства за следственной деятельностью, а также зарождение процессуального контроля и руководства со стороны начальника следственного отдела. По сути, эти виды деятельности и составляли механизм контрольно-надзорной деятельности в досудебном производстве, в котором «хозяином» оставался прокурор при полном отсутствии судебного контроля.

Направления дальнейшего развития уголовного судопроизводства определяются в Концепции судебной реформы РСФСР 1991 года, в которой проводится обширный анализ законодательства прошлого и практики его реализации. В частности, в ней находит своё обоснование необходимость введения косвенного и прямого судебного контроля в досудебном уголовном производстве. Уже в следующем году начинается внедрение этих форм контроля. На «первых порах» предусматривается право обжалования решений и действий следователя в судебные органы, затем механизм прокурорского санкционирования заменяется судебным контролем. Таким образом, спустя семьдесят лет в российском уголовном процессе возрождается судебный контроль в досудебном производстве⁷³. Своё закрепление его система находит в ныне действующем уголовно-процессуальном законе, который, как известно, вступает в действие с 1 июля 2002 года.

Согласно Концепции судебной реформы в РСФСР прокурор должен был осуществлять такие функции, как уголовное преследование, надзор за законностью и процессуальное руководство. Однако реформа 2007 года фактически лишила его возможности непосредственного осуществления уголовного преследования в досудебном производстве, а также процессуального руководства деятельностью следователей (но не дознавателей!). Как представляется, этому предшествовало обсуждение в науке, прежде всего, следующих идей:

⁷³ Устинов А. А. Генезис отечественного законодательства о судебном контроле за досудебным производством // Вестник Брянского государственного университета. 2020. № 2. С. 148.

1) Руководство со стороны прокурора ограничивает процессуальную самостоятельность следователя, оказывает влияние не столько на законность, сколько эффективность и результативность следственной деятельности;

2) Владение прокурором средствами процессуального руководства снижает ответственность начальника следственного отдела за качество расследования преступлений;

3) Объективность надзора за той деятельностью, которой руководит осуществляющий его субъект, закономерно снижаются, тогда как надведомственный надзор может быть максимально объективен;

4) Непосредственное уголовное преследование не входит в функции отечественного института прокурорского надзора;

5) Объективность обвинительной власти значительно выше, когда осуществляющий её прокурор не принимал непосредственного участия в досудебном производстве, не осуществлял процессуальное руководство в отношении ведущих его органов расследования.

Действительно, правовая природа института прокурорского надзора, сложившегося в России, не предполагает ни осуществления прокурором уголовного преследования, ни руководства тем или иным поднадзорным объектом. В связи с этим К. А. Рыгалова отмечает, что целью реформ 2007 года явилось стремление превратить прокурора из надзирающего начальника в независимый орган надзора, который бы не имел отношения к уголовному преследованию, но осуществлял бы надзор за его законностью со стороны, не будучи включенным в эту деятельность⁷⁴. Именно в таком ключе и была скорректирована правосубъектность прокуратуры, приведена в соответствие с традиционным её содержанием, определённым в момент учреждения прокуратуры в России в 1722 году, а также в дореволюционный период, когда прокурор наделялся совокупностью полномочий именно надзорного характера.

Еще в советские годы учёными неоднократно поднимался вопрос о необходимости создания единого специализированного следственного органа. В 1990 году был представлен пакет законопроектов

⁷⁴ Рыгалова К. А. Процессуальное руководство в деятельности прокурора // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 4 (117). С. 197–198.

о создании Следственного комитета РСФСР⁷⁵. Данный вопрос многократно становился предметом дискуссий в научных кругах, не теряет он своей актуальности и значимости и в современных условиях. Как было показано выше, еще Пётром I создавались следственные канцелярии как специализированные органы следствия, подчиняющиеся исключительно главе государства. Идея независимого следствия была реализуется и в современный период — в июне 2007 года, когда предпринимается решительный шаг, влекущий за собой реформирование как процессуального контроля, так и прокурорского надзора за следственной деятельностью.

Запускается одновременно целый ряд нововведений, предполагающих следующие преобразования: создание вневедомственного специализированного следственного органа; исключение административного и процессуального руководства обвинительной власти над властью следственной; отграничение функций надзора и уголовного преследования в досудебном производстве; исключение прокурорского руководства процессуальной деятельностью следователя (не дознавателя!); резкое сокращение, существенное секвестирование надзорных возможностей прокурора⁷⁶; наделение следственных органов (не следователей!) значительной процессуальной самостоятельностью; соединение в лице руководителя следственного органа процессуальных и административных полномочий по контролю и руководству за деятельностью следователей. При этом, как уже отмечалась, сохраняется прокурорское руководство за процессуальной деятельностью дознавателей. В дальнейшем в УПК РФ дополняется новыми положениями о контроле и руководстве дознанием со стороны начальника подразделения дознания (2007) и, впоследствии, также и со стороны начальника органа дознания (2015).

В результате всех этих преобразований прокуратура лишается всего следственного аппарата, а прокурор утрачивает возможность возбуждения и расследования уголовных дел. В связи с этим такую его функцию, как уголовное преследование, некоторые учёные предлагают исключить

⁷⁵ История органов следствия России: хрестоматия для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / сост. А. К. Аверченко. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 223 с.

⁷⁶ Цветков Ю. А. Исторические этапы развития органов предварительного следствия в России // История государства и права. 2015. № 3.

из норм УПК РФ⁷⁷. В связи с наделением руководителя следственного органа исключительными полномочиями по процессуальному руководству следственной деятельностью, прокурор теряет соответствующие полномочия. Однако, как оказалось, исключается и ряд его полномочий надзорного характера. В целом поправки в УПК РФ от июня 2007 года образовали принципиально новую, как уже отмечалось — инновационную, правовую модель надзора за следствием. Новая система контроля и надзора за следствием действует уже более полутора десятка лет, за которые получен достаточный практический опыт, требующий глубокого научного исследования. Наряду с неопределённостью роли и места прокурора в досудебном производстве преобразования повлекли за собой и ряд других проблем, которые в настоящее время подвергаются «горячим» дискуссиям как в среде учёных, так и практических работников.

⁷⁷ Победкин А. В. Модель взаимоотношений прокурора, руководителя следственного органа и следователя (с учётом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации) // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 2 (46). С. 118.

Глава II. Сравнительно-правовой анализ законодательства России и зарубежных государств, обеспечивающего функционирование механизма контроля, надзора и процессуального руководства в досудебном уголовном судопроизводстве

§ 2.1. Основные положения уголовно-процессуальных законов России и зарубежных государств, регламентирующие контроль, надзор и процессуальное руководство

В уголовно-процессуальных законах постсоветских государств по-разному устанавливаются основные положения, регламентирующие вопросы контроля, надзора и процессуального руководства. В некоторых из них они формулируются как в составе задач, так и принципов уголовного судопроизводства. Могут встречаться и отдельные нормы, но общего характера, выступающие в качестве гарантий законности либо направленные на обеспечение эффективности и результативности процессуальной деятельности органов предварительного расследования.

В Российской Федерации фундаментальной основой всего уголовного судопроизводства выступает его назначение. Как уже отмечалось, через его призму может рассматриваться деятельность следователей и дознавателей со стороны осуществляющих контроль и надзор лиц. Система принципов уголовного процесса также формирует сферу особого внимания последних. Так, принцип законности предусматривает последствия нарушения норм УПК РФ в виде признания полученных доказательств недопустимыми, а также требования к процессуальным решениям — законность, обоснованность и мотивированность. С целью

обеспечения реализации принципа разумного срока уголовного судопроизводства предусмотрена специальная процедура рассмотрения жалоб на его нарушение, в том числе в досудебном уголовном судопроизводстве. Прокурор, равно и как руководитель органа расследования, может ссылаться на его несоблюдение, сопоставляя сроки проведённого расследования с выполненными следственными и иными процессуальными действиями, а в целом — с предпринятыми следователем или дознавателем мерами по выяснению обстоятельств, входящих в предмет доказывания по конкретному уголовному делу.

Значительная часть принципов российского уголовного процесса посвящается гарантиям соблюдения осуществляющими уголовное судопроизводство лицами конституционных прав и свобод личности. В качестве специальных норм, входящих в содержание некоторых из них, можно рассматривать случаи, требующие получения судебного разрешения на производство тех или иных ограничивающих данные права и свободы действий, которые выступают в качестве оснований для включения судебного контроля. Так, на основании судебного решения проводятся обыски и выемки в жилище (ст. 12 УПК РФ), может быть ограничена тайна переписки, переговоров, иных сообщений и отправок (ст. 13 УПК РФ), заключение лица под стражу (ст. 10 УПК РФ). В предмет надзора и контроля входят, прежде всего, обеспечение уважения чести и достоинства личности, её неприкосновенности, права на защиту, выполнение требований о разъяснении процессуальных прав и обязанностей участникам уголовного судопроизводства (статьи 9, 10, 11 и 16 УПК РФ).

Однако в УПК РФ отсутствуют какие-либо общего характера положения, специально регламентирующие механизм осуществления контроля, надзора и процессуального руководства в досудебном производстве. Полагаем, что это не способствует его надлежащему функционированию. Но в уголовно-процессуальных законах некоторых зарубежных государств, по крайней мере, входящих в состав Содружества Независимых Государств, такие положения находят своё законодательное закрепление, и это, безусловно, представляет определённый научный интерес. В большинстве случаев они устанавливаются в качестве задач уголовного судопроизводства, реже — в системе его принципов. Собственно, это и не удивительно, чувствуется заимствование

законодательных техник, использованных в советском уголовно-процессуальном законе.

Прежде всего, хотелось бы обратить внимание на УПК Республики Казахстан, где в качестве задач уголовно-процессуальной деятельности выделяются пресечение, беспристрастное, быстрое и полное раскрытие, расследование уголовных правонарушений. В УПК Таджикистана говорится лишь о необходимости своевременного и полного раскрытия преступлений, а в УПК Киргизии и Узбекистана — быстром и полном расследовании (раскрытии) преступлений, а также изобличении и привлечении к ответственности совершивших преступные деяния лиц, защите от таких лиц граждан, общества и государства. Вдобавок к перечисленным задачам уголовного судопроизводства УПК Казахстана и Узбекистана называют также правильное применение уголовного закона, УПК Киргизии — обеспечение возмещения причинённого личности вреда, УПК Беларуси — о восстановление нарушенных прав (трудовых, пенсионных, жилищных, иных). Все приведённые правовые установления определяют параметры процессуальной деятельности органов следствия и дознания, которые подлежат оценке со стороны субъектов контроля и надзора.

Несмотря на то, что в Модельном УПК для государств-участников СНГ установлено как назначение, так и задачи уголовного судопроизводства, в УПК РФ закреплено лишь его назначение. Последнее вполне развивает положения ст. 2 Конституции России, которая обязывает государство защищать высшую ценность — права и свободы человека и гражданина. Безусловно, именно в защите потерпевших от преступлений лиц и лиц, подвергаемых уголовному преследованию, и состоит юридическая сущность уголовного судопроизводства. Именно осуществление такой защиты реально превращает уголовно-процессуальную деятельность в средство восстановления справедливости, нарушенной в связи с совершением преступного деяния. Поэтому назначение уголовного судопроизводства выступает генеральным ориентиром в работе всех без исключения должностных лиц, задействованных в процессуальной деятельности.

Некоторые считают, что задачи уголовного судопроизводства не включены в УПК РФ по политическим соображениям. Высказывается мнение и о том, что его разработчики отказались от использования

терминов цель и задачи, поскольку ими нельзя выразить в едином направлении диаметрально противоположные интересы сторон защиты и обвинения, а также определить роль суда⁷⁸. Так или иначе, но полагаем, что между назначением уголовного судопроизводства и полномочиями как должностных лиц, ведущих досудебное производства, так и осуществляющих в его рамках процессуальное управление и прокурорский надзор, имеет место ничем незаполненный «разрыв». Как раз грамотно выстроенная система задач, определяющая общие для всех их направления процессуальной деятельности, могла бы его заполнить⁷⁹. Их же конкретизация может найти место в функциональных обязанностях каждого из обозначенных лиц, которые, как правильно отмечает Л. М. Володина⁸⁰, законом чётко не определены. Полагаем, что существующая «пробельность» не идёт на пользу правоприменителю, для которого должно быть предельно понятно, что он, собственно, должен делать. В итоге складывающаяся практика приобретает не вполне определённый характер, подвержена риску возникновения системных сбоев.

В целом ряде современных работ путём теоретического осмысления выводятся задачи уголовного судопроизводства из назначения, принципов и других общего характера положений уголовно-процессуального закона. Так, в учебнике, подготовленном под эгидой научной школы кафедры уголовного процесса Санкт-Петербургского университета МВД России «Теория и практика уголовного судопроизводства» выделяется 8 таких задач⁸¹. В учебнике же под редакцией Л. В. Головки отмечается неполнота формулировки назначения уголовного судопроизводства⁸²,

⁷⁸ Лапаев И. С., Алейникова А. Б. Общие положения уголовного процесса: учебное пособие. Пенза: Изд-во Пензенского гос. ун-та, 2021. С. 12.

⁷⁹ Аналогичная позиция высказывается, например, здесь: Актуальные проблемы уголовного процесса: учебник для вузов / под ред. О.В. Логунова, А.В. Кикотя, Э.К. Кутуева. СПб.: Астерион, 2022. С. 59–60.

⁸⁰ Подробнее см.: Володина Л. М. Назначение уголовного судопроизводства и проблемы его реализации. М., 2018. С. 84–115.

⁸¹ Уголовно-процессуальное право (уголовный процесс): учебник для вузов / под ред. проф. Э.К. Кутуева; науч. ред. и вступительное слово проф. В. П. Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургский ун-т МВД России; Фонд «Университет», 2019. С. 24.

⁸² Курс уголовного процесса / А. А. Арутюнян, Л. В. Брусницын, О. Л. Васильев и др.; под ред. Л.В. Головки. М.: Статут, 2016 // СПС «Консультант Плюс».

что также предполагает необходимость развития его фундаментальных начал в дополнительных нормах уголовно-процессуального закона. Еще в одном издании задачи подразделяются на непосредственные и перспективные и отмечается, что последние не находят своего законодательного закрепления⁸³.

В учебной и научной литературе нередко назначение уголовного судопроизводства рассматривается в качестве его цели. При этом выделяются не общие для него задачи, а задачи именно органов уголовного преследования, задачи стороны защиты и т. д.⁸⁴ Однако в УПК РСФСР давался именно общий перечень таких задач, и в настоящее время в уголовно-процессуальных кодексах многих постсоветских государств использован такой же подход. При этом порой в их формулировках наряду с другими задачами фигурируют положения, аналогичные назначению уголовного судопроизводства, закреплённому в ст. 6 УПК РФ. Вдобавок к этому, например, в УПК Армении прямо говорится о защите личности и общества от самоуправных действий и злоупотреблений государственной властью. В УПК Беларуси, Казахстана, Узбекистана и Таджикистана в числе задач указаны укрепление законности и правопорядка, предупреждение преступлений (уголовных правонарушений — Казахстан). УПК Таджикистана в качестве задачи предусматривает также и соблюдение процессуальных норм при применении уголовного закона. Как видим, речь идет о перспективных задачах уголовного судопроизводства, которые не находят своего отражения в российском уголовно-процессуальном законе.

Назначение уголовно-процессуального законодательства сформулировано, и, причём в довольно расширенном варианте, в УПК Азербайджана. Оно ориентирует правоприменителя на возможность изобличения и привлечения к уголовной ответственности совершивших преступления лиц, и в противовес этому декларирует невозможность незаконного подозрения, обвинения и осуждения своевольными действиями и решениями ведущих уголовный процесс органов. Также

⁸³ Григорьев В. Н. Победкин А. В., Яшин В. Н. Уголовный процесс: учебник. М.: Изд-во Эксмо, 2005. С. 24–25.

⁸⁴ Смирнов А. В., Калиновский К. Б. Уголовный процесс: учебник / под общ. ред. А. В. Смирнова. СПб.: КНОРУС, 2008 // СПС «Консультант Плюс».

указывается на неприменение в отношении кого бы то ни было незаконных или не представляющих необходимости процессуальных принудительных мер, иных ограничений прав личности.

Сочетание назначения и задач уголовного судопроизводства имеет место в ст. 2 модельного УПК для государств-участников СНГ. В качестве назначения закреплена, во-первых, защита личности, общества и государства от преступлений, во-вторых — защита личности и общества от злоупотреблений государственной властью и самоуправных действий в связи с действительным или предполагаемым преступным деянием. В данной статье есть ещё часть вторая, в которой определяется то, к чему следует стремиться органам, ведущим уголовный процесс. Так, в результате их деятельности каждый совершивший преступление должен быть изобличён, и при этом ни один невиновный не должен быть заподозрен, обвинён и осужден. Вдобавок к этому никто не должен произвольно, то есть незаконно или без необходимости, подвергаться мерам процессуального принуждения, наказания, другим ограничениям его прав и свобод. Наряду с назначением закрепляются задачи, но не уголовного судопроизводства, а уголовно-процессуального закона.

Таким образом, назначение и задачи уголовного судопроизводства в законах упомянутых зарубежных государств наполнены самыми различными составляющими, некоторые из которых довольно уникальны как по своей формулировке, так и по сочетанию между собой в общей системе. Многие из них сходны друг с другом и отражают наиболее важные для современного правового демократического государства черты уголовно-процессуальной деятельности. Поэтому полагаем, что их глубокое научное исследование может способствовать дальнейшему её развитию и совершенствованию как в целом, так и в части осуществления контроля и надзора в досудебном производстве.

Теперь обратимся непосредственно к принципам уголовного судопроизводства. Не случайно в своей докторской диссертации, посвященной концептуальным основам процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного процесса, О. В. Химичева уделяет внимание специфике их реализации при осуществлении данных функций⁸⁵.

⁸⁵ Химичева О. В. Указ. соч. С. 9.

Обращает на себя внимание тот факт, что в УПК Казахстана даётся понятие принципов уголовного процесса и даже раскрывается их значение. При этом установлено, что их нарушение в зависимости от характера и существенности влечёт за собой последствия в виде признания незаконными процессуальных действий и решений, их отмену, а собранных материалов — не имеющими доказательственной силы, состоявшегося производства по делу — недействительным. Если рассматривать данные правовые установления через призму механизма контроля и надзора, то они выступают в качестве приоритетных составляющих его предмета, нацеливают реализующих его лиц на обеспечение неукоснительного соблюдения принципов, а в случаях несоблюдения обязывают реагировать определённым образом.

О. В. Химичева предлагает законодательно закрепить принцип объективной истины (в качестве цели доказывания) и принцип всесторонности, полноты и объективности исследования обстоятельств дела⁸⁶. В части введения последнего в УПК РФ мы полностью согласны, его отсутствие негативно сказывается на практике. Данный принцип предусмотрен в уголовно-процессуальных законах Беларуси, Казахстана, Киргизии и Таджикистана. В УПК Киргизии в его рамках прямо устанавливается обязанность следователя выявлять обстоятельства как уличающие, так и оправдывающие подозреваемого (обвиняемого), как смягчающие, так и отягчающие его ответственность. Согласно же УПК Казахстана, ведущий процесс орган должен проверять все заявления о невиновности или меньшей степени виновности такого лица.

Принцип установления истины обнаружен в УПК Узбекистана, и он включает в себя наряду с другими также и положения о тщательности, всесторонности, полноте и объективности исследования всех подлежащих доказыванию обстоятельств. Им устанавливается обязательность проверки всех обращений о применении недозволённых методов при собирании и закреплении доказательств, и, причём, с проведением при этом судебно-медицинских и других экспертиз.

В контексте настоящего исследования представляет интерес закрепление в УПК Беларуси принципа обеспечения защиты прав и свобод граждан, который предусматривает соответствующие обязанности суда и органов уголовного преследования. От них требуется

⁸⁶ Химичева О. В. Указ. соч. С. 9.

создание предусмотренных законом условий для осуществления такой защиты, своевременное принятие мер по удовлетворению законных требований участников процесса. По сути, определяется общая функциональная задача, которая должна выполняться всеми ведущими производством по уголовным делам представителями государственной власти. Соответственно, данный принцип выступает в качестве составляющей предмета контроля и надзора, предполагающего установление того, обеспечивается ли такая защита или нет, а если обеспечивается, то надлежащим ли образом.

Знаменательно, что статья 25 УПК Беларуси посвящена принципу прокурорского надзора в уголовном процессе. В других постсоветских странах такой принцип, к сожалению, своего закрепления не нашел, хотя, напомним, он содержался в УПК РСФСР 1960 года. Что же охватывает рассматриваемый принцип? Во-первых, предмет прокурорского надзора, а именно — исполнение законов при разрешении заявлений и сообщений о преступлениях, в ходе расследования, а также соответствие закону судебных решений по уголовным делам и их исполнение. Во-вторых, предусмотрена функциональная обязанность прокурора на всех стадиях процесса своевременно принимать предусмотренные законом меры по устранению нарушений закона, от кого бы они ни исходили. Полагаем, что такой подход приемлем, ведь подобные правоустановления в УПК РФ отсутствуют, законодатель же ограничился лишь указанием на то, что прокурор осуществляет надзор за процессуальной деятельностью органов расследования и установил перечень его полномочий.

Следует признать, что в науке прокурорской деятельности учение о принципах прокурорского надзора довольно развито. В сфере же уголовного судопроизводства он выступает в качестве одного из видов процессуальной деятельности, и, соответственно подчиняется единой системе принципов, регламентированных УПК РФ. Высказываются предложения о закреплении наиболее значимых характеристик контроля и надзора в досудебном производстве в качестве его общих условий⁸⁷. Полагаем, что такой подход имеет право на существование, но требует детальной научной проработки и обоснования.

⁸⁷ Химичева О. В. Указ. соч. С. 17.

В кодексы большинства постсоветских государств включены принципы равноправия или равенства всех перед законом и судом. Заметим, что УПК РФ закрепляет лишь принцип состязательности, а равенство прав сторон является лишь одним из общих условий судебного разбирательства. В связи с этим в досудебном производстве ограничиваются возможности субъектов контроля и надзора в обеспечении такого равенства. На практике возникают ситуации, когда процессуальная самостоятельность следователя входит в противоречие с состязательностью уголовного процесса в рамках стадии предварительного расследования. Коль скоро ст. 15 УПК РФ рассчитана на производство в судебных стадиях, уместен вопрос, каковы пределы его действия в досудебном производстве? На него однозначного ответа в нормах Кодекса нет, и это сказывается на реализации, прежде всего, права на защиту подвергаемых уголовному преследованию лиц.

Таким образом, назначение, задачи и принципы составляют не только фундамент всего уголовного судопроизводства, но и его подсистем, одной из которых выступает механизм контроля и надзора в его досудебных стадиях. Как было показано, они должны предопределять предмет, характер и приоритеты действия данного механизма, устанавливать функциональные обязанности осуществляющих его субъектов. Это в полной мере касается и процессуального руководства, если рассматривать его в качестве отдельного правового средства процессуального управления.

К общим положениям уголовного судопроизводства относится и понятийный аппарат, который будучи закрепленным в законе приобретает немаловажное нормативное значение. Как уже отмечалось, в УПК РФ отсутствуют понятия контроль, надзор и процессуальное руководство. Не уделяется им внимания и в кодексах других постсоветских государств. Однако в большинстве из них формулируется понятие уголовного преследования, которое представляет большой интерес для настоящего исследования. Напомним, что согласно п. 55 ст. 5 УПК РФ оно представляет собой процессуальную деятельность, осуществляемую стороной обвинения. Наряду с принадлежностью ключевым моментом здесь является его цель и направленность, которые заключаются в изобличении подозреваемого (обвиняемого) в совершении преступления. В УПК Кыргызской Республики даётся почти идентичная формулировка затронутого понятия.

Если по УПК РФ под обвинением понимается утверждение о совершении лицом преступного деяния, выдвинутое в установленном законом порядке (п. 22 ст. 5 УПК РФ), то в УПК Казахстана оно отождествляется с уголовным преследованием, которое осуществляется стороной обвинения и состоит, во-первых, в установлении запрещенного уголовным законом деяния и совершившего его лица, его виновности в совершении уголовного правонарушения, и, во-вторых, в обеспечении применения к такому лицу наказания или иных мер уголовно-правового воздействия. При этом органами (должностными лицами) уголовного преследования названы прокурор (государственный обвинитель), следователь, орган дознания и дознаватель. Налицо общность целей и задач, поставленных процессуальным законом перед перечисленными субъектами, но при этом налицо и отсутствие разграничения власти обвинительной и власти следственной.

Однако и в российском УПК подобного разграничения не проводится, несмотря на все те преобразования, которые свершились в ходе реформирования контрольно-надзорного механизма в 2007 году. До сих пор, согласно ст. 21 УПК РФ, прокурор обязан осуществлять уголовное преследование и при обнаружении признаков преступления принимать соответствующие меры, хотя он не может их предпринять ввиду отсутствия у него необходимых полномочий. Упомянутое в этой же статье право заключать досудебное соглашение о сотрудничестве может рассматриваться лишь как частный случай, и, к тому же, само по себе оно не имеет силу доказательства по уголовному делу, изобличающего кого-либо в совершении преступления. Как представляется, оно выступает в качестве некоего «плацдарма», позволяющего следователю действовать в условиях, предоставляемых обвинительной властью, принимая меры по изобличению тех или иных лиц в совершении преступлений.

В ст. 21 УПК Таджикистана названы органы и лица, осуществляющие уголовное преследование и поддержание обвинения. Цель уголовного преследования при этом состоит в установлении как запрещенного уголовным законом деяния, так и в установление совершившего его лица, привлечении его в качестве обвиняемого, обеспечения применения к нему наказания и других принудительных мер. Как видим, в УПК Казахстана она не носит персонифицированного характера, может

осуществляться по факту совершения преступного деяния. Российский закон, как видно из представленного выше определения уголовного преследования, предполагает его осуществление в отношении конкретного лица — подозреваемого или обвиняемого. Однако в марте 2013 года в ст. 144 УПК РФ была введена ч. 1.1, предусматривающая лиц, в отношении которых проводятся проверочные мероприятия в рамках рассмотрения сообщения о преступлении. Им требуется разъяснять права, в том числе на приглашение адвоката, право не свидетельствовать против себя, супруги (супруга), близких родственников и др. По сути, здесь речь идёт о праве на защиту, которое востребовано именно в тех случаях, когда совершается тот или иной акт уголовного преследования.

Согласно УПК Беларуси уголовное преследование осуществляется в целях установления факта и обстоятельств совершения общественно опасного деяния, предусмотренного уголовным законом, и совершившего его лица для обеспечения применения к нему наказания либо иных мер уголовной ответственности или принудительных мер безопасности и лечения. К ведущим же уголовный процесс органам при этом относятся как суд, так и орган уголовного преследования — орган дознания, следователь, прокурор. Однако при этом не органами уголовного преследования, а именно органами предварительного следствия, названы Следственный комитет Республики и следственные подразделения органов госбезопасности. Как представляется, такое разграничение проведено не случайно, имеет под собой определённую научную основу.

Дифференциация процессуальной деятельности на уголовное преследование и предшествующую ему деятельность предусмотрена в УПК Молдовы⁸⁸. Так, им вводится понятие так называемого констатирующего акта, в котором констатирующим органом (полиция, пограничная полиция, таможенная служба, Национальный центр по борьбе с коррупцией, Национальный орган по неподкупности, Государственная налоговая служба, командиры различных воинских подразделений, командиры кораблей и самолётов и др.) отмечается любое

⁸⁸ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова от 14 марта 2003 года // URL: https://continent-online.com/Document/?doc_id=30397729#pos=698;-58 (дата обращения: 01.03.2023).

предшествующее уголовному преследованию действие для установления и подтверждения разумных подозрений в совершении преступления. Эти органы наделены полномочиями по производству процессуальных действий, которые в некоторой части аналогичны правовым средствам проверки сообщений о преступлениях, предусмотренным ч. 1 ст. 144 УПК РФ. Наряду с фактическим задержанием они осуществляют: изъятие вещественных доказательств; истребование информации; получение показаний; привлечение специалиста для проведения научно-технических и судебно-медицинских исследований; иные неотложные действия.

В течение 24 часов констатирующий акт вместе со всеми собранными материальными средствами доказывания, то есть, по сути, проверочными материалами, передаётся органу уголовного преследования или прокурору для решения вопроса об уголовном преследовании. При этом протокол об установлении преступления, составляемый констатирующим органом, выступает актом осведомления органов уголовного преследования и не может быть подвергнут контролю в административном порядке⁸⁹. Само же уголовное преследование начинается лишь с момента вынесения соответствующего постановления на основе поступивших актов в пределах 30-дневного срока. Только после этого могут осуществляться действия по уголовному преследованию, санкционируемые согласно закону судьёй по уголовному преследованию, а также меры процессуального принуждения. Как видим, в молдавском законе уголовное преследование отождествляется с проведением расследования, а решение о его начале, если сопоставить с российской структурой досудебного производства, аналогично решению о возбуждении уголовного дела.

В целом понятийный аппарат, предусмотренный уголовно-процессуальными законами разных зарубежных государств, имеет как сходства, так и порой довольно существенные отличия. Это было показано на основе анализа понятия уголовного преследования, имеющего во многом определяющее значение в контексте настоящего

⁸⁹ Сам рассматриваемый институт введён Законом Республики Молдова от 29 ноября 2007 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты» // Monitorul oficial. 28.12.2007. № 203–206. Ст. 788.

исследования. Оно востребовано в части уяснения состава, характера и соотношения процессуальных функций в механизме контроля и надзора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Обращаясь к системе органов, осуществляющих досудебное производство, контроль и надзор за его ведением, в целом отметим, что в большинстве постсоветских стран её основной состав отличается не существенно. Однако за прошедшие с момента распада Союзного государства годы в некоторых из них произошли довольно значимые преобразования, отразившие новые подходы к перераспределению процессуальных полномочий, а в некоторых также и появление новых участников уголовного судопроизводства. Обращение к обозначенному вопросу не случайно, поскольку он прямо или косвенно, но связан с самим механизмом функционирования контроля и надзора в досудебном производстве.

Выше уже говорилось о реформировании 2007 года, произошедшем в России, кардинально изменившем соотношение процессуальных функций, распределение полномочий между прокурором и руководителем следственного органа, а также повлекшем образование независимого специализированного следственного ведомства — Следственного комитета России. Однако и в других государствах, бывших союзных республик, происходили реформы, порой довольно крупные.

Обращает на себя внимание, прежде всего, судебно-правовая реформа в Беларуси, концепция которой была утверждена Верховным Советом Республики ещё 23 апреля 1992 г. Также как и в России, в неё была заложена идея образования единого следственного органа. Однако лишь 12 сентября 2011 года принимается Указ Президента Республики, А. Г. Лукашенко⁹⁰, а 13 июля 2012 года — Закон «О Следственном комитете Республики Беларусь»⁹¹. В отличие от России, в Беларуси следственные подразделения упраздняются не только в системе прокуратуры, но и в органах внутренних дел, хотя остаются в органах государственной

⁹⁰ Указ Президента Республики Беларусь от 12 сентября 2011 года № 409 «Об образовании Следственного комитета Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 104. 1/12845.

⁹¹ Закон Республики Беларусь от 13 июля 2012 года «О Следственном комитете Республики Беларусь» (ред. от 07.05.2021). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31230185&pos=5;-106#pos=5;-106 (дата обращения: 01.03.2023).

безопасности. Прокурор при этом не лишается права возбуждать и расследовать уголовные дела, поручать расследование органам следствия. Однако он не наделяется правом процессуального руководства следственной деятельностью, осуществляет только надзор за её законностью. Его полномочия, как по процессуальному руководству, так и по надзору, распространяются на нижестоящих прокуроров, ведущих расследование по уголовным делам. Уместен вопрос о том, насколько оправдано говорить о надзоре вышестоящих должностных лиц над нижестоящими?

Дознание в Беларуси осуществляется в классическом варианте. Процессуальная деятельность органов дознания сводится к регистрации и проверке сообщений о преступлениях, принятию решений о возбуждении или об отказе в возбуждении дела. При этом они могут проводить оперативно-розыскные мероприятия, а при наличии на то необходимости до передачи возбужденного уголовного дела следователю также неотложные следственные действия⁹². Свою процессуальную деятельность они ведут под контролем начальника органа дознания и надзором прокурора, обладающего правом осуществления процессуального руководства в их отношении. Органам дознания последний вправе давать указания о производстве следственных и иных процессуальных, а оперативно-розыскным службам — оперативно-розыскных мероприятий.

Основная функция начальника следственного подразделения, согласно УПК РБ, заключается в осуществлении процессуального руководства в отношении подчинённых следователей. Он обязан контролировать законность и своевременность действий следователей по расследованию преступлений, принимать меры к наиболее полному, всестороннему и объективному исследованию обстоятельств дела. Вместе с тем, ему не предоставлены такие же широкие полномочия, как коллеге из России. Прокурор же в Беларуси, хоть и не осуществляет процессуальное руководство в отношении следователей, но обладает всей полной надзорных полномочий, в том числе по санкционированию некоторых их действий и решений.

⁹² Бибило В. Н. Историко-правовые аспекты организации и функционирования органов досудебного производства по уголовному делу в Белорусии // Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2018. № 2. С. 81.

В результате реформирования системы органов предварительного расследования в Армении Законом от 28 ноября 2007 года создаётся Специальная следственная служба — антикоррупционный орган, подотчётный непосредственно премьер-министру. Однако Законом от 10 июня 2014 года образуется Следственный комитет Республики⁹³. Согласно данным Министерства юстиции с 1 января 2024 года в Армении наряду с ним продолжит функционировать также и Антикоррупционный комитет, а следственные подразделения Службы национальной безопасности и Комитета по государственным доходам упраздняются.

Новый УПК Армении вступил в действие с 1 июля 2022 года⁹⁴. Согласно его проекту основными новшествами явилось введение досудебного производства в электронном формате и устранение этапа возбуждения уголовного дела (подготовки материалов). В результате меняется содержание дознания, которое теперь представляет собой оперативно-розыскную деятельность, осуществляемую в виде негласных следственных действий, проводимых по поручению следователя. Данная деятельность в целях обеспечения гарантий соблюдения прав личности включается в сферу прокурорского надзора в качестве составляющей его предмета.

Как видим, в постсоветских государствах наблюдается тенденция формирования единых следственных органов, отражающая теоретические взгляды советских учёных-процессуалистов 50–60 годов XX столетия. Детальный анализ правового статуса уже образованных следственных комитетов Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Армения позволяет прийти к выводу об их функциональной и организационной близости⁹⁵. Как нам известно, вопрос о введении

⁹³ Закон Республики Армения от 10 июня 2014 года № ЗР-25 «О Следственном комитете Республики Армения» // URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=4948&lang=rus> (дата обращения: 01.03.2023).

⁹⁴ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Армения от 27 июля 2021 года № ЗР-306 // Официальные ведомости Республики Армения, 26 июля 2021 года - 8 августа 2021 года, 28 июля 2021 года.

⁹⁵ Берлявский Л. Г., Расчетов В. А. Самостоятельные следственные органы на постсоветском пространстве: сравнительное исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 1 (62). С. 120.

аналогичных структур актуален и широко обсуждается и в других государствах — бывших союзных республиках. Так, например, С. Э. Чурякова подвергая анализу практику прокурорского надзора за следователями прокуратуры в Узбекистане, приходит к выводу о необходимости выделения из её системы следственного аппарата. Однако одновременно с этим она обращает внимание на чрезмерную ограниченность полномочий российского прокурора по надзору за следственными органами⁹⁶.

Реформа уголовного судопроизводства произошла и в Киргизии. 28 октября 2021 года Жогорку Кенеш, законодательный орган Республики, принял новый уголовно-процессуальный кодекс⁹⁷, который вступил в силу уже 1 декабря этого же года. Он разрабатывался совместными усилиями Генеральной прокуратуры и правозащитных организаций в довольно сжатые сроки — около трёх месяцев. Дело в том, что над проектом предыдущего УПК от 2 февраля 2017 года целых пять лет работала комиссия, источниками финансирования которой выступали в основном ОБСЕ и посольство Великобритании. По некоторым данным за эти годы было потрачено около 55 млн евро. Однако с введением кодекса в январе 2019 года довольно скоро стало понятно, что он крайне негативным образом сказывается на функционировании всей системы правоохранительных органов, парализует её работу⁹⁸. Основной тому причиной являлся отказ от стадии возбуждения уголовного дела, отсутствие конкретных сроков производства по сообщениям о преступлениях, получивших регистрацию в Едином реестре преступлений (ЕРП).

В новый УПК Кыргызской Республики были включены все те механизмы, которые показали свою работоспособность на практике. Наряду, по сути, с возвращением стадии возбуждения уголовного дела, произошли и некоторые значимые изменения в системе контроля

⁹⁶ Чурякова С. Э. Особенности взаимоотношений прокуратуры и следствия по законодательству Узбекистана и России // Молодой ученый. 2014. № 20 (79). С. 504–507.

⁹⁷ Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года // Газета «Эркин Тоо» от 16 ноября 2021 г., № 122–123.

⁹⁸ Новые Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы КР — что говорит юрист // URL: <https://ru.sputnik.kg/20211210/kodeksy-kyrgyzstan-izmeneniya-imankulov-1054912952.html> (дата обращения: 01.03.2023).

и надзора в досудебном производстве, отразившиеся, прежде всего, на расширении полномочий прокурора. В первую очередь обращает на себя внимание введение прокурорского надзора за исполнением законов в сфере государственной правовой статистики и учетов. Возможно, в какой-то степени данное новшество явилось результатом изучения российского опыта работы прокуратуры по единому государственному статистическому учету данных о состоянии преступности, сообщениях о преступлениях, следственной деятельности, дознании и прокурорском надзоре. Данная функция была введена посредством внесения изменений в ст. 51 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», которые вступили в действие с марта 2011 года.

В предмет прокурорского надзора УПК КР включает проверку полноты и достоверности сведений, вносимых в Единый реестр преступлений. Однако это не снимает ответственность с руководителя следственного подразделения, который обязан контролировать своевременность внесения и достоверность таких сведений. В связи с возвращением стадии возбуждения уголовного дела его процессуальный контроль распространился на все действия следователей по находящимся в их производстве материалам проверок сообщений о преступлениях. Основным же средством процессуального руководства остаётся его право давать указания, но закон прямо устанавливает запрет на ограничение процессуальной самостоятельности следователя, а также составляющих его процессуальный статус прав. Также заметим, что, по всей видимости, с упразднением упрощённого досудебного производства о проступках, из состава участников киргизского уголовного процесса исключён начальник органа дознания.

УПК Республики Таджикистан⁹⁹ был принят в 2009 году изначально в консервативном варианте, по всей видимости, заимствуя многие положения из УПК Таджикской ССР. В него заложена прокурорская модель досудебного производства, где, соответственно, основные рычаги процессуального руководства сосредоточены в полномочиях надзирающего прокурор. Согласно ст. 36 УПК РТ на всех

⁹⁹ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан от 3 декабря 2009 г. // URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=30594304 (дата обращения: 01.03.2023).

стадиях уголовного процесса он обеспечивает осуществление уголовного преследования. В этом отношении Р. Р. Юлдошев пишет, что деятельность таджикского прокурора носит координирующий, руководящий характер по отношению к органам предварительного расследования, и это вполне подтверждается практикой борьбы с преступностью. Им указывается также на то, что процессуальное руководство прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса является одной из форм надзорной деятельности, действенной и инициативной, а не пассивным созерцанием соблюдения или несоблюдения законов, раскрытия или нераскрытия преступлений, правильного или неправильного расследования¹⁰⁰.

Что же касается начальника следственного подразделения, то он уполномочен осуществлять комплекс организационных, руководящих и контрольных мер по отношению к подчинённым следователям. Однако в целом их состав и характер закон устанавливает таким образом, чтобы они не позволяли ему подменять прокурора, дублировать его процессуальную деятельность. УПК РТ предусматривает его обязанность осуществлять «контроль действий следователей по расследованию преступлений», принимая при этом меры к полному, всестороннему и объективному расследованию ими обстоятельств дела. Наряду с этим прямо предусмотрено, что он обеспечивает выполнение следователями предписаний прокурора. В своей совокупности приведенные нормы права вполне определяют его процессуальное положение, как по отношению к следователям, так и по отношению к прокурору.

К подследственности таджикских органов дознания относится довольно небольшой круг составов преступлений — 26 составов, что значительно меньше того, что отнесён к процессуальной компетенции российских коллег. К дознавательным подразделениям относится соответствующее управление в центральном аппарате МВД Республики, а также отделы в управлениях по городу Душанбе, в Хатлонской и Согдийской областях, по Горно-Бадахшанской автономной области,

¹⁰⁰ Юлдошев Р. Р. Прокурорский надзор и уголовное преследование в Республике Таджикистан и Российской Федерации // Прокуратура: вчера, сегодня, завтра (Сухаревские чтения): сборник материалов II Международной научно-практической конференции. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2017. С. 133–134.

а также в Ратшатской группе районов. Их возглавляют начальники дознавательных подразделений, которые обладают минимальными полномочиями, обеспечивающими оперативный контроль и руководство деятельностью подчинённых дознавателей. В районных же отделах внутренних дел создаются лишь группы, состоящие из нескольких дознавателей. УПК РТ предусматривает и процессуальные полномочия начальника органа дознания, хотя отдельную статью ему и не посвящает. Он наделяется правом дачи дознавателем различного характера поручений и указаний.

Немалый научный интерес представляет УПК Республики Узбекистан¹⁰¹, вступивший в действие уже 1 апреля 1995 года. Надо сказать, что он достаточно консервативен, но многие его положения детальной образом регламентированы. С момента принятия он многократно корректировался, в него вводились и некоторые принципиально новые институты. Вместе с тем, в УПК РУ сохранилась санкция прокурора на производство таких следственных и иных процессуальных действий, как обыски и выемки, прослушивание переговоров, наложение ареста на имущество. Но судебный контроль действует в части применения мер пресечения — заключения под стражу и домашнего ареста, а также распространяется на эксгумацию трупа, арест почтово-телеграфных отправок, отстранение обвиняемого от должности, заключение лица в медицинское учреждение. Наряду с этим суд разрешает приостановление действия паспорта или проездного документа.

В Узбекистане также, как и в Таджикистане, функционирует прокурорская модель досудебного производства, в которой прокуроры осуществляют надзор за точным и единообразным исполнением законов, причём предусматривается их обязанность принимать меры к устранению нарушений законности, от кого бы они ни исходили. Согласно ст. 27 Закона Республики Узбекистан «О прокуратуре»¹⁰²

¹⁰¹ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Узбекистан от 22 сентября 1994 года // URL: <https://lex.uz/docs/111463#186126> (дата обращения: 01.03.2023).

¹⁰² Закон Республики Узбекистан от 29 августа 2001 года № 257-II «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан “О прокуратуре”» // URL: <https://lex.uz/docs/105533#105583> (дата обращения: 01.03.2023).

и ст. 382 УПК РУ надзор распространяется как на органы следствия и дознания, так и на органы, осуществляющие доследственную проверку, и оперативно-розыскные органы. В органах прокуратуры сохранён следственный аппарат, и прокуроры вправе возбуждать и расследовать уголовные дела. Кроме того, последние выступают в качестве руководителей уголовного преследования, обладая правом давать обязательные для исполнения указания всем органам, осуществляющим борьбу с преступностью.

Законодательство Узбекистана особенно выделяется тем, что наряду со следственным аппаратом в системе прокуратуры функционируют ещё и органы дознания. Так, при Генеральной прокуратуре Республики состоят Бюро принудительного исполнения и Департамент по борьбе с экономическими преступлениями, имеющие свои подразделения на местах. На последний из них возлагается осуществление не только процессуальной деятельности, но и оперативно-розыскной. Полагаем, что такая идея критически противоречит институту прокуратуры, учреждённому в России. В таких условиях прокуратура становится не чем иным, как полицейской структурой, для которой не надзор за законностью, а уголовное преследование становится основной функцией.

В плане процессуального контроля УПК РУ сохраняет некоторую универсальность, наделяя начальников следственных подразделений и подразделений дознания практически одинаковыми полномочиями. Они существенно уже, чем полномочия даже российского начальника подразделения дознания. Установлены их функциональные обязанности контролировать своевременность действий следователей (дознавателей) по раскрытию и предупреждению преступлений, а также принимать меры к наиболее полному, всестороннему и объективному проведению расследований. Ещё меньшими процессуальными возможностями обладают узбекские начальники органов, осуществляющих доследственную проверку. Они вправе: поручать подчинённым им должностным лицам проведение таких проверок; принимать решения о возбуждении уголовного дела или об отказе в его возбуждении, а также о передаче сообщения о преступлении по подследственности; утверждать постановления подчинённых должностных лиц; давать указания таким лицам, которые впоследствии могут обжаловать их прокурору.

Уголовно-процессуальное законодательство Казахстана особенно интересно тем, что во вступившем с 1 января 2015 года УПК Республики уже было предусмотрено ведение досудебного производства наряду с обычным порядком также и в электронном формате. В аспекте проводимого исследования наиболее важно выяснить особенности функционирования контроля и надзора в условиях цифровизации уголовно-процессуальной деятельности. В 2017 году на базе информационной системы «Единый реестр досудебных расследований» разработан модуль «Электронное уголовное дело», интегрированный с судебной информационной системой «Төрелік». Согласно стратегическому плану развития Республики до 2025 года запланирован полный переход уголовного судопроизводства на электронный формат. Он характеризуется целым рядом преимуществ и наряду с сокращением финансовых затрат также делает досудебное производство по уголовным делам прозрачным, исключает фальсификацию и подмену процессуальных документов, обеспечивает эффективный контроль и надзор за деятельностью органов расследования.

Прокурор в Казахстане осуществляет надзор за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, судебных решений, а также уголовное преследование на всех стадиях уголовного процесса. Он вправе принимать уголовные дела к своему производству и проводить расследование в полном объёме. Наряду с полномочиями прокурора, установленными законом, детальная регламентация прокурорского надзора представлена в подзаконном акте — Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования, утвержденной приказом Генерального Прокурора Республики Казахстан от 5 сентября 2022 года № 178¹⁰³. Обратим внимание на некоторые его положения, дающие общее представление об особенностях деятельности прокуроров по надзору в досудебном уголовном производстве.

Прежде всего, обращает на себя внимание то, что проверка законности досудебного расследования проводится прокурором уже

¹⁰³ Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 5 сентября 2022 года № 178 «Об утверждении Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования» // URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/prokuror/about/structure/departments/position/2741/1?lang=ru> (дата обращения: 01.03.2023).

в течение 24 часов с момента регистрации сообщения об уголовном правонарушении в ЕРДР (единый реестр досудебных расследований) с возможностью вынесения акта реагирования, например, постановления об изменении квалификации деяния, либо прекращения досудебного расследования. В этот же срок проверяется законность производства наиболее серьёзно затрагивающих права и свободы личности следственных действий, перечисленных в п. 14 Инструкции, а также вынесенных постановлений о привлечении лица в качестве подозреваемого. Дела о тяжких и особо тяжких преступлениях, а также расследуемых антикоррупционной службой и службой экономических расследований проверяются с периодичностью 15 суток с момента регистрации в ЕРДР и вплоть до принятия итогового решения по ним. По результатам таких проверок принимаются решения об отмене постановлений следователей, исключении доказательств как недопустимых, даче соответствующих указаний.

УПК РК предусматривает целый ряд случаев, требующих согласования или утверждения прокурором действий и решений ведущих досудебные расследования органов. Такое санкционирование по уголовным делам, производство по которым ведётся в цифровом формате, осуществляется путём удостоверения постановкой электронной цифровой подписи. Акты прокурорского реагирования также оформляются и размещаются в информационные системы Комитета по правовой статистике и специальным учётам Генпрокуратуры Республики (КПСиСУ), WEB ЕРДР, «Қадағалау». В приложениях к упомянутой выше инструкции имеются схемы рассмотрения, согласования (отказа в согласовании), подписания и утверждения процессуальных документов, а также алгоритмы действий прокурора по согласованию (утверждению) КПП.

Досудебное расследование в Казахстане может проводиться в трёх формах — дознание, следствие и протокольное производство. При этом следственные аппараты функционируют в Комитете национальной безопасности, органах внутренних дел, антикоррупционной службе и службе экономических расследований. Процессуальный контроль и руководство их деятельностью возлагается на начальников следственных отделов, которые, однако, не имеют право отменять их процессуальные решения, и вынуждены с этой целью обращаться к прокурору.

Указания начальника следственного отдела не должны ограничивать процессуальную самостоятельность следователя и права, образующие его процессуальный статус. Они могут быть обжалованы как прокурору, так и вышестоящему начальнику. Начальники органов дознания обладают не только организационными полномочиями, но также могут давать указания подчинённым дознавателям, согласуют широкий круг их действий и решений, перечисленных в ч. 5 ст. 62 УПК РК.

В Казахстане действует институт следственного судьи. Данное должностное лицо обладает полномочиями по санкционированию широкого круга следственных, негласных следственных и иных процессуальных действий, применения мер пресечения, депонирует показания потерпевших и свидетелей, рассматривает жалобы участников досудебных расследований.

УПК Азербайджанской Республики, утверждённый 14 июля 2000 года, представляет ещё одну прокурорскую модель досудебного производства, отражающую основные характеристики сложившейся в советский период модели. В нём находят своё развитие конституционные нормы, регламентирующие общий правовой статус прокуратуры, и возлагающие на неё осуществление надзора за исполнением и применением законов, предоставляющих право возбуждать уголовные дела и проводить по ним предварительное следствие, а в суде — поддерживать государственное обвинение. В ст. 7 кодекса прокурор определяется как лицо, которое осуществляет процессуальное руководство предварительным расследованием. Именно он несёт всю полноту ответственности за исполнение и применение уголовно-процессуального закона. Он же и обращается в суд с представлениями об избрании в отношении обвиняемого мер пресечения, по другим вопросам, требующих судебного решения. В таких случаях он представляет перед судом орган, осуществляющий уголовный процесс. Однако, заметим, как прокурор, проводивший следствие по уголовному делу, так и осуществлявший процессуальное руководство расследованием, не может в дальнейшем участвовать в суде в качестве государственного обвинителя.

При этом проводится некоторая дифференциация его функциональных обязанностей. Так, закон предусматривает, что в отношении дознавателей им осуществляется контроль за применением и исполнением законов, а в отношении следователей — процессуальное

руководство и обеспечение соблюдения ими законов. Обращает на себя внимание, что именно прокурор согласует наиболее важные постановления следователей и дознавателей, в частности, о возбуждении и прекращении уголовного преследования. Согласно ст. 85 УПК АР, как следователь, так и дознаватель, принимают необходимые процессуальные решения, производят следственные и иные процессуальные действия, руководствуясь требованиями закона и основываясь на указаниях прокурора и своём внутреннем убеждении. Наряду с другими обязанностями закон прямо указывает их обязанность исполнять требования (указания и постановления) прокурора.

Дознание в Азербайджане проводится в классическом варианте и подразделяется на два вида — производство неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, а также упрощенное досудебное производство по некоторым очевидным преступлениям, не представляющим большой общественной опасности. По остальным делам проводится предварительное следствие органами прокуратуры и следственными подразделениями ряда органов исполнительной власти. Перечень следственных органов и органов дознания установлен соответствующим указом Президента Республики, что имеет немало преимуществ, в частности, в условиях изменений в системе правоохранительных органов¹⁰⁴. Начальник следственного отдела и руководитель органа дознания наделяются в основном процессуально-организационными полномочиями, что не удивительно для ярко выраженных прокурорских моделей процессуального руководства уголовным преследованием.

Наиболее отличающимся от других постсоветских государств является уголовно-процессуальное законодательство Молдовы, которое основывалось преимущественно на франко-германской правовой модели. Напомним, что выше уже уделялось внимание рассмотрению отдельных норм УПК Республики, закрепляющих понятие и содержание

¹⁰⁴ Агаев Г. А., Аббасов Ф. Н., Шхагапсоев З. Л. Органы предварительное следствия и дознания в уголовном процессе Азербайджана и их подследственность // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2005. № 3(27). С. 115.

функции уголовного преследования. Прежде всего, обратим внимание на то, что им предусматривается такой участник уголовного процесса, как судья по уголовному преследованию. Однако в отличие от французского следственного судьи он досудебное производство не осуществляет, преступления не расследует. Согласно ст. 41 УПК РМ его основная функция состоит в выполнении функции судебного контроля, аналогичного тому, что осуществляет российский федеральный судья. Им рассматриваются жалобы сторон и заявления об ускорении уголовного преследования, даются разрешения на производство следственных действий, рассматриваются вопросы применения мер процессуального принуждения, в том числе мер пресечения. Однако наряду этим в компетенцию молдавского судьи входит разрешение заявляемых прокурорами ходатайств о проведении специальных розыскных мероприятий, а также проведение по их требованиям допросов свидетелей, которые вероятно не смогут принять участие в рассмотрении дела в суде в связи с выездом за рубеж, иным обоснованным причинам, равно как и по соображениям сокращения или устранения угрозы явной опасности, предупреждения их ревиктимизации (депонирование).

Офицеры по уголовному преследованию, согласно посвящённому их статусу Закону Республики Молдова от 10 ноября 2006 года¹⁰⁵, ведут досудебное производство по уголовным делам. Предусмотрен особый порядок их назначения на должности — вынесение прокурором соответствующего постановления. Однако следует отличать их от сотрудников органов уголовного преследования, которые состоят в различных подразделениях МВД Республики, Таможенного комитета, Национального центра по борьбе с коррупцией, других служб, уполномоченных устанавливать преступления, а также выполняющих контрольно-надзорные функции, охрану общественного порядка.

Как следователи и дознаватели в других государствах, так и офицер по уголовному преследованию в Молдове выступает в качестве относительно самостоятельного в процессуальном отношении лица. Закон предусматривает, какие его из его действий и решений должны

¹⁰⁵ Закон Республики Молдова от 10 ноября 2006 года № 333-XVI «О статусе офицера по уголовному преследованию» // Monitorul Oficial. 2006. № 195–198. Ст. № 918.

быть одобрены, санкционированы или подтверждены прокурором, и какие осуществляются на основе судебного решения. Он несёт всю полноту ответственности за законность, полноту и объективность своей процессуальной деятельности, за соблюдение сроков уголовного преследования.

Руководителями органов уголовного преследования, согласно ст. 56 УПК РМ, выступают наделённые полномочиями по процессуальному контролю должностные лица, посредством которых они обеспечивают регистрацию сообщений о преступлениях, а также своевременное проведение мероприятий по их раскрытию и предупреждению. Причём специально оговорено законом, что они не могут быть по совместительству руководителем учреждений или подразделений, в составе которого создан орган уголовного преследования. Поэтому можно сделать вывод, что в Молдове следственная, процессуальная деятельность, отделена от других видов деятельности по противодействию преступности.

Молдавскую правовую модель досудебного уголовного производства следует отнести к прокурорской, поскольку прокурор наделён полномочиями, как по непосредственному осуществлению уголовного преследования, так и по процессуальному руководству его производством офицерами по уголовному преследованию и нижестоящими прокурорами. Кроме того, ему предоставлены широкие права по распоряжению уголовным преследованием, и, причём, как в части его начала, так и прекращения. Он наделён правом не только участвовать в расследовании преступлений, но и несёт обязанность в каждом случае предъявлять обвинение и допрашивать обвиняемого, составлять обвинительное заключение и вручать его копию обвиняемому перед направлением уголовного дела в суд. Более того, прокурор полномочен не только отменять незаконные постановления органа уголовного преследования, но и дополнять их, вносить в них разного рода изменения.

Таким образом, анализ фундаментальных положений уголовно-процессуальных законов постсоветских государств о контроле, надзоре и процессуальном руководстве показывает, что они оказывают значительное влияние на построение подвергаемого исследованию механизма. Это касается, прежде всего, назначения, задач и принципов уголовного судопроизводства, а также функциональных обязанностей

субъектов процессуального управления и прокурорского надзора. В каждом из постсоветских государств сложились уникальные правовые модели досудебного производства, в той или иной степени отражающих постулаты теории советского уголовного процесса, но «впитавшие» в себя с теми или иными преобразованиями образцы европейского правового сообщества.

§ 2.2. Основные «инструменты» механизма контроля, надзора и процессуального руководства в законодательстве об уголовном судопроизводстве России и зарубежных государств

Установление соотношения контроля, надзора и процессуального руководства позволяет выявить особенности их функционирования как системы, механизма, в каждом из государств, включённых в настоящее исследование. Как уже было показано, в большинстве из них действуют прокурорские модели, где, соответственно, прокурору и отведена главенствующая роль в досудебном производстве. В таких моделях именно им осуществляется не только надзор за законностью, но и непосредственное уголовное преследование (решает вопрос о возбуждении дела либо начале производства по нему, проводит отдельные следственные действия или расследование в целом), а также процессуальное руководство его осуществлением другими органами. Вдобавок к этому в большинстве постсоветских стран он наделён правом распоряжения уголовным преследованием не только в судебных стадиях, но и в досудебном производстве.

Однако в России, как уже отмечалось, закон называет уголовное преследования в качестве одной из функций прокурора, но при этом не предоставляет процессуальных средств его реализации в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Опосредованное выполнение этой функции возможно в основном через процессуальное руководство органами дознания. При этом не исключается осуществление прокурором специальных полномочий, представляющих собой отдельные акты уголовного преследования. Непосредственно же и полноценно оно осуществляется в судебных стадиях уголовного процесса в форме государственного обвинения при условии обеспечения прокурором его законности и обоснованности.

В ст. 29 УПК РФ установлен конкретный перечень вопросов, подлежащих разрешению судом в рамках досудебного производства. Важнейшей гарантией соблюдения прав личности в досудебном производстве выступает рассмотрение им жалоб участников уголовного процесса. Установлены предмет и процедуры, обеспечивающие функционирование судебного контроля. Процессуальное управление (контроль и руководство) и прокурорский надзор «встроены» в производство как по материалам проверок сообщений о преступлениях, так и уголовным делам.

В уголовно-процессуальных законах постсоветских государств по-разному закрепляется состав функций прокурора, в разных вариантах в качестве таковых указываются уголовное преследование, процессуальное руководство им, а также прокурорский надзор. Встречаются также и нормы, в которых говорится об осуществлении им контроля. Оптимальное соотношение судебного контроля и прокурорского надзора, как утверждает Г. С. Казинян, состоит в сохранении в качестве основной функции прокурора именно надзора, а суда — контроля за законностью процессуальных действий, ограничивающих конституционные права и свободы участников процесса¹⁰⁶ в досудебном производстве.

Соотношение же прокурорского надзора и процессуального управления (контроля и руководства) далеко не столь очевидно. Прежде всего, обращает на себя внимание тот факт, что не определены их понятия, содержание, предмет и пределы осуществления. Закон не раскрывает и функциональные обязанности, возлагаемые на реализующих их лиц. В таких условиях представление о правосубъектности прокуроров и руководителей органов расследования приходится «собирать» как бы снизу, из полномочий, которыми они наделены. В большинстве других государств, в которых реформы существенное влияние на систему контроля и надзора за следственной деятельностью ещё не оказали, руководители следственных подразделений выполняют в основном вспомогательную роль в условиях приоритета прокурорского влияния в досудебном производстве.

¹⁰⁶ Казинян Г. С. Актуальные проблемы уголовно-процессуального законодательства в третьей Республике Армения (сравнительно-правовое исследование): Автореф. дисс... докт. юрид. наук. Ереван, 2000. С. 10.

Наряду с инновационной моделью процессуальной деятельности российского прокурора действует и консервативная модель, включающая в себя наряду с прокурорским надзором также и одно- или двух-уровневое процессуальное управление начальников органов и подразделений дознания. При этом процессуальное руководство может осуществляться как на двух, так и даже на трёх уровнях, поскольку к нему подключается прокурор. Что касается других постсоветских стран, то следует понимать, что не во всех из них функционирует развитая система органов дознания, на их же руководителей возлагаются в основном процессуально-организационные полномочия.

Прежде всего, обратим внимание на процессуальный статус прокурора, который нормами уголовно-процессуальных законов подвергается исследованию государств определяется по-разному. Как и в России, в Армении он осуществляет уголовное преследование, а наряду с ним также и «надзор в отношении законности дознания и следствия». Однако если провести дифференциацию возложенных на него полномочий, то можно выделить следующие их группы: исключительно прокурорские, направленные на обеспечение законности; предназначение для выполнения функции процессуального руководства; полномочия по ведению уголовного преследования; иные полномочия. Аналогичная ситуация имеет место и в Беларуси, где прокурор определяется в качестве должностного лица, которое осуществляет уголовное преследование и поддерживает государственное обвинение в суде. При этом указывается, что в ходе осуществления своих полномочий по надзору за исполнением законов на стадиях досудебного производства он независим и подчиняется только закону. Перечень его надзорных полномочий включает в себя наряду с сугубо прокурорскими, также и полномочия, обеспечивающие осуществление уголовного преследования.

В ч. 1 ст. 36 УПК Таджикистана сказано, что прокурор является государственным должностным лицом, в пределах своей компетенции осуществляющим обвинение и обеспечивающим осуществление уголовного преследования на всех стадиях уголовного процесса. В части 2 этой же статьи говорится о выполнении им функции прокурорского надзора за точным и единообразным исполнением законов. Такой подход может быть взят российским законодателем на вооружение для устранения неопределённости роли и места прокурора в досудебном

уголовном производстве. Было бы оправданным принять ч. 1 ст. 37 УПК РФ в новой редакции, в которой бы указывалось на то, что прокурор осуществляет государственное обвинение, а также надзор за неукоснительным и единообразным исполнением законов следователями, дознавателями, руководителями следственных органов, начальниками органов и подразделений дознания в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Можно выделить основные преимущества такой редакции: закрепление за прокуратурой обвинительной власти, её отграничение от уголовного преследования органов расследования; направленность надзора на обеспечение именно единообразного исполнения законов поднадзорными объектами; включение в предмет надзора руководителей следственных органов и начальников органов (подразделений) дознания.

Как видим из анализа уголовно-процессуальных законов ряда постсоветских государств, отсутствует должная дифференциация функциональных обязанностей прокурора. Так, перечисляется почти два десятка его полномочий в ст. 37 УПК РФ, но нет понимания того, какие из них могут применяться на стадии возбуждения уголовного дела, какие на стадии предварительного расследования и какие на этапе его окончания. Также не ясно, какие полномочия могут быть реализованы по отношению к следователю, какие — к дознавателю, и какие — к их руководителям (начальникам). Возможно, до реформы 2007 года предлагаемая дифференциация была бы не столь актуальна, поскольку предусматривалась одна, а не две модели надзора, как сейчас. Обращает на себя внимание, что в УПК РТ полномочия прокурора не перечисляются в какой-то одной статье, а остальные не «разбрасываются» по разным статьям, относящимся к различным разделам и частям кодекса. Здесь избран более рациональный подход. Они дифференцированы по стадиям процесса с учётом форм расследования. Так, полномочия по надзору за законностью на стадии возбуждения уголовного дела закреплены в ст. 150 УПК РТ, на стадии предварительного расследования — в ст. 168, а полномочия по надзору за производством дознания (в классическом его варианте) — в ст. 158.

В Узбекистане избрана несколько другая законодательная техника. Согласно УПК РУ прокурор осуществляет надзор за точным и единообразным исполнением законов Республики в стадиях дознания

и предварительного следствия, обязан своевременно принимать предусмотренные законом меры к устранению нарушений законности, от кого бы они ни исходили. Его же процессуальный статус закрепляется посредством отсылочных норм, в которых обозначены конкретные статьи кодекса, в которых прописаны его полномочия. В результате складывается дифференцированное понимание их системы, становится понятным назначение каждого из них, сфера его применения. В УП РУ основные полномочия прокурора сконцентрированы в специальной главе 47, отведённой прокурорскому надзору за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, органами, осуществляющими доследственную проверку. При этом установлен предмет надзора, который включает в себя порядок рассмотрения и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, проведения расследования, а также законность принимаемых органами дознания и следствия решений. Полагаем, что п. 16 ч. 2 ст. 37 УПК РФ может быть представлен в аналогичной редакции, содержащей в себе отсылочные нормы.

Вдобавок к обоснованию значимости поднимаемой нами проблемы обратим внимание на то, что на практике уже неоднократно возникали ситуации, связанные с непониманием способов реализации тех или иных полномочий прокурора. Например, на протяжении многих лет прокуроры исключали недопустимые доказательства лишь в ходе ознакомления с уголовным делом, поступившим с обвинительным документом для направления в суд. Однако никаких запретов на такое исключение на более ранних этапах досудебного производства закон не устанавливал. Подобная ситуация имела место и с практикой применения требований об устранении нарушений федерального законодательства, которые выступают в качестве универсального акта прокурорского реагирования. Законодателем посредством внесения поправок в п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ лишь спустя более 12 лет после реформы, в декабре 2019 года, была открыта возможность их предъявления на этапе приёма, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях.

В уголовно-процессуальных законах постсоветских государств по-разному определяется и предмет прокурорского надзора в досудебных этапах уголовного судопроизводства. Так, в Молдове, в которой прокурор является, прежде всего, процессуальным руководителем

всех органов уголовного преследования, он не только контролирует законность деятельности офицеров по уголовному преследованию, но и проверяет качество доказательств, надзирает за тем, чтобы каждое преступление было раскрыто, каждый преступник был привлечён к ответственности и ни одно лицо не было подвергнуто уголовному преследованию при отсутствии обоснованных признаков совершения им преступления. В утратившем силу УПК Армении 1998 года предусматривался надзор не за процессуальной деятельностью органов следствия и дознания, а за следствием и дознанием, что позволяло существенно расширять его предмет¹⁰⁷.

В ряде постсоветских государств в предмет надзора включается также и оперативно-розыскная деятельность, законность проведения специальных или негласных следственных действий. Со вступлением в действие нового УПК Армении в 2022 году в досудебное производство введены негласные следственные действия, которые производятся по поручениям следователей, реализована идея довольно долго обсуждавшегося проекта об упразднении стадии возбуждения уголовного дела¹⁰⁸. Как уже отмечалось, в предмет прокурорского надзора в Кыргызии включено исполнение законов в сфере государственной правовой статистики.

Степень осуществления прокурорами постсоветских государств функции уголовного преследования не одинакова. Несмотря на это полагаем, что вполне оправданно рассматривать её в качестве важнейшей характеристики модели досудебного производства, которую можно, в частности, использовать в целях сравнительно-правового анализа механизмов контроля, надзора и процессуального руководства. Так, в Азербайджане прокурор в полной мере осуществляет уголовное преследование, наделяется полномочиями по проверке сообщений о преступлениях, возбуждению и расследованию уголовных дел, поручению производства по ним следователям или дознавателям,

¹⁰⁷ Геворгян А. Г. Регулирование законодательством Республики Армения участия прокурора в состязательном досудебном уголовном процессе // Публичное и частное право. 2013. № 1 (17). С. 256.

¹⁰⁸ Гамбарян А. С., Оганесян А. А. Возбуждение уголовного производства в проекте нового УПК Республики Армения // Библиотека криминалиста. 2014. № 1. С. 65–70.

а также по процессуальному руководству предварительным расследованием. При этом он лично принимает соответствующие постановления по уголовному делу, производит отдельные следственные или иные процессуальные действия. Именно он несёт ответственность за исполнение и применение уголовно-процессуального закона, обеспечивает принятие мер к безопасности потерпевшего, свидетеля и иных лиц, участвующих в уголовном процессе.

В Молдове прокурор вправе принимать решения о начале уголовного преследования или об отказе в этом, распоряжаться о его осуществлении другими органами или «своими силами», о прекращении его в целом или в отношении конкретного лица. Также он наделен таким специфическим правом как распоряжение о выведении из-под уголовного преследования лица с применением в его отношении меры воспитательного характера. Проверив материалы уголовного дела, прокурор может обоснованно изъять его у офицера по уголовному преследованию и самостоятельно продолжить расследование по нему или передать руководителю органа уголовного преследования для назначения другого офицера. Он вправе как присутствовать при производстве любого действия по уголовному преследованию, так и производить его самостоятельно. А если закон требует участия в нем судьи по уголовному преследованию, то именно прокурор обращается к нему с вопросом о принятии такого участия.

В ряде государств прокурор ограничен законом на непосредственное осуществление уголовного преследования. Так, в Казахстане и Молдове он проводит следственные действия не по всем, а лишь по отдельным их категориям. Так, в Казахстане он вправе вести досудебное расследование по делам о пытках, а также по предусмотренным главой 17 УК РК уголовным правонарушениям. Однако Генеральный прокурор Республики в исключительных случаях может поручить расследование нижестоящему прокурору независимо от правил подследственности. Согласно УПК Молдовы прокурор наделяется правом проводить процессуальные действия в целях дополнения уголовного преследования, повторно их проводить в случаях, если ранее они были проведены с нарушением закона. УПК Беларуси даёт право прокурору при санкционировании мер пресечения лично производить отдельные следственные действия по уголовным делам, находящимся в производстве следователя.

На постсоветском пространстве всё большее развитие получает институт досудебного соглашения о сотрудничестве. О нём упоминается в ст. 21 УПК РФ, посвященной обязанности осуществления уголовного преследования, исходя из того, что оно открывает больше перспектив в раскрытии преступлений, изобличении совершивших их лиц, обнаружении добытого преступным путём имущества и т. д. Как правило, его «включение» зависит от прокурора как обладателя одновременно и обвинительной власти, и надзорной функции. Заключение им соглашения о сотрудничестве может рассматриваться в качестве особого акта уголовного преследования. Однако, есть основания полагать, что он таковым не является, поскольку лишь создаёт условия для дальнейшего изобличения лиц в совершении преступлений¹⁰⁹. Так или иначе, в уголовно-процессуальных законах встречаются следующие варианты реализации прокурором рассматриваемого института: разрешает ходатайство подозреваемого (обвиняемого) о заключении соглашения и постановление следователя о его удовлетворении, заключает соглашение, вправе его изменить или прекратить его действие (Россия); заключает досудебное соглашение о сотрудничестве (Беларусь); заключает соглашение о признании вины (Узбекистан); иницирует и заключает процессуальное соглашение (Казахстан); принимает решения по ходатайствам о заключении соглашения о признании вины (Кыргызия). Как видим, российский прокурор наделяется наиболее широкими полномочиями по обеспечению действия рассматриваемого института. Следует отметить, что изначально ему не предоставлялись полномочия по изменению и прекращению действия соглашения о сотрудничестве — действующая редакция п. 5.2 сформулирована федеральным законом от 3 июля 2016 года.

Степень участия прокурора в судах при рассмотрении различных вопросов, возникающих в рамках досудебного производства, выступает ещё одним показателем, определяющим характер его процессуальной деятельности. Несмотря на то, что в России прокурор не позиционируется как руководитель досудебного производства, он принимает участие

¹⁰⁹ Тисен О. Н. Теоретические и практические проблемы института досудебного соглашения о сотрудничестве в российском уголовном судопроизводстве: дисс... докт. юрид. наук. Оренбург, 2017. С. 118.

в суде. Это обусловлено тем, что он осуществляет надзор за законностью деятельности органов предварительного расследования, в связи с которой и возникает необходимость получения тех или иных судебных разрешений либо рассматриваются вопросы соблюдения прав участников процесса при её осуществлении. Его участие в суде не носит активный характер, оно «квазинадзорно», выступает дополнительной гарантией принятия судами законных и обоснованных решений.

Российский прокурор даёт согласие на обращение в суд с ходатайством только дознавателям, следователям такое согласие даётся руководителем следственного органа. В Киргизии прокурором согласуются ходатайства о применении, изменении, продлении сроков применения соответствующих мер пресечения, экстрадиционного ареста, а также о производстве специальных следственных действий.

В некоторых постсоветских государствах сохраняется прокурорское санкционирование. Так, в Беларуси прокуроры дают санкции на применение мер пресечения и производство ряда следственных и иных процессуальных действий, а в Таджикистане — на проведение обыска в нетерпящих отлагательства случаях. В Узбекистане прокурор санкционирует обыски и выемки, прослушивание переговоров, наложение ареста на имущество. Именно он ходатайствует перед судом о заключении лица под стражу и под домашний арест, о приостановлении действия паспорта (проездного документа), эксгумации трупа и аресте почтово-телеграфных отправок, отстранении обвиняемого от должности, заключении лица в медицинское учреждение, об отказе в возбуждении уголовного дела или о прекращении уголовного дела на основании акта амнистии, о предварительном закреплении показаний свидетелей и потерпевших (гражданского истца).

В Молдове прокурор обращается в суд с ходатайствами о получении санкции на производство процессуальных действий, требующих разрешения судьи по уголовному преследованию. В Армении он обращается в суд с ходатайствами об избрании и продлении срока содержания под стражей, а также о производстве некоторых следственных действий. Именно он и ходатайствует перед судом или дает согласие на ходатайство о применении меры пресечения в виде заключения под стражу или домашнего ареста либо об установлении дополнительного запрета (ограничения) по домашнему аресту. В Азербайджане

прокурор представляет перед судом орган, осуществляющий уголовный процесс. Требуется его обращение в суд или к вышестоящему прокурору для подачи представления об избрании в отношении обвиняемого меры пресечения в виде ареста, для рассмотрения вопроса о продлении срока его пребывания под стражей, а также в других случаях, предусмотренных законом.

Согласно УПК Узбекистана ходатайство о применении меры пресечения в виде заключения под стражу или домашнего ареста рассматривается с участием прокурора, защитника, задержанного подозреваемого или обвиняемого. Что касается следователей и дознавателей, то также предусматривается право их участия в заседаниях суда и право суда их вызвать в случаях необходимости. Получается, что предполагается активное участие именно прокурора в таких заседаниях, при рассмотрении судом вопросов, возникающих в ходе досудебного производства, и это, собственно, характерно и для других государств. Однако в России практика сложилась таким образом, что прокуроры принимают пассивное участие в состязательном процессе, наблюдая за происходящим и давая в итоге заключение, которое суд в обязательном порядке принимает во внимание, разрешая ходатайства органов расследования или жалоб участников уголовного судопроизводства.

Именно прокуроры в некоторых зарубежных странах обращаются и в несудебные органы в случаях, предусмотренных уголовно-процессуальным законом. Так, в Молдове они обращаются в соответствующие органы с представлениями о лишении иммунитета отдельных категорий лиц и привлечении их к ответственности. В Беларуси аналогичные полномочия прокурор реализует, но только по делам, находящимся в его производстве. Согласно УПК Азербайджана, при возникновении необходимости в уголовном преследовании лица, пользующегося правом неприкосновенности, требуется обращение к Генеральному прокурору Республики за ходатайством перед соответствующим органом о даче согласия на лишение его права неприкосновенности.

Правовые средства прокурорского надзора будут подробно рассмотрены ниже. Однако здесь необходимо обратить внимание на полномочия прокурора, которые позволяют ему распоряжаться уголовным преследованием на досудебных этапах уголовного процесса. Значительный их объём приходится на этап окончания предварительного

расследования с обвинительным или иным итоговым документом расследования. В этой связи полагаем, что ключевыми вопросами, характеризующим ту или иную правовую модель досудебного производства, выступают следующие: кем составляется обвинительный документ; каковы полномочия прокурора по распоряжению обвинением перед направлением дела в суд; какие действия и решения осуществляются (принимаются) прокурором на окончательном этапе расследования; существуют или нет какие-либо ограничения или запреты в части поддержанием прокурором обвинения в суде.

В современной России обвинительный документ готовится следователями и дознавателями, а не прокурором, как это было в дореволюционный период. В Молдове же именно прокурор предъявляет обвинение и допрашивает обвиняемого, составляет обвинительное заключение и вручает его копию обвиняемому, перед тем как направить дело в суд, предоставляет сторонам возможность ознакомиться с материалами дела.

В России в рамках досудебного производства прокурор существенно ограничен в распоряжении обвинением. Процессуальные решения о прекращении уголовного дела и уголовного преследования принимаются следователями самостоятельно, а дознавателям требуется их утверждать у прокурора лишь в случаях, когда основанием для их прекращения послужили деятельное раскаяние, применение сторон и применение мер воспитательного характера к несовершеннолетнему¹¹⁰. На этапе же окончания расследования его полномочия по распоряжению обвинением расширяются. Так, он вправе возвратить уголовное дело следователю со своими указаниями, установив, что следствие проведено неполно, дана неправильная квалификация содеянному, необходимо пересоставление обвинительного заключения, устранение тех или иных недостатков. Если же расследование проводилось в форме дознания, то его полномочия ещё шире. Он вправе прекратить уголовное дело при наличии на то оснований, принять решение об изменении объёма обвинения посредством исключения его пунктов, переквалификации вменяемого обвиняемому

¹¹⁰ Пункт 35 приказа Генеральной прокуратуры РФ от 19 января 2022 года № 11 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания».

деяния на менее тяжкое¹¹¹, а также направить дело для производства следствия. Если же дознание велось в сокращенной форме, то может направить дело для производства дознания в обычном порядке.

По УПК Азербайджана прокурор утверждает обвинительный акт, а в случаях, предусмотренных законом, также и ряд постановлений следователей и дознавателей. После этого он направляет уголовное дело или иные связанные с уголовным преследованием материалы в суд для рассмотрения по существу. Если же он отказывается от их утверждения — возвращает уголовное дело следователю с обязательными для исполнения указаниями. УПК Казахстана предусматривает, что руководитель прокуратуры утверждает обвинительный акт, протокол об уголовном проступке, постановление о применении приказного производства, предаёт обвиняемого суду и направляет уголовное дело в суд. Им же утверждается постановление процессуального прокурора для производства дополнительного расследования.

Уместным здесь будет обратить внимание на упомянутого процессуального прокурора. Дело в том, что согласно УПК РК именно он наделяется руководителем прокуратуры правом надзора за применением законов по уголовному делу. Однако его полномочия ограничены, и наиболее важные решения принимает назначивший его прокурор, такие как внесение представлений для получения согласия на лишение неприкосновенности лиц, обладающих иммунитетом и привилегиями от уголовного преследования, заключение процессуальных соглашений о сотрудничестве и ряда других. Кстати, и в Молдове предусмотрено такое должностное лицо прокуратуры, как консультант прокурора. Его процессуальная деятельность аналогична работе российского помощника прокурора, поскольку она ведётся под руководством прокурора, самостоятельно же те или иные процессуальные действия он осуществлять не вправе. Консультант действует по поручению прокурора, разрабатывает проекты процессуальных актов, оказывает ему помощь в процессуальных действиях, прежде всего, по всей видимости — в проверочных.

¹¹¹ Аналогичными полномочиями обладают прокуроры в Киргизии, но по любым уголовным делам, вне зависимости от того, в какой форме проводилось расследование по ним.

И, наконец, обратимся к ограничениям, связанным с поддержанием государственного обвинения в судебных стадиях уголовного судопроизводства. Они связаны с вопросом о том, насколько осуществлявший уголовное преследование или руководство им прокурор способен быть объективным при рассмотрении уголовных дел судом. В связи с этим могут вводиться ограничения или даже запрет на его участие в судебных заседаниях в качестве государственного обвинителя. Для России данный вопрос не столь актуален в части тех дел, по которым проводилось предварительное следствие, поскольку его полномочия по таким делам ограничены лишь надзором за законностью. Тогда как по делам, по которым ведётся дознание, у него имеются право процессуального руководства. Обращает на себя внимание в этом отношении УПК Азербайджана, в котором предусмотрен запрет на поддержание обвинения прокурором, который проводил расследованием или руководил его производством другими органами¹¹².

Российский руководитель следственного органа, о чём уже говорилось выше, обладает широчайшими процессуальными полномочиями. В других же государствах руководители (начальники) следственных органов и особенно органов дознания существенно ограничены в полномочиях и наделяются правами преимущественно организационного характера. Хотя и налицо тенденция расширения их полномочий, главенствующая роль всё же отводится прокурору. Так, даже в Беларуси, где образован Следственный комитет, надзорные полномочия последнего остаются довольно сильными, ограничена в основном его возможность осуществлять процессуальное руководство следственной деятельностью. Так, он вправе отменять постановления следователей и начальников следственных подразделений, если признаёт их незаконными и (или) необоснованными. Есть только одно исключение, которое распространяется на постановления Председателя СК Республики, которые выносятся взамен санкций прокурора на применение мер пресечения, производство следственных и иных процессуальных действий. В России же прокурор наделяется правом

¹¹² Влиев И. В. Субъекты обнаружения признаков преступления в уголовно-процессуальном законодательстве Азербайджана и России // Государство и право. 2012. № 1. С. 101.

отменять только четырёх, хотя и наиболее важных, процессуальных решения следователя.

Руководители органов расследования исследуемых государств наделяются полномочиями по процессуальному контролю, но, как правило, они не идут в противовес и не дублируют надзорные полномочия прокурора. Однако исключением из данного правила является Россия и Беларусь, где как прокуроры, так и руководители следственных органов вправе отменять процессуальные решения следователей. Однако полномочия белорусского начальника следственного подразделения не столь широки, как полномочия российского руководителя следственного органа. В круг его основных обязанностей, как уже отмечалось, входит как процессуальное руководство, так и контроль законности и своевременности действий следователей по расследованию преступлений, принятие мер к наиболее полному, всестороннему и объективному исследованию обстоятельств дела. Что же касается начальника органа дознания, то УПК РБ наделяет его в основном правовыми средствами организационного характера, но, при этом заметим, что в Республике дознание ведётся в классическом варианте, представляя собой первоначальную стадию уголовного процесса, в рамках которой решается вопрос о возбуждении уголовного дела, подлежащего последующей передаче в Следственный комитет.

В Узбекистане полномочия начальников следственных подразделений и подразделений дознания, их заместителей, одинаковы. Состав их функциональных обязанностей аналогичен тому, что закреплён за белорусским начальником следственного подразделения. Среди их полномочий указано право не только лично проводить расследование, но и принимать участие в тех расследованиях, что проводятся процессуально подчиненными им должностными лицами. Уголовно-процессуальные законы Киргизии и Таджикистана также предусматривают полномочия руководителей следственных органов участвовать в проводимых расследованиях и при этом давать следователям обязательные для исполнения указания.

Российских же коллег закон таким правом не наделяет. Надо сказать, что как в советский, так и в постсоветский период, повседневной практикой считался выезд прокурора на осмотры мест происшествий по убийствам, другим особо тяжким преступлениям, для организации

и координации действий следственно-оперативных групп, следователей, участковых, оперативников, сотрудников экспертно-криминалистических служб. В связи с произошедшим уже более 15 лет назад перераспределением полномочий между прокурором и руководителем следственного органа, полагаем, что руководитель следственного органа обязан заниматься реально необходимой работой, принимая участие не только в проверках сообщений о преступлениях, что позволяет закон, но и при производстве следственных действий на стадии предварительного расследования.

В Молдове руководитель органа уголовного преследования имеет право передавать подчиненным офицерам на исполнение запросы о правовой помощи и поручения других органов уголовного преследования, а также распределять между ними как сообщения и материалы о преступлениях, так и уголовные дела. Он может изъять такие материалы (дела) у одного офицера и передать их другому с обязательным информированием прокурора, осуществляющего процессуальное руководство. Но для этого должны быть основания, такие как, откомандирование, перевод, освобождение офицера от должности, его отсутствие по другим объективным причинам. В противном случае такие изъятие и передача возможны лишь по мотивированному постановлению прокурора. Заметим, что руководитель органа уголовного преследования не подменяет прокурора, и когда возникает необходимость отмены незаконного правового акта офицера, ему приходится обращаться к прокурору с соответствующим ходатайством.

Представляет определённый интерес тот факт, что в первоначальной редакции УПК РМ полномочия руководителя органа уголовного преследования были значительно шире. Он утратил основное средство процессуального руководства — право давать указания. Ранее он мог их давать как подчиненным ему офицерам, так и руководителям нижестоящих органов уголовного преследования, и они были обязательны для исполнения за исключением случаев их незамедлительного обжалования и отмены прокурором. В действующей же редакции кодекса установлен запрет давать офицерам указания относительно процессуальных действий или решений по делу, и в целом воздействие иными способами на осуществляемое ими уголовное преследование. Также было исключено его право передавать производство

по уголовному делу нескольким офицерам (группе). В настоящее время оно принадлежит прокурору.

Более того, в УПК РМ появилась норма, согласно которой руководитель органа уголовного преследования осуществляет координацию деятельности подчиненных офицеров, оказывает им методическую помощь, содействие в получении необходимых сведений и материалов. Также он принимает меры по своевременному исполнению поручений офицеров по проведению специальных розыскных мероприятий.

Таким образом, в постсоветских странах устанавливаются различные модели механизма контроля, надзора и процессуального руководства в досудебных стадиях уголовного судопроизводства. Типологический анализ позволяет выделить особенности, которые характеризуют каждую из них. В его основу положено соотношение исследуемых функций, реализуемых прокурором и руководителями (начальниками) органов расследования. Во всех странах сохраняется прокурорская модель, но в некоторых из них (Армения, Беларусь и Россия) в ходе реформирования следственной деятельности она претерпела более или менее существенную трансформацию.

Глава III. Сравнительный анализ правовых средств реализации функций контроля, надзора и руководства в досудебных стадиях уголовного процесса

§ 3.1. Правовые средства, обеспечивающие распоряжение уголовным преследованием

Первая группа правовых средств, подлежащая сравнительному анализу, обеспечивает распоряжение уголовным преследованием. Соответственно, речь пойдёт, прежде всего, о процессуальных решениях, которые влекут его начало, окончание, прекращение и приостановление, изменение его содержания, а также об актах предъявление обвинения, направления уголовного дела в суд или его возвращения. А. В. Спирин, рассматривая вопрос о праве прокурора распоряжаться обвинением, приходит к выводу, что оно состоит в возможности воздействия с его стороны как на сам формирующийся в досудебном производстве тезис, так и на деятельность субъектов уголовного преследования по его формированию¹¹³. Такой подход вполне уместен и может быть использован в целях выделения рассматриваемой группы процессуальных средств осуществления контроля и надзора в досудебном производстве. То, кому они принадлежат, и в каком объёме, является важнейшей характеристикой той или иной модели досудебного производства.

Российский прокурор, будучи основным носителем власти обвинительной, обладает возможностью её реализации в полной мере в ходе поддержания государственного обвинения по уголовным делам. Актами

¹¹³ Спирин А. В. О праве прокурора распоряжаться обвинением // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. № 4 (41). С. 153.

распоряжения уголовным преследованием в данном случае выступают полный или частичный отказ от обвинения, а также изменение квалификации деяния или объёма обвинения. Для суда такие акты носят обязательный характер и влекут за собой определённые последствия в виде прекращения уголовного дела или преследования либо коррекции предмета судебного разбирательства.

В досудебном же производстве прокурор не наделён полномочиями по непосредственному уголовному преследованию, но имеет некоторые возможности по распоряжению им. Так, при наличии на то оснований он вправе прекратить уголовное дело, но только в двух случаях: поступившее после производства дознания с обвинительным документом; поступившее с постановлением о применении принудительных мер медицинского характера (на основании п. 1 ч. 1 ст. 439 УПК РФ). Также он обладает правом изменять обвинение посредством исключения отдельных его пунктов из обвинительного акта или путём переквалификации на менее тяжкое вменяемого лицу деяния. В качестве распоряжения обвинением, полагаем, следует рассматривать как направление уголовного дела в суд, так и, напротив, возвращение его органу следствия или дознания для производства дополнительного расследования, изменения квалификации либо объёма обвинения.

Как видим, в России прокурор наделён возможностью распоряжаться уголовным преследованием именно на этапе окончания предварительного расследования, когда дело поступает ему на ознакомление и принятие решения, определяющего дальнейшее его движение. Во многом поэтому и складывается практика сосредоточения прокурорского надзора на начальных и завершающих этапах досудебного производства. Однако и в ходе самого расследования прокурор вправе совершать определённые акты, связанные с распоряжением обвинением, формированием которого занимается орган предварительного расследования. Наиболее существенное воздействие может быть им оказано на дознавателя через дачу ему указаний, отмену любых его решений, реализацию иных властно-распорядительных полномочий. Некоторое влияние может быть оказано им и на следователя. Так, отмена вынесенных им постановлений о возбуждении уголовного дела и об отказе в его возбуждении, а также о его прекращении, может рассматриваться в качестве акта реагирования, связанного с распоряжением уголовным

преследованием. Наряду с этим прокурор может направить в адрес следователя требование об устранении тех или иных нарушений федерального законодательства, которые могут касаться, в частности, обвинения или квалификации вменяемого лицу, в отношении которого ведётся уголовное преследование, деяния.

В качестве акта распоряжения уголовным преследованием выступает заключение прокурором досудебного соглашения о сотрудничестве с обвиняемым, хотя сам по себе такой акт отражает согласие данного лица с обвинением и готовность оказать содействие, как минимум, в изобличении других лиц в совершении преступлений. К таковым могут быть отнесены и иные акты, влекущие инициирование, корректирование, прекращение процессуальной деятельности следователей или дознавателей, внесение в содержание обвинительного тезиса тех или иных изменений, а также исключение недопустимых доказательств, отказ от их использования в целях уголовного преследования¹¹⁴.

В ряде постсоветских государств наиболее важные акты уголовного преследования совершаются именно прокурорами или ими согласуются, утверждаются либо санкционируются. При этом наименее важные акты находятся в режиме процессуального управления руководителей органов предварительного расследования. Встречаются и случаи, когда подобные вопросы ставятся под судебный контроль, как это было в эпоху действия Устава уголовного судопроизводства 1864 года, и заимствовавшего многие его институты первого советского кодекса. В России под такой контроль поставлены вопросы прекращения уголовного дела или уголовного преследования в связи с назначением судебного штрафа, как меры уголовно-правового характера, применением принудительных мер воспитательного воздействия, а также отмены постановления о прекращении дела (преследования) «годовой давности».

В большинстве охватываемых настоящим исследованием стран прокуроры обладают правом решения вопроса о возбуждении уголовного дела, а в тех из них, где данная стадия уголовного процесса не предусмотрена (Армения, Казахстан, Молдова), то вопроса либо о начале производства. Также они вправе проводить расследование в полном объёме, обладая всеми полномочиями следователя. Его же

¹¹⁴ Спирин А. В. Указ. соч. С. 155.

приостанавливать или прекращать они могут, как правило, по тем делам, которые находятся в их производстве, и, в некоторых случаях, — в производстве нижестоящего прокурора или следователя прокуратуры. Однако в некоторых странах прокурор наделён правом распоряжения уголовным преследованием и по делам, находящимся в «чужом производстве», то есть в производстве следователя или дознавателя непрокурорского органа.

В уголовно-процессуальных законах Азербайджана, Армении, Беларуси, Молдовы, Киргизии и Узбекистана предусмотрено право прокурора принимать решения как о возбуждении уголовного дела (преследования), так и о его прекращении (отказе от уголовного преследования) в целом или в отношении конкретного лица. Согласно УПК Молдовы он начинает уголовное преследование или мотивированным постановлением распоряжается о его осуществлении другими органами, а также может принять решение о его непосредственном осуществлении «своими силами». Он наделён правом отказать в уголовном преследовании или прекратить его, распорядиться о выведении из-под него лица, а также применить принудительную меру воспитательного характера. В Киргизии, Таджикистане и Узбекистане прокурор может также и приостанавливать предварительное расследование. УПК Узбекистана даёт ему право дать письменное указание об окончании расследования и направлении многоэпизодного дела в суд, если признает собранные в отношении лица доказательства по отдельным эпизодам обвинения достаточными для составления обвинительного заключения.

В Таджикистане прокурор вправе возбудить уголовное дело по материалам дознания и направить его для производства предварительного следствия, а также отказать в возбуждении дела. Также им даётся согласие на прекращение дела следователем или дознавателем в тех случаях, когда это предусмотрено законом. Однако в результате анализа норм УПК РТ не удалось обнаружить таких случаев, но полагаем, что, по всей видимости, речь идет о прекращении дел по нереабилитирующим основаниям. Такой вывод основан на анализе соответствующих норм УПК РФ, которыми предусматривается согласование аналогичных решений дознавателя прокурором. Но в силу

п. 35 приказа Генпрокуратуры РФ от 19.01.2022 № 11¹¹⁵ ему подлежат только случаи прекращения уголовного дела в связи с деятельным раскаянием, примирением, а также применением принудительных мер воспитательного характера.

Обладая правом распоряжения уголовным преследованием прокуроры в постсоветских странах наделяются правом принятия различного рода процессуальных решений в досудебном производстве, например, следующих: о применении, изменении и отмене мер пресечения, но лишь по делам, которые находятся в производстве нижестоящего прокурора, а также о продлении сроков содержания под стражей и домашнего ареста (Беларусь); об избрании мер пресечения, их изменении и отмене, но в пределах, предусмотренных законом (Молдова); об отмене (при отпадении необходимости) ограничений права на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (Армения). Как видим, в ряде случаев вполне обоснованно прокурор наделяется распорядительными полномочиями, в том числе по вопросам, ранее рассматриваемым судом. Такое рассмотрение проводится в целях решения вопроса о разрешении применения органом расследования тех или иных мер принуждения. Полагаем, что не прекращение их применения при отпадении на то оснований влечёт необоснованные правоограничения, а значит и запрещённое законом необоснованное уголовное преследование.

В большинстве постсоветских государств, как уже было показано выше, отмечается стремление установления гарантий процессуальной самостоятельности следователя, а порой, также и дознавателя. При этом делается акцент на ограничение процессуальных полномочий руководителей органов расследования (но не прокурора!) посредством закрепления соответствующих запретов, а также указания на недопустимость ограничения прав, образующих процессуальный статус следователя. Однако в досудебном производстве вопросы распоряжения уголовным преследованием относятся к категории особенно важных, и конечно же законодатель ставит их под контроль, а порой даже под двойной контроль. Наиболее распространёнными способами его осуществления

¹¹⁵ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 19 января 2022 г. № 11 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» // Законность. 2022. № 4.

являются согласование, утверждение или санкционирование действий и решений следователей и дознавателей.

В прокурорских моделях досудебного производства руководители органов расследования ограничиваются в возможности влияния на распоряжение уголовным преследованием подконтрольными им лицами, ввиду постановки его под надзор прокурора, которому, впрочем, нередко может предшествовать процессуальный контроль. Однако в последнем случае нежелательным последствием может явиться нарушение баланса в ограничениях процессуальной самостоятельности следователя (дознавателя). В связи с этим, например, в России двойное согласование применяется довольно редко. В частности, решение по ходатайству следователя о заключении досудебного соглашения сначала принимает руководитель следственного органа, и уже потом — прокурор. Вопрос о направлении уголовного дела в суд решается дознавателем сначала на уровне начальника органа дознания, а затем — надзирающего прокурора.

Важным процессуальным средством контроля (надзора) выступает отмена решений, связанных с ведением уголовного преследования или, напротив, отказом в его осуществлении. Для этого должны быть основания в виде их несоответствия требованиям законности или обоснованность, отражающих в своей совокупности принцип законности (ст. 7 УПК РФ). Такая отмена, сделанная российским прокурором, так или иначе требует от руководителей органов расследования осуществления определённой процессуальной деятельности, в том числе принятия соответствующего решения по материалам проверки или уголовному делу. Однако, например, в Беларуси начальник следственного подразделения отменяя решение об отказе в возбуждении уголовного дела и о прекращении проверки вправе самостоятельно возбудить уголовное дело, а при отмене постановления о возбуждении дела — отказать в его возбуждении либо возвратить материалы для дополнительной проверки, а если по нему уже проведены следственные действия — прекратить дело. Как видим, происходит отмена акта распоряжением уголовным преследованием с принятием нового акта распоряжения уголовным преследованием.

В отличие от российского прокурора в большинстве других постсоветских государств прокуроры обладают правом изъятия уголовного

дела с принятием его к своему производству. В некоторых из них также предусмотрена возможность его участия в производстве следователем тех или иных следственных действий, либо даже самостоятельное их проведение по уголовному делу, находящемуся в «чужом» производстве. Напомним, что аналогичными полномочиями наделялись чины прокурорского надзора в России конца XVIII века-начала XIX века, но на практике они не получили распространения. Несколько позже участие в допросах практиковалось прокурорами в ходе надзора за дознаниями, проводимыми жандармами по политическим делам, но должного эффекта от такого участия, как было показано выше, не достигалось.

В России все названные процессуальные средства прокурорам недоступны. Однако, например, в Казахстане предусмотрено его право участвовать в осмотрах мест происхождения, в Беларуси — лично проводить следственные действия по делу, находящемуся в производстве следователя, но только при санкционировании мер процессуального принуждения. В Таджикистане полнота прокурорской власти находит своё проявление, в частности, в наделении прокуроров правом принимать участие в производстве предварительного следствия, то есть, в любых следственных и иных процессуальных действиях. В Узбекистане он вправе участвовать как в производстве следствия, так и дознания, а в необходимых случаях лично проводить следственные действия или расследование в полном объёме по любому уголовному делу. УПК Молдовы прямо предусматривает, что прокурор может присутствовать при производстве любого действия по уголовному преследованию либо производить его самостоятельно. При этом именно он обращается за участием судьи по уголовному преследованию в производстве отдельных действий по уголовному преследованию, если законом предусмотрено обязательное участие такового.

С определённой долей условности в рассматриваемую группу процессуальных средств могут быть отнесены полномочия, которые обеспечивают опосредованное осуществление уголовного преследования. К таковым могут быть отнесены некоторые виды поручений. Российский УПК предоставляет прокурору лишь одно такое полномочие — поручать органам дознания провести проверку сообщения о преступлении, размещенного в средствах массовой информации. Точно такие же поручения вправе давать руководитель следственного органа подчинённым следователям.

В России начальники органов и подразделений дознания вправе поручать дознавателю проверку сообщения о преступлении с принятием решения по нему, производство неотложных следственных действий, а также проведение дознания по возбужденному уголовному делу в полном объёме. Руководитель следственного органа, соответственно, поручает следователю производство предварительного следствия. В большинстве других постсоветских государств такими полномочиями обладают прокуроры. Так, в Таджикистане они могут поручать проведение следствия, и, причём, как органам прокуратуры, так и органам предварительного следствия, а органам дознания могут поручить производство отдельных следственных действий.

В УПК Азербайджана в одной и той же правовой норме говорится о прокурорском надзоре и праве прокурора поручать органу дознания проведение процессуальных действий. Но, как представляется, не вполне очевидны способы практической реализации такого поручения во взаимосвязи с выполнением надзорной функции. То же самое можно сказать о праве прокурора поручать проведение оперативно-розыскных мер по раскрытию преступления, розыску пропавшего лица или поиску пропавшего имущества. В Армении он имеет право поручать органу дознания и следователю подготовку материалов по событию преступления для возбуждения уголовного дела¹¹⁶, а также органу дознания — производство неотложных следственных действий. Прокурор Киргизии также вправе давать поручения о применении мер защиты потерпевшего, свидетеля и других участников процесса.

Условно отнесём к правовым средствам, обеспечивающим распоряжение уголовным преследованием, полномочия прокуроров и руководителей органов расследования по созданию следственных и следственно-оперативных групп, определению их состава, процессуальной организации их деятельности. Условно, прежде всего, потому, что здесь находит своё проявление метод процессуального руководства производством предварительного расследования, которое поручается нескольким должностным лицам органа следствия либо дознания.

УПК РФ предоставляет руководителю следственного органа исключительное право создавать следственные группы и определять

¹¹⁶ В действующем УПК Армении 2021 года данная стадия уголовного процесса упразднена.

их состав, а начальнику органа дознания — создавать группы дознавателей для расследования сложных и (или) большого объёма уголовных дел. Исходя из надведомственного характера деятельности прокуратур и выполнения ими функции координации правоохранительных органов по борьбе с преступностью в ряде постсоветских государств такие полномочия вполне оправданно возлагаются именно на прокуроров. Так, в Молдове прокурор имеет право поручить производство уголовного преследования группе офицеров по уголовному преследованию. Согласно УПК Азербайджана он вправе поручать предварительное расследование по уголовному делу следственной группе и определить её состав.

В Таджикистане решение о проведении расследования следственной группой может быть принято, как прокурором, так и начальником следственного подразделения или руководителем специализированного органа по борьбе с коррупцией. Но при этом только прокурор вправе создавать оперативно-следственные группы вне зависимости от подследственности уголовного дела. Прокуроры в Беларуси вправе самостоятельно создавать следственные группы, однако лишь по принятым к своему производству делам и только в рамках прокурорского ведомства. В состав таких групп могут быть включены исключительно нижестоящие прокуроры. При этом закон предусматривает, что по согласованию с соответствующими начальниками следственных подразделений они могут поручить уголовное дело группе следователей и лично возглавить такую группу. В Армении же прокурор сам не создает следственные группы, но вправе дать письменное указание начальнику следственного отдела о производстве расследования следственной группой, а также указания о включении в неё начальников следственных отделов различных органов следствия. Заметим, что в период существования Специальной следственной службы, её следователи могли вовлекаться только в такие следственные группы, которые сформированы для расследования находящихся в её ведении уголовных дел.

Как видим, то, кому принадлежат полномочия по поручению расследования и по формированию следственных групп, выступает важной характеристикой той или иной модели досудебного производства. Принадлежность их прокурору отражает степень его вовлеченности в осуществление уголовного преследования, наличие у него «рычагов» процессуального управления, способность распоряжаться его

производством на самых ранних этапах уголовного судопроизводства. На деле же не во всех анализируемых странах они рассматриваются как исключительно «прокурорские», и даже, напротив, порой они рассчитаны на применение в особых случаях, каких-то нештатных ситуациях. Отсутствие в составе правосубъектности прокурора таких полномочий или же их значительное ограничение наблюдаются в Армении, Беларуси и России, в которых образованы независимые специализированные следственные органы надведомственного типа (следственные комитеты).

Таким образом, на пространстве Содружества Независимых Государств состав полномочий прокуроров и руководителей органов расследования по распоряжению уголовным преследованием довольно существенно разнится. Установление их соотношения позволяет определить тип досудебного производства в каждом конкретном государстве, оценить сбалансированность в нём правовых средств процессуального управления и прокурорского надзора за деятельностью органов предварительного следствия и дознания.

§ 3.2. Правовые средства, обеспечивающие руководство процессуальной деятельностью органов следствия и дознания

В предыдущем параграфе уже затрагивались правовые средства, обеспечивающие руководство процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, которые связаны с поручением производства по уголовному делу определённого следователю (дознавателю) либо следственной группе (группе дознавателей). Здесь же сравнительно-правовому анализу подвергаются остальные, и, причём, основные средства, данной классификационной группы. Полагаем, что именно они и составляют стержень процессуального управления в досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

В числе первых рассмотрим самое «мощное», и, к тому же, универсальное средство процессуального руководства — указания. В России прокурор наделён правом давать их дознавателю, и они могут касаться как вопросов направления расследования, так и производства тех или иных процессуальных действий. Однако следователю он может дать указания только в одном случае — при возвращении ему уголовного дела. Они излагаются в соответствующем постановлении надзирающего

прокурора, и могут быть связаны с необходимостью производства дополнительного следствия по уголовному делу, а значит определённых следственных и иных процессуальных действий. В них может быть обращено внимание на неправильность квалификации преступления, выражено несогласие с объёмом обвинения, отмечены другие выявленные ошибки и недостатки, влекущие порой необходимость пересоставления обвинительного документа. Такое постановление, но лишь с согласия руководителя следственного органа, может быть обжаловано следователем вышестоящему прокурору.

За российскими прокурорами закреплено право давать дознавателям письменные указания в части направления расследования и производства процессуальных действий. Заметим, что начальник органа дознания также вправе давать им указания, и, причём, точно такого же содержания — о направлении расследования и производстве процессуальных действий. Начальник же подразделения дознания наряду с этим может давать дознавателю указания также и об избрании меры пресечения в отношении подозреваемого, об объёме обвинения и квалификации деяния. Полагаем, что вопрос о законодательной регламентации самого содержания права на дачу указаний довольно интересен с научной точки зрения.

В большинстве постсоветских государств таким правом наделяются прокуроры, которые вправе его реализовывать на всём протяжении досудебного производства. Свои указания они могут адресовать как следователям, так и дознавателем, а порой и их руководителям. Проведённый анализ уголовно-процессуальных законов подвергаемых исследованию стран позволяет выделить различные варианты формулировки содержания права на дачу указаний, такие как:

- о производстве тех или иных процессуальных действий (Киргизия);
- о производстве тех или иных следственных действий, приобщении к материалам досудебного расследования результатов негласных следственных действий (Казахстан);
- о производстве следственных и иных процессуальных действий, а также о принятии постановлений (Армения);
- о производстве следственных и других процессуальных действий, проведении оперативно-розыскных мероприятий, применении мер по обеспечению безопасности (Беларусь);

— о выполнении требований закона и расследовании уголовных дел, а также о проведении оперативно-розыскных мероприятий для раскрытия преступлений и обнаружения лиц (Таджикистан);

— о производстве действий по уголовному преследованию и специальных розыскных мероприятий по розыску лиц, совершивших преступления (Молдова);

— о расследовании происшествия, избрании, изменении или отмене меры пресечения, о квалификации деяния, розыске совершившего преступление лица, содержании обвинительного акта, вынесении постановлений, производстве следственных или иных процессуальных действий (Азербайджан);

— о расследовании преступлений, об избрании, изменении или отмене меры пресечения, о возбуждении ходатайства об установлении дополнительного запрета (ограничения) по домашнему аресту, о квалификации преступления, привлечении лица к участию в деле в качестве обвиняемого, производстве отдельных следственных действий и розыске лиц, совершивших преступления (Узбекистан).

Также обратим внимание на положения УПК Узбекистана, согласно которым прокурор имеет право давать указания следователю об окончании расследования и направлении дела в суд, если признает, что собранные доказательства в отношении лица по отдельным эпизодам обвинения достаточны для составления обвинительного заключения. Им могут даваться специальные указания органам, осуществляющим доследственную проверку или оперативно-розыскную деятельность, но только по делам, находящимся в производстве прокурора или следователя прокуратуры. Они могут касаться как принятия необходимых мер для раскрытия преступлений, так и обнаружения лиц, их совершивших.

Следует понимать, что указания выступают в качестве правовых средств, способных оказывать наиболее существенное воздействие на процессуальную деятельность органов предварительного расследования. Их характер и принадлежность права на их дачу во многом определяют специфику модели процессуального управления, сложившуюся в досудебном производстве того или иного государства. Через их применение руководитель органа расследования или прокурор, по сути, определяет развитие процессуальной деятельности подконтрольных

(поднадзорных) им лиц по определённом сценарию. При этом большое значение имеет то, каким образом сформулировано законом содержание права на дачу указаний, поскольку оно предопределяет пределы их применения. Важным фактором является сама возможность их обжалования, а также то приостанавливается или нет исполнение указаний до момента разрешения жалобы (ходатайства, иного обращения) следователя или дознавателя вышестоящим прокурором или руководителем органа расследования. В своей совокупности всё это влияет на степень процессуальной самостоятельности лиц, ведущих основное производство по материалам проверок или уголовному делу.

УПК РФ предусматривает право обжалования следователями и дознавателями даваемых в их адрес указаний, но процедура такого обжалования детально им не регламентирована, как, впрочем, и в ряде других постсоветских государств. Так, в уголовно-процессуальных законах Киргизии и Армении лишь отмечается, что следователем на них могут быть представлены возражения. Однако Армения пошла дальше и в своём УПК установила 7-дневный срок разрешения таких возражений.

Рассмотрим еще одну разновидность указаний, которая представляет собой, по сути, акт прокурорского реагирования на установленные нарушения закона, используемые в системе органов прокуратуры. Так, в Армении вышестоящий прокурор может дать указание для обеспечения законности расследования дела нижестоящему прокурору. Согласно УПК Молдовы вышестоящий прокурор, контролируя деятельность нижестоящих прокуроров по осуществлению уголовного преследования и руководству им, наделён правом давать им письменные указания об устранении нарушений закона и других упущений. Такие указания могут быть обжалованы, но лишь Генеральному прокурору Республики или его заместителям, которые в срок не более 15 дней принимают по жалобе решение в форме постановления.

В России посредством указаний прокурор может определять и изменять форму предварительного расследования. Первый случай предусмотрен п. 2 ч. 3 ст. 150 УПК РФ, где сказано, что дознание может производиться по уголовным делам о преступлениях небольшой и средней тяжести, не указанным в п. 1 ч. 3 этой же статьи, по письменному указанию прокурора. Второй случай предусмотрен ч. 4 ст. 150 УПК РФ, которая позволяет прокурору передавать уголовные

дела, по которым по закону должно проводиться дознание, в соответствующий следственный орган для проведения по нему следствия. Основания для таких изменений формы расследования закон не определяет, но практика показывает, что чаще всего они связаны с невозможностью обеспечить надлежащее расследование повышенной сложности уголовных дел в установленные для дознания законом сроки, а также по которым требуется проведение большого объёма следственных действий.

Обратимся к такому важному правовому средству процессуального руководства в досудебных стадиях уголовного судопроизводства как право изымать и передавать материалы проверок сообщений о преступлениях и уголовные дела. Такое изъятие может быть произведено как от должностного лица, так и от органа расследования, и, соответственно, предполагается передача материала или дела другому должностному лицу или органу, либо принятие изъывшим его лицом к своему производству. Можно заметить, что данные полномочия могут содержать в себе акт распоряжения уголовным преследованием. Полагаем, что определяющее значение здесь имеют основания их реализации.

Когда в основе решения о применении данного правового средства выступает требование о соблюдении предусмотренных законом правил подследственности, оно становится актом прокурорского реагирования на случаи несоблюдения таких правил, направленным на предупреждение или устранение нарушений законности. Если же его применение является обеспечением объективности, полноты и всесторонности проведения проверки сообщения о преступлении или расследования, то оно приобретает иные качества и становится средством процессуального руководства.

Российский прокурор вправе изъять уголовное дело у органа дознания и передать его следователю. В его постановлении, исходя из требований принципа законности об обоснованности и мотивированности процессуального решения, должны быть указаны причины такой передачи (ст. 7 УПК РФ). Основания для этого законом не определены и тем самым оставлена некоторая свобода для прокурорского усмотрения (дискреционное полномочие). Однако если обратиться к п. 26 приказа Генеральной прокуратуры РФ № 11 от 19 января 2022 года, то в нём говорится об обеспечении надлежащего прокурорского

надзора за всесторонностью, полнотой и объективностью производства дознания по уголовным делам. Также имеется указание на право прокурора отстранять дознавателя от дальнейшего расследования в случаях допущения им нарушений уголовно-процессуального закона, которые могут повлиять на исход дела.

Аналогичное право прокурора распространяется и на следственные органы, у следователей которых прокурор также вправе изъять материалы проверки сообщений о преступлениях или любое уголовное дело и передать его следователю Следственного комитета России. Исходя из п. 1.2 приказа Генеральной прокуратуры РФ № 544 от 24 сентября 2021 года, это делается при наличии следующих оснований: особая значимость проверяемых фактов; сложность их исследования; неоднократные существенные нарушения требований уголовно-процессуального закона. Также предусмотрено, что при выявлении нарушений конституционных прав участников процесса следователем Следственного комитета России в ходе проведения проверок сообщений о преступлениях не исключена возможность передачи материалов в другой орган предварительного расследования. Однако в таком случае прокурор жестко связан установленными законом правилами подследственности, как и при реализации другого полномочия — передачи дел или материалов от одного органа расследования другому.

Изъятие материалов проверки или уголовного дела у следователя руководителем следственного органа или у дознавателя начальником органа дознания с последующей передачей другому, соответственно, следователю или дознавателю, производится в режиме процессуального управления. Данное полномочие, конечно же, не может осуществляться произвольно, и закон требует обязательного указания оснований его применения. Безусловно, одним из таких оснований может быть отстранение следователя или дознавателя от дальнейшего производства расследования в связи с нарушением им требований процессуального закона, в том числе выявленных в рамках прокурорской проверки. Однако наиболее распространены случаи, связанные с различными жизненными или служебными ситуациями, сложностью или спецификой дела и другими обстоятельствами.

Таким образом, мы видим, что законом предусмотрены аналогичные полномочия прокурора и руководителя органа предварительного

расследования. Первый из них осуществляет их в режиме прокурорского надзора за законностью, второй — в режиме процессуального управления. Полагаем, что разграничение таких режимов должно проводиться законом путём установления оснований применения аналогичных полномочий. УПК РФ связывает их с нарушениями законности, но при этом допускает и другие основания, указанием на которые прокурор или руководитель должны обосновать принимаемое ими решение. В результате прокурор может изъять дело или материал не только у дознавателя, но и у следователя в целях обеспечения полноты, всесторонности и объективности процессуальной проверки или расследования, других целях, в том числе предусмотренных вышеупомянутым приказом Генпрокуратуры России № 544. И здесь может возникнуть вопрос, а «не выбивается» ли он в таких случаях из режима надзорной деятельности? Также обратим внимание на то, что ему запрещается изымать и передавать дела (материалы) в системе одного органа расследования, и, тем самым, подменять руководителя органа расследования, вмешиваться в осуществляемое им процессуальное управление.

Проведём, наконец, анализ соответствующих процессуальных средств, предусмотренных уголовно-процессуальными законами постсоветских государств. В большинстве из них прокуроры обладают правом непосредственного осуществления уголовного преследования, и поэтому могут, в отличие от российских прокуроров, изымать из «чужого производства» уголовные дела и принимать их к своему производству. Так, в Молдове они вправе обоснованно изъять дело у офицера по уголовному преследованию и, либо самостоятельно продолжить расследование по нему, либо передать его руководителю органа уголовного преследования для назначения другого офицера. Как видим в вопросы процессуального управления он не вторгается.

В Таджикистане же прокуроры наделены правом изымать уголовные дела от органов дознания и передавать их следователям, а также от одного следователя другому, от одного органа расследования другому, но с обязательным указанием оснований такой передачи и в соответствии с правилами подследственности. В целях же обеспечения всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела они имеют право также и принять его к своему производству.

УПК Казахстана предоставляет прокурору право изымать уголовные дела у лица либо органа, осуществляющего досудебное расследование, и передать его другому лицу или органу, руководствуясь правилами подследственности. Однако заметим, что в качестве исключения на основании письменного ходатайства органа уголовного преследования или участника уголовного процесса в целях достижения объективности и достаточности расследования он может осуществить такую передачу либо принять дело в своё производство независимо от установленной законом подследственности. В Киргизии прокуроры могут осуществлять передачу уголовного дела независимо от подследственности, но лишь в исключительных случаях. Причём закон определяет такие случаи — ведение необъективного расследования, оказание давления на следователя со стороны должностных лиц, в подчинении которых он находится, а также общественная значимость дела, целесообразность проведения следствия выявившим преступление органом.

В Беларуси же, где образован Следственный комитет Республики, прокурор может изымать любые дела, но только у органов дознания, и передавать их в соответствии с установленной законом подследственностью следственным органам. В Узбекистане им могут передаваться уголовные дела от одного следователя прокуратуры другому, а также в случаях и в порядке, установленных УПК РУ, от одного органа следствия или дознания другому органу следствия либо дознания. В Армении прокуроры вправе отзывать у органа дознания и передавать в следственный орган любое уголовное дело, передавать дела от одного органа следствия другому в целях обеспечения всестороннего, объективного и полного расследования. В Азербайджане в этих же целях, а также для ускорения производства по делу, они могут изъять его из производства дознавателя или следователя и передать в производство другого дознавателя или следователя. Возможность такой передачи предусмотрена и в связи с выявлением нарушений законности. Кроме того, закреплено право прокурора передавать следствие от одной следственной структуры органа, к которому она относится, в другую, но кроме случаев передачи дела из одного органа исполнительной власти, производящего следствие, в другой.

Как видим, в законах постсоветских государств предусмотрены сходные средства процессуального руководства, но их принадлежность,

характер и пределы реализации в той или иной степени отличаться. В тех правовых моделях, где процессуальными руководителями выступают прокурора, такие средства существенно расширяют возможности влияния с их стороны на деятельность органов предварительного расследования. Однако может быть отмечена тенденция их ограничения в пользу руководителей последних, ведущая к делегированию средств руководства, формированию двухуровневой системы их применения.

§ 3.3. Правовые средства контроля и надзора, направленные на проверку процессуальной деятельности органов следствия и дознания

Данная группа процессуальных средств составляет самый первый, проверочный этап контроля (надзора) в досудебных стадиях уголовного процесса, позволяющий выявить нарушения законов, ошибки, иные недостатки в процессуальной деятельности следователей и дознавателей. Переход на второй этап будет иметь место в случаях, когда необходимо принятие соответствующих мер для их предупреждения, пресечения, устранения, приведения в соответствие с требуемыми параметрами. Всё это, как уже выше было показано, происходит как в режиме прокурорского надзора, так и в режиме процессуального управления.

Проведённый анализ уголовно-процессуальных законов постсоветских государств позволил выделить основные процессуальные средства, направленные на выявление нарушений законности, других недостатков или отклонений в процессуальной деятельности органов следствия и дознания. Как правило, они предполагают проведение соответствующих проверочных мероприятий, изучение определённых процессуальных документов досудебного производства.

Прежде всего, обратимся к прокурорским проверкам, под которыми можно понимать специальные мероприятия, позволяющие выявлять нарушения законности или иные недостатки в процессуальной деятельности поднадзорных (подконтрольных) объектов. В досудебном производстве они проводятся в первую очередь на этапе приёма, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях. Право прокурора на их проведение предусмотрено самым первым пунктом ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Однотипные его формулировки содержатся в уголовно-процессуальных

кодексах ряда других постсоветских государств, таких как Азербайджан, Армения, Казахстан, Киргизия и Таджикистан. В УПК Узбекистана наряду с этим установлена периодичность таких проверок — не реже одного раза в месяц. Кстати, точно такая же периодичность предусмотрена приказом Генпрокуратуры РФ от 17 сентября 2021 года № 544¹¹⁷. В УПК Молдовы устанавливается, что прокурор контролирует соблюдение порядка приёма и регистрации сообщений, а в УПК Киргизии — проверяет полноту и достоверность данных, внесённых в ЕРП (Единый реестр преступлений).

Как видим, в кодексах большинства государств содержатся аналогичные по своему содержанию полномочия прокурора, которые могут формулироваться по-разному, но их суть от этого кардинально не меняется. Приём и регистрация сообщения о преступлении представляют собой действия уполномоченных должностных лиц, официально закрепляющие факт постановки в известность государства о возможном существовании уголовно-правовых отношений. С этого момента оно обязано через наделённые соответствующими функциями органы (прокуратура, органы предварительного расследования или уголовного преследования) начать осуществление процессуальной деятельности по проверке поступившего сообщения о преступлении. Поэтому на этом этапе идёт речь о первичном доступе потерпевшего к правосудию. Контроль и надзор здесь сосредоточены, прежде всего, на выявлении случаев невыполнения обязанностей по приёму и регистрации поступающей информации, другими словами — случаев укрытия преступлений от учёта. В связи с этим российской прокуратурой практикуются выездные проверки, в рамках которых проводятся сверки данных, содержащихся в учетно-регистрационной документации с данными из других источников.

Проверка процессуальной деятельности может проводиться и другими способами, без выезда на место. Так, российскому прокурору предоставлено право истребовать и проверять постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении

¹¹⁷ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 сентября 2021 года № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. 2021. № 12.

расследования и о прекращении уголовного дела. Однако для ознакомления с находящимися в его производстве материалами уголовных дел он вынужден составлять мотивированные письменные запросы. В большинстве других государств, как это было в советский и начальный постсоветский период и в России, прокурору открыт доступ ко всем процессуальным документам органов предварительного расследования и поэтому мотивировать их проверку, которая является необходимым этапом надзорной деятельности, ему не требуется. Так, в их уголовно-процессуальных кодексах встречаются следующие формулировки рассматриваемых полномочий прокурора: имеет полный доступ к материалам, документам и иным сведениям, касающимся досудебного производства (Киргизия); вправе истребовать любые дела и материалы в письменной форме и проверять их (Беларусь); истребует материалы, документы уголовного дела, сведения о ходе расследования, проверяет их, знакомится на месте с ходом расследования (Азербайджан, Армения).

Наряду с материалами доследственных проверок и уголовных дел прокуроры ряда постсоветских стран имеют доступ также и к результатам оперативно-розыскной деятельности, контрразведывательных мероприятий и негласных следственных действий (Казахстан). В уголовно-процессуальных законах Армении, Таджикистана и Узбекистана говорится о том, что они вправе получать материалы, как о ходе расследования, так и о проведении оперативно-розыскных мероприятий, а в УПК Армении сказано, что он имеет право получать сведения о принимаемых мерах к раскрытию преступлений, обнаружению без вести пропавших лиц и пропавшего имущества. В зависимости от практики реализации таких полномочий материалы могут быть представлены по требованию прокурора для изучения на месте или направлены по запросу в органы прокуратуры для проведения по ним проверки.

В УПК РФ какие-либо полномочия прокурора по надзору за оперативно-розыскной деятельностью предусмотрены быть не могут, поскольку это другая отрасль прокурорского надзора. Посвященный данному направлению деятельности прокуратуры организационно-распорядительный акт Генпрокуратуры РФ — приказ от 23 марта 2022 года № 170 имеет ограниченное распространение. Однако в п. 11 уже упомянутого приказа № 11 от 19 января 2022 года отмечается,

что прокурорам следует истребовать материалы проверок сообщений о преступлениях и изучать при необходимости дела оперативного учёта и иные оперативно-служебные документы. В случае же, если будет установлено доказательственное значение последних, они могут вносить в оперативно-розыскные органы требования о предоставлении таких материалов органу дознания или в суд.

Как для прокурора, так и для руководителей органов расследования, важнейшим источником сведений о нарушениях прав участников уголовного судопроизводства, других недостатках проверки сообщений о преступлениях или расследования, выступают поступающие в их адрес жалобы. Их рассмотрение сопровождается проведением различных проверочных действий, в том числе тех, о которых нами уже упоминалось выше. В приказе Генпрокуратуры РФ № 487 от 24 августа 2021 года¹¹⁸ говорится, что для полной и всесторонней проверки жалоб должны использоваться все средства, предоставленные прокурору уголовно-процессуальным законом. Поданные в суд жалобы рассматриваются в судебном заседании, в котором участвует прокурор и даёт своё заключение о законности или незаконности обжалуемых действий (бездействия) или решения.

В Азербайджане, Киргизии и Таджикистане прокуроры рассматривают жалобы на постановления и действия дознавателя или следователя. Однако в некоторых постсоветских странах, например, таких как Армения и Беларусь, круг рассматриваемых прокурорами и руководителями органов расследования жалоб ограничен, и те, что относятся к компетенции суда, ими не рассматриваются. В УПК Молдовы предусмотрена целая глава «Проверка прокурором законности действий, бездействия и актов», посвященная рассмотрению жалоб прокурором.

Наряду с жалобами участниками досудебного уголовного судопроизводства могут быть заявлены и отводы. Российский прокурор рассматривает и разрешает самоотводы дознавателей и заявленные им отводы, руководитель следственного органа, соответственно, рассматривает

¹¹⁸ Приказ Генеральной прокуратуры РФ № 487 от 24 августа 2021 года «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа и прокурора» // Законность. 2021. № 10.

отводы, адресованные следователям. В Азербайджане и Таджикистане прокурорами рассматриваются самоотводы и отводы, как следователям, так и дознавателям, в Киргизии — только следователям, в Молдове — офицерам по уголовному преследованию.

В предмет прокурорского надзора входит проверка законности задержания, соблюдение сроков и условий содержания задержанных и заключенных под стражу лиц. Как в России, так и в других постсоветских странах данная работа ведётся на постоянной, ежедневной основе. Например, в УПК Казахстана закреплено, что прокуроры проверяют соблюдение порядка и условий содержания находящихся под стражей лиц, в УПК Молдовы — осуществляют контроль за законностью задержания, в УПК Киргизии — проверяют законность задержания. Аналогичные нормы содержатся в законах и других охваченных настоящим исследованием стран.

Важнейшими источниками сведений о проводимых расследованиях, позволяющими своевременно реагировать в необходимых случаях, являются уведомление прокурора или руководителей органов расследования либо сообщение им об осуществлении тех или иных процессуальных действиях. Также закон требует направления им копий наиболее значимых процессуальных решений, принимаемых следователями и дознавателями. В УПК РФ предусмотрен достаточно широкий круг таких случаев. Так, необходимо уведомлять прокурора о задержании в течение 12 часов, освобождении задержанного в связи с непоступлением соответствующего решения судьи. Подлежат направлению в прокуратуру, кроме основных процессуальных решений также и копии постановления о передаче материалов проверки по подследственности, уведомления о подозрении в совершении преступления, постановления о привлечении в качестве обвиняемого, некоторых других.

В кодексах исследуемых постсоветских государств нашли своё закрепления правила, согласно которым требуется информировать прокуратуру об определённых, как правило, наиболее значимых изменениях, происходящих в рамках досудебного производства. Так, согласно УПК Молдовы прокурора требуется уведомлять о совершенном преступлении и начале производства по уголовному преследованию. УПК Азербайджана предусматривает, что не позднее трех суток с момента вынесения ему должны направляться копии постановлений, принятых

по вопросам принудительного проведения следственных действий, применении мер процессуального принуждения или осуществления оперативно-розыскных мер. После производства принудительных следственных действий без получения решения суда доводится как для сведения суда, осуществляющего судебный надзор, так и прокурора, ведущего процессуальное руководство расследованием.

Предусмотрено множество и других случаев, когда требуется сообщать или уведомлять о тех или иных действиях или решениях, направлять копии процессуальных решений. Однако смысл установления подобных обязанностей для следователей и дознавателей сводится к обеспечению возможности осуществления своевременного контроля и надзора за их процессуальной деятельностью, оперативного реагирования на допущенные нарушения законности и недостатки.

Подводя итог исследованию процессуальных средств, обеспечивающих проверку процессуальной деятельности следователей и дознавателей, можно прийти к выводу о том, что в своей совокупности они отражают объективные потребности субъектов контроля и надзора в получении доступа к информации об осуществлении досудебного производства по материалам проверок сообщений о преступлениях и уголовным делам. Анализ уголовно-процессуальных законов постсоветских государствах показал, что в целом они аналогичны друг другу, но был выявлен ряд особенностей, касающихся, опять же, того, кому принадлежат проверочные полномочия, каков характер и пределы их применения.

§ 3.4. Правовые средства предупреждения нарушений и других отклонений в процессуальной деятельности органов следствия и дознания

В состав процессуальных средств предупреждения, а порой и пресечения, нарушений и других отклонений в процессуальной деятельности органов следствия и дознания включаются, прежде всего, такие средства, как санкционирование, согласование, утверждение тех или иных действий либо решений. Наряду с ними к данной группе с определённой долей условности может быть отнесено продление процессуальных сроков. Следует понимать, что уголовно-процессуальный закон не просто так устанавливает сроки проведения доследственных

проверок и предварительного расследования, а также процедуры их продления. Своевременное решение вопросов, связанных с определением подследственности также может быть включено в рассматриваемую группу средств, но, опять же, условно. Во всех этих случаях возможно проведение тех или иных проверочных действий в режиме процессуального управления или прокурорского надзора.

Согласование, санкционирование и утверждение тех или иных процессуальных действий или решений, по своей природе, сходны, и поэтому могут быть выделены в отдельную подгруппу. Все они позволяют прокурору, руководителю органа расследования или суду не допустить незаконную или необоснованную процессуальную деятельность, могут исключить «приведение в жизнь» незаконных или необоснованных решений. Даже когда те или иные действия или решения реализуются без получения на то разрешения, закон, как правило, требует проведение последующего контроля за законностью их совершения (принятия).

Наиболее широко применяются рассматриваемые правовые средства в Беларуси, где прокуроры санкционируют как применение мер пресечения (заключение под стражу, домашний арест, запрет определённых действий, залог), так и следственных и иных процессуальных действий, ограничивающих конституционные права личности (п. 14 ст. 34 УПК РБ). В России аналогичные разрешения даются судом, перед которым возбуждается соответствующее ходатайство, предварительно согласованное дознавателем у прокурора, а следователем — у руководителя следственного органа. Аналогичным образом УПК Киргизии предусматривает прокурорское согласование возбуждения следователем перед судом ходатайства о применении, изменении и продлении мер пресечения, которые допускаются по судебному решению, а также об экстрадиционном аресте, проведении специальных следственных действий.

В Таджикистане и Узбекистане прокурор даёт такое согласие, как следователю, так и дознавателю. По УПК Таджикистана согласованию подлежит представление ими в суд ходатайств о применении мер пресечения и иных мер процессуального принуждения, а также следственных действий. В связи с тем, что круг всех этих действий в постсоветских государствах аналогичен, на данном вопросе мы останавливаться не будем.

УПК Таджикистана предусматривает, что прокурор санкционирует решения или действия следователя и дознавателя в случаях, предусмотренных законом. Однако анализ последнего показал, что в числе таких состоит только обыск, проводимый в нетерпящих отлагательства условиях. В Узбекистане предусматривается прокурорское санкционирование следственных действий (обыск, прослушивание переговоров, ведущихся с телефонов и других телекоммуникационных устройств, и снятие передаваемой по ним информации), а также проведение оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих право на неприкосновенность жилища, тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, курьерских отправок и телеграфных сообщений, передаваемых по каналам связи, и направленных на получение информации о соединениях между абонентами или абонентскими устройствами. В случаях, предусмотренных законом, прокурорами санкционируются также и другие действия лиц, осуществляющих досудебное производство — доследственную проверку и расследование.

В уголовно-процессуальных законах постсоветских стран практикуются и иные варианты применения рассматриваемой подгруппы процессуальных средств. Так, в Киргизии предусмотрено утверждение прокурором постановления и договора о выведении ребенка из системы уголовного судопроизводства. В Казахстане, где ведутся расследования в электронном формате, прокуроры согласовывают и утверждают действия и (или) решения лиц, осуществляющих расследование, путём простановки на постановлениях электронной цифровой подписи или отметок «Согласовано» или «Утверждаю», которые заверяются подписью. В рамках досудебного расследования ими утверждаются постановления о прекращении уголовного дела или преследования, согласуются постановления о признании лица подозреваемым и о квалификации совершённого им деяния.

Следующая разновидность правовых средств, позволяющих предупредить нарушения и другие отклонения в процессуальной деятельности органов следствия и дознания, состоит в изучении прокурором или руководителем органа расследования материалов или уголовных дел при продлении сроков доследственной проверки или расследования. Как правило, закон даже не упоминает какое-либо изучение или проверку, а лишь уполномочивает определённого субъекта

процессуального управления либо прокурора продлевать те или иные процессуальные сроки. Однако это предполагается, ведь в противном случае процедура проверки становится простой формальностью.

Уже упоминавшийся выше приказ Следственного комитета РФ от 9 января 2017 года № 2 требует исключения из практики случаев необоснованного продления сроков предварительного расследования. Им предусматривается создание системы контроля за соблюдением процессуальных сроков. Так, в подразделениях органов Следственного комитета, на которые возлагается ведение процессуального контроля, при решении вопроса о продлении сроков следствия свыше 3 месяцев уголовные дела подлежат изучению, по результатам которого могут даваться конкретные письменные указания о производстве следственных действий. По тем же делам, по которым срок расследования составляет более 5 месяцев, проводятся заслушивания следователей на оперативных совещаниях при руководителе соответствующего следственного органа.

В России следователям процессуальные сроки продлевают руководители следственных органов, а дознавателям — начальники органов дознания и прокуроры. В Беларуси последние продлевают сроки рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях и расследования только по уголовным делам, которые находятся в производстве нижестоящих прокуроров. В Следственном же комитете Республики это делается начальниками следственных подразделений. В Казахстане, Киргизии, Таджикистане и Узбекистане за продлением сроков проверок сообщений о преступлениях и сроков расследования следователи и дознаватели обращаются к прокурорам. При этом казахские прокуроры наделены правом, как продлевать, так и устанавливать сроки, в том числе разумные сроки досудебного расследования.

Обратимся к вопросам, касающимся определения подследственности. Прежде всего, конечно же, оно необходимо для предотвращения незаконных расследований теми органами, которым то или иное уголовное дело не подследственно согласно закону. В России все возникающие по этому поводу вопросы, включая споры о подследственности, решаются прокурором. Ему закон предоставляет возможность изменения даже формы предварительного расследования. На практике органы следствия и дознания направляют в прокуратуру уголовные

дела для определения подследственности в каждом наличии на то сомнений. Решение о соединении уголовных дел, подследственным разным органам, принимается соответствующим руководителем следственного органа, но на основании решения прокурора об определении подследственности.

В УПК Казахстана предусмотрено, что все заявления и сообщения с имеющимися материалами направляются руководителями органов уголовного преследования по подследственности исключительно через прокурора. Это касается и случаев производства следственных действий. По завершению производства последних, но в рамках 5-суточного срока с момента регистрации сообщения о преступлении, все материалы должны быть переданы в прокуратуру. Если же вопросов по подследственности у органа дознания не возникает, то они могут быть переданы следователю этого же органа, но с обязательным уведомлением об этом прокурора. По УПК Таджикистана после производства неотложных следственных действий уголовное дело в любом случае направляется в органы прокуратуры. УПК Узбекистана требует получения следователями и дознавателями согласия у прокурора на передачу дела по подследственности. Начальник же осуществляющего доследственную проверку органа незамедлительно направляет дело прокурору, который определяет подследственность и передаёт его в соответствующий орган предварительного расследования.

Как видим, основные процессуальные средства, обеспечивающие предупреждение нарушений законности и иных отклонений в процессуальной деятельности органов предварительного расследования носят, прежде всего, разрешительный характер. В кодексах большинства рассматриваемых государств они предусматриваются для охраны конституционных прав участников уголовного судопроизводства, прежде всего, через средства судебного контроля. Текущее, повседневное предупреждение и пресечение нарушений и других недостатков обеспечивается процессуальным контролем и прокурорским надзором, степень влияния которых на основное производство разнится в каждой из постсоветских стран в зависимости от схемы перераспределения функциональных обязанностей между прокурором и руководителями органов расследования.

§ 3.5. Процессуальные средства устранения нарушений и недостатков, корректировки процессуальной деятельности органов следствия и дознания

Последнюю группу процессуальных средств объединяют полномочия субъектов процессуального управления и прокурорского надзора, позволяющие добиваться устранения выявленных нарушений законности и иных недостатков процессуальной деятельности следователей и дознавателей, а также корректировать её в случаях отклонения от требуемых параметров. В её состав может быть включён довольно широкий круг полномочий указанных субъектов, но в качестве основных из них могут быть выделены следующие: отмена процессуальных решений; исключение недопустимых доказательств; требование об устранении нарушений законности; возвращение уголовного дела органу расследования. Последние два из них в России принадлежат прокурору, первые же два — как прокурору, так и руководителю следственного органа. Начальники же органов и подразделений дознания наделяются минимумом правовых средств рассматриваемой категории.

Отмена процессуальных решений, как одно из наиболее серьезных средств воздействия на процессуальную деятельность, может рассматриваться в качестве реагирования на постановления следователей и дознавателей, не соответствующие требованиям принципа законности (ст. 7 УПК РФ), то есть, соответственно, признанные незаконными, необоснованными или немотивированными. Российский прокурор вправе отменить любое незаконное или необоснованное решение дознавателя и только четыре постановления, вынесенные следователем, — о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении расследования, о прекращении уголовного дела.

Проведённый нами анализ уголовно-процессуальных законов постсоветских государств позволил выделить несколько формулировок, посредством которых закрепляется полномочия прокурора по отмене процессуальных решений. Так, он вправе отменять:

- незаконные и необоснованные постановления дознавателя или следователя (Азербайджан, Армения), а также должностного лица органа, осуществляющего доследственную проверку (Узбекистан);
- незаконные постановления следователя, дознавателя, органа дознания и нижестоящего прокурора (Таджикистан), а также постановления

и указания начальников следственного отдела и органа дознания (Казахстан);

— незаконные и необоснованные решения следователя, руководителя следственного подразделения, прокурора (Киргизия);

— незаконные постановления органа уголовного преследования с правом их изменения и дополнения (Молдова).

Как видим, в законах большинства стран не устанавливаются ограничения на право прокурора отменять процессуальные решения поднадзорных объектов. В Беларуси он наделён полномочием по отмене незаконных и необоснованных постановлений нижестоящего начальника следственного подразделения, следователя, органа дознания, производящего дознание лица, нижестоящего прокурора, начальника органа дознания. Но при этом он не вправе отменять процессуальные решения, принимаемые Председателем Следственного комитета Республики, а также исполняющими его обязанности лицами. Не лишним будет заметить, что согласно УПК РБ такие решения (о применении мер пресечения, некоторых других принудительных мер и процессуальных действий) прокурором не санкционируются.

Уже говорилось о том, что в большинстве государств прокуроры правомочны возбуждать уголовные дела или принимать решения о начале расследования, а также отказывать в возбуждении дела. Данное право, как обычно и прописывается в законе, они могут реализовывать в случаях отмены решений о возбуждении уголовного дела, об отказе в его возбуждении и о прекращении дела. Так, в УПК Таджикистана специально предусмотрено, что при отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела прокурор может либо направить материал для проведения дополнительной проверки либо возбудить уголовное дело. При отмене же постановления о возбуждении уголовного дела он может принять решение об отказе в его возбуждении, а если по нему уже были проведены следственные действия — о его прекращении. Прокуроры в Армении вправе отменять постановления следователя о прекращении уголовного дела, об отказе в его возбуждении и возбуждать уголовное дело. В Беларуси же они, отменяя решение о прекращении расследования, возвращают дело нижестоящему прокурору или следователю с обязательными для исполнения указаниями о производстве дополнительных следственных или других процессуальных действий.

Следующее процессуальное средство, направленное на устранение нарушений законов, а если точнее — на восстановление нарушенных прав и свобод личности, состоит в освобождении лиц, подвергнутых незаконному задержанию или содержанию под стражей. В России по постановлению прокурора данные лица подлежат немедленному освобождению. Точно такими же полномочиями он наделяется и уголовно-процессуальным законодательством Азербайджана, Армении, Киргизии, некоторых других стран. Так, в УПК Армении закреплено право прокурора освобождать лиц, задержанных или заключённых под стражу, без законных на то оснований или без необходимости.

Обратим внимание также на такое процессуальное средство как отстранение следователя или дознавателя от проводимого расследования. Его применение, как правило, требуется в случаях нарушений ими уголовно-процессуальных норм, могущих в дальнейшем повлиять на результаты расследования. Основания для их отстранения будут иметь место, когда допущенные ими нарушения существенны, способны повлиять на исход дела. Российский прокурор обладает правом отстранения от расследования только дознавателей, следователей же отстраняет руководитель следственного органа. В Киргизии прокуроры имеют право отстранять следователей и нижестоящих прокуроров от дальнейшего участия в осуществлении досудебного производства. В ряде других государств, таких как Армения, Казахстан, Молдова, Таджикистан и Узбекистан они могут отстранять как следователей, так и дознавателей. В Беларуси, где создан Следственный комитет, предусмотрено право прокурора на отстранение нижестоящего прокурора от производства расследования с передачей дела другому прокурору или в орган предварительного следствия либо с принятием дела к своему производству. Нельзя не заметить, что в Азербайджане прокурор может отстранять также и адвоката от производства по уголовному делу, если установит обстоятельства, исключающие его участие в уголовном процессе.

В качестве универсального средства устранения нарушений законности может рассматриваться требование об устранении нарушений законности, предъявление которого в исследуемых странах происходит в различных формах. УПК РФ предусматривает одноименный письменный акт прокурорского реагирования (п. 3 ч. 2 ст. 37

УПК РФ), в котором излагаются требования об устранении дознавателем или следователем допущенных нарушений федерального законодательства. Он может быть предъявлен как на этапе приёма, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, так и в ходе расследования. Требование может касаться допущенного поднадзорным объектом бездействия, совершения им незаконных действий, а также принятия незаконно им необоснованного процессуального решения с постановкой вопроса об его отмене. Однако следователь при несогласии с требованием прокурора может представить свои письменные возражения на него и направить их на рассмотрение руководителю следственного органа, которому отводится 5 суток на рассмотрение поступивших возражений и принятие по ним решения. В случаях солидарности последнего со следователем об этом сообщается предъявившему требование прокурору, за которым остаётся право обратиться с ним в адрес вышестоящего руководителя следственного органа. Собственно говоря, рассматриваемый акт прокурорского реагирования основан на методе протестации, используемом ещё со времен учреждения института прокуратуры в России.

В некоторых других постсоветских государствах прокуроры обладают аналогичными полномочиями. Так, в Киргизии они вправе требовать от органа дознания, следователя устранения допущенных нарушений законодательства. В Молдове они направляют представления об устранении нарушений закона органам уголовного преследования и органам, осуществляющим специальную розыскную деятельность. УПК Беларуси даёт прокурорам право вносить требование начальнику следственного подразделения, органу дознания об устранении нарушений законодательства, допущенных органом дознания, производящим дознание лицом, следователем при приёме, регистрации и рассмотрении сообщений и заявлений о преступлениях, а также в ходе предварительного расследования. На его рассмотрение закон отводит целый месяц, однако прокурор может установить сокращенный срок его рассмотрения.

Выше уже рассматривались акты распоряжения уголовным преследованием, но наряду с ними в постсоветских странах прокуроры обладают и иными властными полномочиями, которые позволяют жёстко реагировать на определённые нарушения законности. Так,

например, в Казахстане при выявлении случаев незаконного проведения негласных следственных действий, они просто выносят постановление о прекращении их производства.

Весьма серьёзным полномочием прокурора является исключение недопустимых доказательств, которое реализуется на любом этапе досудебного производства посредством вынесения соответствующего постановления. Тем самым происходит устранение последствий допущенного нарушения законности, а также предупреждении будущих нарушений, которые могли бы иметь место на основе не соответствующего требованию допустимости доказательства. Исклѐченное в установленном порядке доказательство не может использоваться в процессе доказывания, им нельзя обосновать обвинение или применение тех или иных актов уголовного преследования, в том числе мер процессуального принуждения, следственных и иных процессуальных действий.

Право на исключение недопустимых доказательств прямо закреплено только в российском УПК, в кодексах же других стран конкретных на этот сѐѐт предписаний не обнаружено. Однако, в УПК Киргизии, Таджикистана и Узбекистана говорится, что следователь, дознаватель, прокурор и судья решая вопрос о недопустимости доказательств должны выяснить в чѐм конкретно выразилось нарушение законности и принять в соответствии с этим мотивированное решение. Полагаем, что исключение недопустимых доказательств должно выступать одной из обязанностей, прежде всего, прокурора, а также руководителей органов расследования (возможно, в прокурорских моделях досудебного производства — через прокурора).

На этапе окончания расследования с составлением обвинительного или иного итогового документа предварительного расследования российский прокурор при установлении неполноты расследования, выявлении тех или иных нарушений закона и иных недостатков вправе принять решение о возвращении уголовного дела следователю или дознавателю. Как уже отмечалось, при этом он наделѐн правом давать соответствующие указания. В законах ряда других анализируемых стран прокуроры обладают аналогичными полномочиями. Так, по УПК Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии, Таджикистана и Узбекистана он вправе возвращать уголовные дела следователю и при этом также давать обязательные для исполнения указания

о производстве дополнительного расследования — дополнительных следственных и иных процессуальных действий.

Согласно УПК РФ если уголовное дело поступило прокурору после производства по нему дознания, то он может задействовать акты распоряжения уголовным преследованием, о которых говорилось выше. Такие акты вправе применять прокуроры и других государств. Так, в Казахстане они могут прекратить досудебное расследование в полном объёме или в отношении конкретных лиц, независимо от того, кем и в какой форме оно расследовалось. В Киргизии они наделены правом исключить отдельные пункты обвинительного акта или переквалифицировать действия обвиняемого в сторону смягчения, а также прекратить уголовное дело в целом или в части.

При проверке уголовного дела прокурору порой приходится решать вопросы, связанные с применением к обвиняемому мер пресечения. Российский прокурор в целях продления сроков тех из них, что избираются по решению суда, имеет право лично обратиться с ходатайством в суд об их продлении. В случае истечения предельного срока содержания обвиняемого под стражей и нарушении следователем требований ч. 5 ст. 109 УПК РФ, им отменяется данная мера пресечения. В ряде постсоветских стран также предусматриваются аналогичные полномочия властного характера, позволяющие устранить нарушение в виде незаконного применения меры пресечения и восстановить тем самым нарушенные права и свободы лица, в отношении которого ведётся уголовное преследование.

В проведённом в данной главе исследовании охвачены далеко не все, но наиболее значимые правовые средства осуществления контроля, надзора и процессуального руководства в досудебном уголовном производстве. Их анализ позволяет в дифференцированной форме увидеть, кто и какую роль занимает в данном механизме. Появляется возможность сравнить, кому и какие процессуальные средства принадлежат, оценить и сопоставить их назначение, характер и степень их влияния на процессуальную деятельность подконтрольных либо поднадзорных лиц. Обращают на себя внимание, с одной стороны, идентичность или «родственное» сходство некоторых полномочий прокуроров и руководителей органов расследования в формулировках уголовно-процессуальных норм постсоветских стран, а с другой, — отличия,

и порой, довольно существенные. В своей совокупности наряду с нормативными установлениями более высокого уровня, также подвергнутых исследованию в настоящей монографии, они образуют правовые модели контроля, надзора и процессуального руководства в досудебном производстве, функционирующие в уголовном процессе каждого из данных государств.

Заключение

Проведённое исследование показало, что процессуальный контроль, прокурорский надзор и процессуальное руководство должны рассматриваться в качестве одной системы, которая в свою очередь выступает в качестве подсистемы в досудебном уголовном судопроизводстве. Важно понимать, с одной стороны, его неотъемлемую роль в рамках последнего, с другой стороны — вторичный, суплементарный характер по отношению к основному производству, которое ведётся следователями и дознавателями по материалам проверок сообщений о преступлениях и по уголовным делам.

Было показано, что существуют существенные недостатки как в теории уголовного процесса, так и в действующем уголовно-процессуальном законодательстве, касающиеся самых фундаментальных вопросов контроля и надзора в досудебном производстве, начиная с понятийного аппарата, принципов, предметной сферы, функциональных обязанностей и заканчивая отдельными полномочиями компетентных лиц, их гармоничным перераспределением. В этой связи предлагается введение такого понятия как уголовно-процессуальное управление, которое представляет собой облечённый в процессуальную форму вид государственного управления, осуществляемый через правовые средства процессуального контроля и руководства. Наряду с этим отмечается, что такие средства в той или иной степени могут составлять правосубъектность прокурора, но ввиду его вневедомственного характера его надзорной деятельности лишь отражают её особенности в законодательстве того или иного государства.

Проведен общий анализ функционирования механизмов контроля, надзора и процессуального руководства в досудебном производстве

ряда постсоветских стран. Использование метода типологического анализа позволило определить главные особенности, позволяющие выделить действующие в каждой из них правовые модели. Наряду с этим дана оценка опыта законотворческой деятельности и правоприменительной практики, сложившегося на постсоветском пространстве. Особое внимание уделено соотношению функций, которыми наделяются субъекты контроля, надзора и процессуального руководства, то есть прокуроры и руководители (начальники) органов предварительного расследования. Не удивительно, что в большинстве подвергнутых исследованию государств действуют прокурорские модели досудебного производства, однако в некоторых из них были проведены реформы, которые повлекли за собой серьёзные трансформации, сказавшиеся на составе и соотношении функций и полномочий данных субъектов.

Система правовых средств, обеспечивающих функционирование механизма контроля, надзора и процессуального руководства, была подвергнута дифференциации на следующие группы: обеспечивающие распоряжение уголовным преследованием; направленные на проверку процессуальной деятельности; средства предупреждения нарушений и других отклонений в процессуальной деятельности; средства устранения нарушений и недостатков, корректировки процессуальной деятельности. Такой подход позволил распаковать в рамках исследуемой проблематики модели досудебного производства, сложившиеся в постсоветских государствах, проанализировать их, основываясь на определённых базовых характеристиках, таких как принадлежность тех или иных полномочий, их состав, назначение, характер и степень их влияния на основную процессуальную деятельность и др. Такое сравнение позволило прийти к новому уровню понимания, ряду ценных выводов о природе контроля, надзора и процессуального руководства в досудебном уголовном судопроизводстве.

Автором не ставилась задача провести полномасштабное исследование, которое бы охватило все аспекты подвергнутой научному анализу проблематики. В рамках настоящей работы затронуты наиболее важные по его мнению, концептуального характера вопросы, требующие своей дальнейшей распаковки в будущих научных изысканиях.

Список использованной литературы

Нормативные правовые акты:

1. Закон Республики Армения от 10 июня 2014 года № ЗР-25 «О Следственном комитете Республики Армения» // URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=4948&lang=rus> (дата обращения: 01.03.2023).
2. Закон Республики Беларусь от 13 июля 2012 года «О Следственном комитете Республики Беларусь» (ред. от 07.05.2021). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31230185&pos=5;-106#pos=5;-106 (дата обращения: 01.03.2023).
3. Закон Республики Молдова от 10 ноября 2006 года № 333-XVI «О статусе офицера по уголовному преследованию» // Monitorul Oficial. 2006. № 195–198. Ст. № 918.
4. Закон Республики Молдова от 29 ноября 2007 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты» // Monitorul oficial. 28.12.2007. № 203–206. Ст. 788.
5. Закон Республики Узбекистан от 29 августа 2001 года № 257-II «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан “О прокуратуре”» // URL: <https://lex.uz/docs/105533#105583> (дата обращения: 01.03.2023).
6. Новые Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы КР — что говорит юрист // URL: <https://ru.sputnik.kg/20211210/kodeksy-kyrgyzstan-izmeneniya-imankulov-1054912952.html> (дата обращения: 01.03.2023).
7. Постановление ВЦИК РСФСР от 18 октября 1924 г. «О дополнениях и изменениях Уголовно-процессуального кодекса Р.С.Ф.С.Р» // URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_2214.htm.
8. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 5 сентября 2022 года № 178 «Об утверждении Инструкции по организации надзора за законностью уголовного преследования» // URL: <https://www.gov.kz/memleket/entities/prokuror/about/structure/departments/position/2741/1?lang=ru> (дата обращения: 01.03.2023).
9. Приказ Генеральной прокуратуры РФ № 487 от 24 августа 2021 года «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа и прокурора» // Законность. 2021. № 10.

10. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17 сентября 2021 года № 544 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. 2021. № 12.
11. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 19 января 2022 г. № 11 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания» // Законность. 2022. № 4.
12. Приказ МВД России от 8 ноября 2011 г. № 58 «О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов» // Российская газета. 29 дек. 2011. № 294.
13. Приказ Следственного комитета РФ от 17 октября 2014 г. № 89 «Об объеме процессуальных полномочий руководителей следственных органов Следственного комитета Российской Федерации» // Российская газета. 28 нояб. 2014. № 272.
14. Приказ Следственного комитета РФ от 9 января 2017 года № 2 «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации» // URL: <https://minjust.consultant.ru/documents/35172?items=1&page=1> (дата обращения: 01.02.2023).
15. Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики от 28 октября 2021 года // Газета «Эркин Тоо» от 16 ноября 2021 г., № 122–123.
16. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Армения от 27 июля 2021 года № ЗР-306 // Официальные ведомости Республики Армения, 26 июля 2021 года, 8 августа 2021 года, 28 июля 2021 года.
17. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова от 14 марта 2003 года // URL: https://continent-online.com/Document/?doc_id=30397729#pos=698;-58 (дата обращения: 01.03.2023).
18. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Таджикистан от 3 декабря 2009 г. // URL: http://continent-online.com/Document/?doc_id=30594304 (дата обращения: 01.03.2023).
19. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Узбекистан от 22 сентября 1994 года // URL: <https://lex.uz/docs/111463#186126> (дата обращения: 01.03.2023).
20. Указ Президента Республики Беларусь от 12 сентября 2011 года № 409 «Об образовании Следственного комитета Республики Беларусь» // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2011. № 104. 1/12845.
21. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 13 декабря 1977 года «О внесении изменений и дополнений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы РСФСР» // URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_9504.htm (дата обращения: 01.03.2023).
22. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 14 декабря 1965 года «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» // https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_6335.htm (дата обращения: 01.03.2023).
23. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 15 апреля 1963 года «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» // https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_5945.htm (дата обращения: 01.03.2023).

24. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 24 августа 1966 года «О внесении дополнений и изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» // URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_6456.htm (дата обращения: 01.03.2023).

25. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 8 августа 1983 года «О внесении дополнений и изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» // URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_11683.htm (дата обращения: 01.03.2023).

26. Устинов А. А. Генезис отечественного законодательства о судебном контроле за досудебным производством // Вестник Брянского государственного университета. 2020. № 2. С. 143–150. С. 148.

27. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 404 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 16.

28. Федеральный закон от 28 декабря 2010 года № 403 «О Следственном комитете Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 15.

Научная и учебная литература:

1. Агаев Г. А., Аббасов Ф. Н., Шхагапсоев З. Л. Органы предварительное следствия и дознания в уголовном процессе Азербайджана и их подследственность // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2005. № 3(27). С. 115.

2. Актуальные проблемы уголовного процесса: учебник для вузов / под ред. О. В. Логунова, А. В. Кикотя, Э. К. Кутуева. — Санкт-Петербург: Астерион, 2022. С. 885.

3. Алексеева Е. С., Макаренко М. А., Шестакова С. Д. Сравнительно-правовой анализ моделей уголовного преследования и процессуального руководства в уголовном процессе зарубежных стран // Вестник Дальневосточного юридического института МВД России. 2021. № 4 (57). С. 11.

4. Амплеева Т. Ю. История уголовного судопроизводства России: IX–XIX вв.: автореф. дисс... докт. истор. наук. — Москва, 2009. С. 21–22.

5. Берлявский Л. Г., Расчетов В. А. Самостоятельные следственные органы на постсоветском пространстве: сравнительное исследование // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 1 (62). С. 120.

6. Борова Д. М. Основы теории функционализма в уголовном судопроизводстве: автореф. дисс... канд. юрид. наук. — Ростов-на-Дону, 2011. 48 с.

7. Бибило В. Н. Историко-правовые аспекты организации и функционирования органов досудебного производства по уголовному делу в Белоруси // Журнал Белорусского государственного университета. Право. 2018. № 2. С. 81.

8. Божьев В. П. Процессуальное руководство производством предварительного следствия // Уголовное право. 2008. № 3. С. 67–68.

9. Влиев И. В. Субъекты обнаружения признаков преступления в уголовно-процессуальном законодательстве Азербайджана и России // Государство и право. 2012. № 1. С. 101.
10. Володина Л. М. Назначение уголовного судопроизводства и проблемы его реализации. — Москва, 2018. С. 84–115.
11. Гаврилов Б. Я., Нечаев А. А., Победкин А. В. [и др.]. Процессуальный и ведомственный контроль руководителя следственного органа территориального органа МВД России на районном уровне: научно-практическое пособие. — Москва: Академия управления МВД России, 2020. С. 19.
12. Гамбарян А. С., Оганесян А. А. Возбуждение уголовного производства в проекте нового УПК Республики Армения // Библиотека криминалиста. 2014. № 1. С. 65–70.
13. Геворгян А. Г. Регулирование законодательством Республики Армения участия прокурора в состязательном досудебном уголовном процессе // Публичное и частное право. 2013. № 1 (17). С. 256.
14. Григорьев В. Н. Победкин А. В., Яшин В. Н. Уголовный процесс: учебник. — Москва: Эксмо, 2005. С. 24–25.
15. Гусак В. В. Понятие процессуального руководства расследованием преступлений // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2020. № 3 (41). С. 355.
16. Ерёмин А. В. История отечественной прокуратуры: учебное пособие. — Санкт-Петербург: СПб юрид. ин-т (филиал) Университета прокуратуры РФ, 2018. — 136 с.
17. Звягинцев А. Г. История российской прокуратуры 1722–2012. — Москва: ОЛМА Медиа Групп, 2012 // URL: <https://itexts.net/avtor-aleksandr-grigorevich-zvyagincev/48344-istoriya-rossiyskoy-prokuratury-17222012-aleksandr-zvyagincev/read/page-6.html> (дата обращения: 01.03.2023).
18. История органов следствия России: хрестоматия для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / сост. А. К. Аверченко. — Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. — 223 с.
19. Казинян Г. С. Актуальные проблемы уголовно-процессуального законодательства в третьей Республике Армения (сравнительно-правовое исследование): автореф. дисс... докт. юрид. наук. — Ереван, 2000. С. 10.
20. Карпенко С. В. Михаил Хрущёв, Степан Шешковский и «преображение» Тайной канцелярии в Тайную Экспедицию // Новый исторический вестник. 2010. № 2 (24). С. 58–109.
21. Кони А. Ф. Собр. соч. Том 2. С. 390.
22. Краковский К. П. Политическое дознание во второй половине XIX — начале XX века // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2012. № 5. С. 330.
23. Курас Л. В., Курас Т. Л., Щербаков Н. Н. Иркутская судебная палата (1897–февраль 1917 гг.). — Улан-Удэ, 2003. — 254 с.
24. Курас Т. Л. Надзор за судами и должностными лицами судебного ведомства в пореформенной России второй половины XIX — начала XX в. // Власть. 2015. Том 23. № 6. С. 166–167.

25. Курс русской истории. Соч. в 8 т. — Москва, 1958. Т. 4. С. 165 // URL: <http://russiahistory.ru/fiskal-naya-sluzhba-pri-petre-pervom> (дата обращения: 26.02.2023).
26. Курс уголовного процесса / А. А. Арутюнян, Л. В. Брусницын, О. Л. Васильев и др.; под ред. Л.В. Головки. — Москва: Статут, 2016 // СПС «Консультант Плюс».
27. Лапаев И. С., Алейникова А. Б. Общие положения уголовного процесса: учебное пособие. — Пенза: Изд-во Пензенского гос. ун-та, 2021. С. 12.
28. Макаренко М. А. Уголовно-процессуальные правоотношения с участием прокурора: монография. — Санкт-Петербург: СПбУ МВД России, 2019. — 156 с.
29. Наказ Министра юстиции — Генерал-прокурора чинам прокурорского надзора судебных палат и окружных судов. С.-Петербургъ: Типография Правительствующего Сената, 1896 // Прокуратура Российской империи в документах, 1722–1917: хрестоматия / под. ред. Г. В. Штадлера. 2-е изд., испр. и доп. — Санкт-Петербург: СПб юридический институт (филиал) Университета прокуратуры РФ, 2019. С. 241–268.
30. Образцов А. В. Сущность процессуального руководства предварительным расследованием // Труды Академии управления МВД России. 2017. № 1 (41). С. 33–34.
31. Огородов А. Н. Процессуальная самостоятельность следователя в уголовном судопроизводстве: дисс... канд. юрид. наук. — Москва, 2017. С. 23.
32. Победкин А. В. Модель взаимоотношений прокурора, руководителя следственного органа и следователя (с учётом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации) // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 2 (46). С. 118.
33. Прокуратура Российской империи в документах, 1722–1917: хрестоматия / под. ред. Г. В. Штадлера. 2-е изд., испр. и доп. — Санкт-Петербург: СПб Юрид. ин-т (филиал) Университета прокуратуры РФ, 2019. С. 59–66.
34. Российское законодательство X–XX веков. Том I. М.: Юрид. лит., 1984. С. 162.
35. Российское законодательство X–XX веков. Том 8. С. 294.
36. Рыгалова К. А. Процессуальное руководство в деятельности прокурора // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 4 (117). С. 195–201.
37. Рыгалова К. А. Процессуальное руководство предварительным расследованием в деятельности прокурора // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 4 (7). С. 186.
38. Рябченко А. Г. Правовой статус должностных лиц полиции, уполномоченных осуществлять дознавательно-следственную деятельность в Российской империи (конец XVIII — начало XX века) // Общество и право. 2015. № 3 (53). С. 18–21.
39. Серов Д. О. Высшие администраторы под судом Петра I. (Из истории уголовной юстиции России первой четверти XVIII в.) // Известия Уральского государственного университета. 2005. № 39. С. 53.

40. Серов Д. О. От следственных приставов к судебным следователям: организация следственного аппарата России во второй половине XIX века // Историко-правовые проблемы: новый ракурс. 2014. № 9–1. С. 125.
41. Серов Д. О., Федоров А. В. Дела и судьбы российских следователей: князь Г. Д. Юсупов // Российский следователь. 2016. № 11. С. 51–56.
42. Серов Д. О., Фёдоров А. В. Петр I как следователь // Российский следователь. 2016. № 3. С. 50–56.
43. Серов Д. О., Фёдоров А. В. Следствие при Петре I: следственная канцелярия генерал-прокуратуры и Розыскная контора Вышнего Суда // Российский следователь. 2015. № 7. С. 153
44. Серов Д. О., Фёдоров А. В. Советское следствие: от судебной реформы 1922 г. до преобразований 1928–1929 гг. // Российский следователь. 2015. № 19. С. 49–55.
45. Смирнов А. В., Калиновский К. Б. Уголовный процесс: учебник / под общ. ред. А. В. Смирнова. — Санкт-Петербург: КНОРУС, 2008 // СПС «Консультант Плюс».
46. Спирин А. В. О праве прокурора распоряжаться обвинением // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. № 4 (41). С. 153–155.
47. Сычёв Д. А. Прокурор: от Петра Великого до наших дней. Эволюция функциональной деятельности в уголовном процессе // Юридические исследования. 2015. № 3. С. 72–73.
48. Тисен О. Н. Теоретические и практические проблемы института досудебного соглашения о сотрудничестве в российском уголовном судопроизводстве: дисс... докт. юрид. наук. — Оренбург, 2017. С. 118.
49. Торбин Ю. Г. Становление и развитие процессуального статуса следователя в российском уголовном процессе // Военное право. 2018. № 3 (49). С. 37–47.
50. Уголовно-процессуальное право (уголовный процесс): учебник для вузов / под ред. проф. Э. К. Кутуева; науч. ред. и вступительное слово проф. В. П. Сальникова. — Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский ун-т МВД России; Фонд «Университет», 2019. С. 24.
51. Хащина Э. Э. Разграничение гражданского и уголовного процесса в Московском государстве: ретроспективный анализ // Российский журнал правовых исследований. 2016. № 2 (7). С. 273.
52. Химичева О. В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: автореф... дисс. канд. юрид. наук. — Москва, 2004. С. 3.
53. Хмелёва А. В. Предварительное следствие в России: ретроспективный взгляд // История государства и права. 2016. № 4 (113). С. 151–161.
54. Хоконова М. Р. Институт предварительного расследования по уголовным делам в российском законодательстве дореформенного периода XIX века (историко-правовое исследование): автореф. дис... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2010. — 24 с.
55. Цветков Ю. А. Исторические этапы развития органов предварительного следствия в России // История государства и права. 2015. № 3.

56. Циркуляр Народного комиссариата юстиции РСФСР от 14 октября 1923 года № 217 «Правила по осуществлению прокурорским надзором прав, предоставленных ему ст.ст. 426–429, Уг.-проц. код. и ст.ст. 252–254 Гражд. проц. код.» были установлены пределы прокурорского надзора в части запрета истребования уголовных дел, находящихся производстве следователя, кроме случаев рассмотрения жалоб на его действия // URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1832.htm (дата обращения: 01.03.2023).

57. Чеканов В. Я. Прокурорский надзор в уголовном судопроизводстве. — Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1972. С. 19–21.

58. Чельцов-Бebutov М. А. Курс советского уголовно-процессуального права. Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах. — Санкт-Петербург: Равена, Альфа, 1995. С. 670–671.

59. Чурякова С. Э. Особенности взаимоотношений прокуратуры и следствия по законодательству Узбекистана и России // Молодой ученый. 2014. № 20 (79). С. 504–507.

60. Щапов Я. Н. Древнерусские княжеские уставы XI–XV вв. — Москва, 1976.

61. Юлдошев Р. Р. Прокурорский надзор и уголовное преследование в Республике Таджикистан и Российской Федерации // Прокуратура: вчера, сегодня, завтра (Сухаревские чтения): сборник материалов II Международной научно-практической конференции. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2017. С. 133–134.

Научное издание

Макаренко Максим Анатольевич,
кандидат юридических наук, доцент

**КОНТРОЛЬ, НАДЗОР И ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ РУКОВОДСТВО
В ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА
РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ
(ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ И СРАВНИТЕЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ)**

Монография

Корректор *Фролова А. В.*
Компьютерная вёрстка *Фролова А. В.*
Дизайн обложки *Шеряй А. Н.*

ISBN 978-5-91837-763-5



EDN: NCXOSD



Подписано в печать 07.11.2023. Формат 60×84 ¹/₁₆
Печать цифровая 10,25 п. л. Тираж 100 экз. Заказ № 54/23

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1