

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ»

На правах рукописи

БОГАТОВА Екатерина Владимировна

**КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ И ЕЕ ЭФФЕКТИВНОСТЬ
В СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА**

12.00.09 – уголовный процесс

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель –
кандидат юридических наук, доцент,
заслуженный юрист РФ
Соколов Александр Федорович

Саратов – 2016

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Сущность и виды контрольно-надзорной деятельности за исполнением законов органами расследования в стадии возбуждения уголовного дела.....	18
1.1. Понятие контрольно-надзорной деятельности за исполнением законов в стадии возбуждения уголовного дела.....	18
1.2. Развитие контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела.....	35
1.3. Действующая система контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела.....	52
Глава 2. Эффективность контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела.....	95
2.1. Сущность эффективности контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела: критерии оценки и факторы улучшения результатов	95
2.2. Проблемы повышения эффективности контроля и надзора при приеме и регистрации сообщений о преступлениях.....	115
2.3. Оптимизация системы контроля и надзора при решении вопроса о возбуждении и отказе в возбуждении уголовного дела.....	134
Заключение	184
Список используемых источников.....	189
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	227

Введение

Актуальность темы исследования. Действующая в российском досудебном производстве система контрольно-надзорных отношений в последние годы подверглась существенным изменениям. В результате законодательных новелл 2007, 2010 и 2015 года¹ органы и должностные лица, осуществляющие контрольно-надзорную деятельность (прокурор, суд, руководитель следственного органа, начальник органа и подразделения дознания) получили новые полномочия, которые должны были обеспечить устранение допускаемых органами расследования нарушений закона.

Однако результаты прошедших пяти лет свидетельствуют об отсутствии положительной динамики в данном направлении. Большинство нарушений закона (76 %) органами следствия и дознания допускается в стадии возбуждения уголовного дела. Так, за 2015 год только органами прокуратуры выявлено 3,7 миллионов нарушений, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях (по сравнению с 2011 годом их число увеличилось на 9 %), из них 4 234 связаны с неправомерным отказом в приеме и (или) оставлением без регистрации сообщений о преступлениях. Поставлено на учет 165 556 ранее известных, но по разным причинам неучтенных преступлений. Отменено 19 439 постановления о возбуждении уголовного дела, 2 516 597 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела².

¹ См.: Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830; Федеральный закон от 28 декабря 2010 № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 16; Федеральный закон от 30 декабря 2015 № 440-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 60.

² См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2011, 2015 гг. [Электронный ресурс] URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/85188/> (дата обращения: 21.02.2016).

Порядок осуществления уголовно-процессуальной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела в последние годы также подвергался неоднократным изменениям. В соответствии с Федеральным законом от 4 марта 2013 года № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»¹ сведения, полученные в стадии возбуждения уголовного дела, стало возможно использовать в качестве доказательств. Эти обстоятельства, а также то, что от законного и обоснованного принятия и разрешения заявлений и сообщений о преступлении во многом зависит возможность достижения в последующем назначения уголовного судопроизводства, обуславливают необходимость четкого контроля и надзора за процессуальной деятельностью органов расследования в первой стадии российского уголовного судопроизводства.

Безусловно, отрицательное воздействие на качество контрольно-надзорной деятельности в целом и в стадии возбуждения уголовного дела, в частности, оказывает погоня за количественными показателями, ориентация на «нужные» статистические результаты деятельности различных правоохранительных органов. Сложившаяся порочная практика стала очевидна в настоящее время и для руководителей соответствующих ведомств, которые обращают внимание на необходимость прекратить нарушения в сфере уголовно-правовой статистики по искусственному наращиванию результатов деятельности².

Подобная практика отчасти является следствием и того, что до настоящего времени отсутствуют научно обоснованные критерии оценки эффективности деятельности органов контроля и надзора, в том числе в стадии возбуждения уголовного дела.

¹ См.: СЗ РФ. 2013. № 9. Ст. 875.

² См.: Материалы расширенного заседания коллегии Следственного комитета, посвященное итогам работы за первое полугодие 2014 года и задачам на второе полугодие текущего года. Следственный комитет РФ. Главные новости. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sledcom.ru/actual/408190/> (дата обращения: 14.09.2014).

Все эти обстоятельства делают комплексное исследование вопросов о нормативной регламентации и практике осуществления контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела остро актуальным, имеющим важное теоретическое и практическое значение.

Степень теоретической разработанности темы. Вопросы, связанные с сущностью стадии возбуждения уголовного дела, порядком рассмотрения и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, обеспечением прав граждан в данной стадии процесса, рассматривались многими учеными-процессуалистами (И.С. Дикарев, Н.Б. Жогин, В.М. Корнуков, В.А. Лазарев, А.Р. Михайленко, А.В. Победкин, Ф.Н. Фаткуллин, В.Д. Холоденко, В.Н. Яшин и др.).

Различные аспекты осуществления контрольно-надзорной деятельности в досудебных стадиях процесса были предметом исследования таких авторов, как Ш.М. Абдул-Кадыров, А.Н. Агеев, В.П. Божьев, В.М. Быков, Н.В. Веретенников, С.Е. Вицин, В.В. Волынский, Б.Я. Гаврилов, Л.В. Головкин, В.Н. Григорьев, А.П. Гуляев, К.Ф. Гуценко, Д.И. Ережипалиев, С.П. Ефимичев, О.Д. Жук, Н.Н. Ковтун, Н.А. Колоколов, В.Ф. Крюков, А.М. Ларин, Е.Г. Лиходаев, П.А. Лупинская, Н.С. Манова, В.А. Михайлов, Н.А. Моругина, Т.Г. Морщакова, В.В. Самсонов, М.В. Серебрянникова, А.Ф. Соколов, А.В. Спирин, М.С. Строгович, С.А. Табаков, Ю.В. Францифоров, А.Г. Халиулин, Г.П. Химичева, О.В. Химичева, М.А. Чельцов, И.В. Чепурная, А.В. Чубыкин, А.А. Чувилев, А.Ю. Чурикова, В.А. Шабунин, П.С. Элькинд, Ю.К. Якимович, Н.А. Якубович, Р.В. Ярцев и др.

Разработкой проблем осуществления отдельных форм контроля и надзора в уголовном судопроизводстве в разное время занимались К.И. Амирбеков, Б.В. Андреев, А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров, А.Х. Казарина, Н.Н. Ковтун, К.Ф. Скворцов, Е.Н. Сулова, Г.Д. Харебава и др.

Работы указанных ученых внесли большой вклад в исследование сущности, значения и вопросов эффективности контрольно-надзорной деятельности руководителя следственного органа, начальника органа и подразделения дознания, прокурора и суда в стадии возбуждения уголовного дела. Однако до настоящего времени ни в теории уголовного процесса, ни в теории прокурорского надзора не проведено комплексного исследования контроля и надзора за процессуальной деятельностью по приему, регистрации и разрешению сообщений о преступлении как единого механизма обеспечения законности в стадии возбуждения уголовного дела, не разработаны единые критерии оценки эффективности системы контрольно-надзорной деятельности в целом.

Объект и предмет исследования. *Объектом* исследования выступают уголовно-процессуальная деятельность по контролю и надзору при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлении, а также правоотношения, складывающиеся в процессе осуществления такой деятельности прокурором, судом, руководителем следственного органа, начальником органа и подразделения дознания в стадии возбуждения уголовного дела.

Предмет исследования составляют российские и зарубежные уголовно-процессуальные нормы, регламентирующие начало производства по уголовному делу и контрольно-надзорную деятельность на данном этапе, ведомственные нормативные акты, а также материалы практики применения соответствующих правовых норм.

Цель и задачи диссертационного исследования. *Цель* диссертационного исследования заключается в формировании соответствующего законодательным реалиям и потребностям правоприменительной практики концептуального представления о сущности и назначении контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела, которое может послужить основой повышения эффективности ее осуществления и совершенствования норм уголовно-процессуального законодательства.

Достижение указанной цели исследования обусловило необходимость решения следующих *задач*:

1) раскрыть содержание понятий «контроль» и «надзор», выявить их отличительные признаки в стадии возбуждения уголовного дела, сформулировать определение контрольно-надзорной деятельности в первой стадии уголовного процесса;

2) на основе исследования процесса формирования и исторического развития ведомственного контроля, прокурорского надзора и деятельности суда в стадии возбуждения уголовного дела провести классификацию систем контроля и надзора;

3) определить сущность стадии возбуждения уголовного дела и значение контрольно-надзорной деятельности в реализации ее задач на современном этапе;

4) комплексно исследовать действующую систему контроля и надзора в первой стадии уголовного процесса, выявить предмет и пределы деятельности каждого ее субъекта;

5) сформулировать определение эффективности контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела;

6) разработать критерии оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности в первой стадии уголовного процесса;

7) с учетом выделенных критериев определить эффективность контрольно-надзорной деятельности на этапе приема и регистрации сообщений о преступлениях;

8) сформулировать предложения по оптимизации контрольно-надзорной деятельности прокурора, руководителя следственного органа, начальника органа, подразделения дознания и суда в стадии возбуждения уголовного дела.

Научная новизна исследования определяется авторским подходом к освещению темы: с учетом современного законодательного регулирования и по единому концептуальному замыслу рассмотрена система контрольно-

надзорной деятельности за принятием и разрешением заявлений и сообщений о преступлениях как единый механизм обеспечения законности, прав и интересов граждан в стадии возбуждения уголовного дела, направленный на достижение назначения уголовного судопроизводства.

Это позволило сформулировать общие критерии оценки и показатели эффективности указанной деятельности, определить условия (факторы), влияющие на степень их достижения.

На основе проведенного исследования предложена периодизация этапов становления и развития контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела; выделены признаки, позволяющие охарактеризовать систему контрольно-надзорных отношений в рассматриваемой стадии процесса, существовавшую в различные исторические периоды, как классическую, смешанную либо неоклассическую.

В диссертации дано определение сущности прокурорского и судебного надзора, ведомственного контроля как элементов единой системы контроля и надзора в первой стадии российского уголовного процесса, сформулированы предложения и рекомендации, направленные на совершенствование уголовно-процессуального законодательства и практики реализации полномочий прокурора, суда, руководителя следственного органа, начальника органа и подразделения дознания по осуществлению контроля и надзора за процессуальной деятельностью следователя и дознавателя в стадии возбуждения уголовного дела.

Научная новизна диссертационного исследования выражается в следующих **основных положениях, выносимых на защиту**:

1. Изменения, внесенные в последние годы в порядок осуществления деятельности в стадии возбуждения уголовного дела, свидетельствуют о том, что ныне законодатель допускает активное собирание доказательств, изобличающих лицо в совершении преступления, уже в первой стадии уголовного судопроизводства. Поэтому уровень правозащитного потенциала стадии возбуждения уголовного дела существенно определяет возможность достижения

в последующих стадиях процесса общего назначения уголовного судопроизводства. Необходимость защиты прав и законных интересов лиц, в отношении которых осуществляется предварительная проверка, делает стадию возбуждения уголовного дела своеобразным фильтром, призванным оградить лицо от необоснованного уголовного преследования и привлечения к ответственности и, как следствие, существенно повышает значение контрольно-надзорной деятельности за законностью, обоснованностью и своевременностью принятия и разрешения заявлений и сообщений о преступлении.

2. Контрольно-надзорная деятельность прокурора, суда, руководителя следственного органа, начальника органа и подразделения дознания в стадии возбуждения уголовного дела во многом определяется содержанием данной стадии и установленным законом порядком принятия решений о начале производства по делу либо отказе в этом. Система контроля и надзора должна представлять собой единый механизм обеспечения законности, обоснованности и эффективности деятельности органов следствия и дознания при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в целях достижения назначения уголовного судопроизводства, осуществляемый прокурором, судом, руководителем следственного органа, начальником органа и подразделения дознания.

В ходе становления и развития системы контроля и надзора в рассматриваемой стадии процесса могут быть выделены несколько этапов развития законодательства, связанных с поиском наиболее оптимального варианта соотношения полномочий между субъектами системы. В зависимости от этого в различные исторические периоды система контрольно-надзорных отношений выглядела либо как классическая, либо как смешанная.

Действующую ныне систему контроля и надзора за законностью и обоснованностью деятельности в стадии возбуждения уголовного дела, с учетом субъектов, осуществляющих контроль и надзор, и того, как распределены между ними соответствующие полномочия, можно охарактеризовать как неоклассическую.

3. Прокурорский надзор как элемент системы контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела представляет собой деятельность прокурора по проверке законности действий (бездействий) и решений следователя и дознавателя по приему, регистрации и разрешению сообщений о преступлениях, включающую право требовать устранения выявленных нарушений (в том числе путем отмены итоговых решений, принимаемых в данной стадии процесса). Исходя из объема и характера предоставленных прокурору в стадии возбуждения уголовного дела полномочий, его надзорную деятельность можно условно отнести к классическому типу прокурорского надзора, при котором он лишен права принимать самостоятельные итоговые решения и вмешиваться в деятельность поднадзорных органов, в связи с отсутствием организационной подчиненности между субъектом и объектом надзора.

4. Деятельности суда в стадии возбуждения уголовного дела в большей степени присущи признаки надзора, так как она:

- осуществляется не за подчиненными должностными лицами, а за деятельностью самостоятельных органов;

- осуществляется не по инициативе суда, а только в случае поступления жалобы на действия (бездействия) и решения органов предварительного расследования и прокурора и в пределах поступившей жалобы;

- ограничена определенным предметом - защитой прав граждан от их незаконного ущемления. При этом суд не имеет права вмешиваться в деятельность соответствующих органов, давать им указания и самостоятельно устранять выявленные нарушения.

Тем самым деятельность суда в стадии возбуждения уголовного дела может быть охарактеризована как судебный надзор за законностью и обоснованностью действий (бездействий) и решений дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, следователя, руководителя следственного органа и прокурора, которые способны причинить вред конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизвод-

ства либо затруднить доступ граждан к правосудию, осуществляемый в случае поступления жалобы и в ее пределах.

5. Ведомственный контроль в стадии возбуждения уголовного дела представляет собой деятельность руководителя следственного органа, начальника органа и подразделения дознания, имеющую постоянный характер и осуществляемую в форме проверки законности, целесообразности, объективности и разумности сроков производимых действий, принимаемых решений подчиненными следователями и дознавателями при приеме регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, с правом в определенных случаях устранять нарушения и применять меры воздействия.

6. Эффективность контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела можно определить как способность уполномоченных субъектов путем использования всей полноты предоставленных им законом способов и средств получить такой результат, который в последующем обеспечивает достижение общего назначения уголовного судопроизводства.

7. Оценка эффективности системы контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела должна осуществляться, исходя из следующих критериев: оптимальность и рациональность; полнота использования имеющихся средств; разумность сроков.

Каждый критерий имеет собственные показатели его оценки.

8. Эффективность контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела зависит также от ряда условий (факторов): качества правовой регламентации деятельности в стадии возбуждения уголовного дела в целом и полномочий каждого субъекта контроля (надзора); законности, обоснованности и качества актов надзора и контроля; уровня координации контрольно-надзорной деятельности; кадрового фактора.

9. В целях оптимизации и повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела в УПК РФ необходимо внести следующие изменения и дополнения:

а) дополнить часть 1 статьи 39 пунктом 2.2 следующего содержания: «ежедневно проверять соблюдение порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях; изучать находящиеся на рассмотрении у подчиненных сотрудников материалы проверок до принятия по ним процессуальных решений, давать письменные указания о проведении конкретных проверочных действий в целях установления обстоятельств, имеющих значение для вынесения законных, обоснованных и мотивированных постановлений»;

б) дополнить часть 1 статьи 40.1 пунктом 1.1 следующего содержания: «ежедневно проверять соблюдение порядка приема, регистрации и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях»;

в) часть 4 статьи 146 изложить в следующей редакции: «Копия постановления руководителя следственного органа, следователя, дознавателя о возбуждении уголовного дела направляется прокурору не позднее трех часов с момента его вынесения. Материалы проверки направляются прокурору не позднее 24 часов с момента получения требования об этом. При возбуждении уголовного дела капитанами морских или речных судов, находящихся в дальнем плавании, руководителями геолого-разведочных партий или зимовок, начальниками российских антарктических станций или сезонных полевых баз, удаленных от мест расположения органов дознания, главами дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации прокурор незамедлительно уведомляется указанными лицами о начале расследования. В данном случае постановление о возбуждении уголовного дела передается прокурору незамедлительно при появлении для этого реальной возможности.

Если руководитель следственного органа признает постановление следователя о возбуждении уголовного дела незаконным и необоснованным, он вправе отменить его не позднее 24 часов с момента его вынесения.

Если прокурор признает постановление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, он вправе в срок не позднее 24 часов с

момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, либо на протяжении всего срока предварительного расследования, если уголовное дело возбуждено с нарушением ст. 448 настоящего Кодекса, отменить постановление о возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление, копию которого незамедлительно направляет должностному лицу, возбудившему уголовное дело.

О принятом решении руководитель следственного органа, следователь, дознаватель незамедлительно уведомляют заявителя, а также лицо, в отношении которого возбуждено уголовное дело»;

г) дополнить статью 125 частями 1.1, 1.2 и 1.3 следующего содержания:

«1.1. Судья, принимавший участие в рассмотрении жалобы в порядке настоящей статьи, не может рассматривать дело по существу.

1.2. Следователь с согласия руководителя следственного органа обжалует в судебном порядке постановление прокурора об отмене постановления о возбуждении уголовного дела, вынесенного по факту совершения преступления.

1.3. Судья в ходе проверки законности решений о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела в случае необходимости имеет право затребовать материалы проверки сообщения о преступлении, давать оценку правильности квалификации деяния».

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая значимость работы состоит в том, что сформулированные в ней выводы и рекомендации о сущности системы контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела, ее совершенствовании в условиях реформирования уголовно-процессуального законодательства, способах оценки эффективности деятельности органов расследования, прокуратуры и суда на данном этапе вносят вклад в развитие науки уголовного процесса и могут служить основой для дальнейших дискуссий и теоретических разработок в рассматриваемой области.

Практическая значимость диссертации заключается в возможности использования содержащихся в ней научных положений, выводов и предложений в законотворческой деятельности при совершенствовании уголовно-процессуального законодательства; в практической деятельности прокуроров, органов расследования и суда, при комплексной оценке их деятельности, а также в процессе преподавания учебных курсов «Уголовно-процессуальное право (уголовный процесс)», «Правоохранительные органы», «Прокурорский надзор», профессиональной переподготовке и повышении квалификации работников прокуратуры, органов предварительного расследования, суда, при подготовке научных и учебно-методических работ по данной проблематике для аспирантов, магистрантов и студентов.

Достоверность и обоснованность формулируемых выводов и предложений обеспечивается применением соответствующей методологии, изучением достаточного объема научной литературы и правовых источников, репрезентативностью эмпирических данных, собранных и используемых в процессе диссертационного исследования, а также апробацией полученных научных результатов.

Методологическую основу исследования составляют диалектический подход и основанные на нем общенаучные и специальные, применяемые в юриспруденции, методы познания: анализ и синтез, системный, логический, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, формально-юридический, правового моделирования. Применялись также методы эмпирического уровня: статистический, анкетный опрос, неформализованное интервьюирование.

Теоретической основой диссертационной работы послужили труды отечественных и зарубежных авторов, посвященные изучению проблем стадии возбуждения уголовного дела и контрольно-надзорной деятельности на данном этапе уголовного судопроизводства, а также эффективности прокурорского надзора, судебного и ведомственного контроля в досудебном производстве.

В процессе написания работы использовались труды в области теории и истории государства и права, административного права, прокурорского надзора, социологии, психологии, экономики и других наук; проанализированы теоретико-правовые позиции, изложенные в решениях Европейского Суда по правам человека, постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации и Пленума Верховного Суда Российской Федерации, относящиеся к теме исследования.

Правовую базу исследования образуют Конституция Российской Федерации, нормы уголовно-процессуального, уголовного и иного российского законодательства, решения Конституционного Суда РФ, разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, ведомственные нормативные акты Следственного комитета, Министерства внутренних дел и прокуратуры РФ, относящиеся к теме исследования.

В процессе работы автор обращался к законодательству стран ближнего и дальнего зарубежья.

Эмпирическая база исследования включает:

- материалы опубликованной практики судебного контроля, прокурорского надзора и деятельности органов предварительного расследования различных ведомств Республики Дагестан, Республики Татарстан, Чеченской Республики, Ставропольского края, Ивановской, Калужской, Ростовской и Саратовской областей;

- материалы 263 уголовных дел из архивов судов и практики органов предварительного расследования Заводского, Кировского, Фрунзенского районов г. Саратова за период с сентября 2011 г. по март 2016 г.;

- данные статистической информации и ведомственных обобщений результатов прокурорского надзора, следственной и судебной деятельности за 2011-2016 гг.;

- итоги анкетирования 177 помощников прокуроров, работающих в различных регионах Российской Федерации, обучавшихся на курсах повышения квалификации в Саратовской государственной юридической акаде-

мии, 50 следователей различных ведомств, 50 судей Республики Адыгея, Краснодарского и Ставропольского краев, Ростовской и Саратовской областей.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на кафедре уголовного процесса ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Основные выводы и положения диссертационного исследования нашли отражение в выступлениях автора на международных и всероссийских научно-практических конференциях: «Современная юридическая наука и правоприменение» (г. Саратов, 3-4 июня 2011 г.), «Право и его реализация в XXI веке» (г. Саратов, 29-30 сентября 2011 г.), «Современная юридическая наука и правоприменение» (г. Саратов, 1-2 июня 2012 г.), «Политико-правовые технологии разрешения конфликтных ситуаций между властью, общественными организациями и СМИ» (г. Саратов, 1-2 июля 2013 г.), «Конституция Российской Федерации – правовая основа развития современной российской государственности» (г. Саратов 19-20 сентября 2013 г.), «Конституция в эпоху глобализации» (г. Саратов, 12, 13, 17 декабря 2013 г.), «Право и правоохранительная деятельность» (г. Саратов, 1-2 июля 2014 г.), «Судебные решения в уголовном судопроизводстве и их юридическая сила» (г. Саратов, 28 мая 2015 г.), «Право и правоохранительная деятельность» (г. Саратов, 24-25 апреля 2015 г.), «Взаимодействие институтов власти и общества в сфере защиты прав человека» (г. Саратов, 1-2 июля 2015 г.); «Актуальные проблемы предварительного расследования» (г. Н. Новгород, 21 октября 2015 г.), «Следственная деятельность: прошлое, настоящее, будущее» (г. Саратов, 10 ноября 2015 г.); «Уголовный процесс и криминалистика: история и современность: Криминалистические чтения памяти заслуженного деятеля науки Республики Беларусь, доктора юридических наук, профессора Н.И. Порубова» (г. Минск, 3 декабря 2015 г.), «Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения» (г. Иркутск, 14 декабря 2015

г.), «Право и правоохранительная деятельность» (г. Саратов, 21 апреля 2016 г.).

Результаты исследования отражены в 26 опубликованных автором работах общим объемом 9,74 а.л., 4 из которых – в рецензируемых научных изданиях, включенных в Перечень ВАК при Министерстве образования и науки РФ.

Основные положения диссертационной работы используются при подготовке программ и планов семинарских занятий, а также в ходе преподавания курсов «Прокурорский надзор» и «Правоохранительные органы» в ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Глава 1. Сущность и виды контрольно-надзорной деятельности за исполнением законов органами расследования в стадии возбуждения уголовного дела

1.1. Понятие контрольно-надзорной деятельности за исполнением законов в стадии возбуждения уголовного дела

В научной литературе содержание и соотношение понятий контроля и надзора не раз были предметом исследования как в теории права, так и в отраслевых науках¹. Обусловлено это тем, что термины «контроль» и «надзор» широко используются в законодательстве при определении назначения, функций, статуса и формы деятельности государственных органов, в том числе, прокуратуры, суда, органов следствия и дознания.

Если обратиться к толковым словарям, то можно заметить взаимопроникновение значений названных терминов. Так, термин «надзор» определяется как «присмотр, насматривать, наблюдать; надзиратель – смотритель, насмотрщик»²; «наблюдение, присмотр за кем-либо, чем-либо с целью контроля, охраны; наблюдение специальных учреждений, органов власти, общественных организаций, обычно с целью контроля»³; «наблюдение с целью присмотра проверки; группа лиц, орган для наблюдения за кем-либо, чем-либо»⁴. В свою очередь термин «контроль» имеет различное значение. С одной стороны, под контролем понимается «проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора»⁵. С другой – проводится тесная взаимосвязь

¹ См.: Государственное управление и административное право / под ред. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, М.И. Пискотина. М., 1978; *Омаров А.М.* Социальное управление: Некоторые вопросы теории и практики. М., 1980 и др.

² *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. М., 1999. Т. 2. С. 401.

³ Словарь современного русского литературного языка: в 17 т. / под ред. В.И. Чернышева. Т. 7. М., 1958. С. 150.

⁴ *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1989. С. 377.

⁵ *Погодина Н.А., Карелин К.В.* Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 72-74.

между контролем, руководством и управлением¹. Называется и иное назначение контроля².

Во многих понятиях контроля в качестве его отличительных признаков называются «руководство» и «управление»³, что, с этимологической точки зрения, создает тесную связь между указанными терминами и понятием «контроль» и определяет основное содержание последнего. Поэтому в науке его называют, с одной стороны, формой юридической деятельности по обеспечению охраны интересов общества и государства, защиты прав и свобод граждан,⁴ а с другой, методом или способом проверки фактического выполнения закона, иного нормативного или индивидуального предписания, распоряжения, задания, норматива, то есть всей деятельности подконтрольных органов и организаций; проверки путей и средств выполнения закона, иного правового предписания, задания, поручения, позволяющего оценить работу конкретных лиц, оценить, как достигнуты результаты; принятия мер в процессе контроля для оценки, исправления положения, устранения недостатков, поощрения или, наоборот, наказания⁵.

¹ См.: Словарь русского языка: в 4т. / под общ. ред. А.П. Евгеньевой. М., 1988. Т.4. С. 507.

² См., например: *Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник для вузов. М., 2000. С. 608; *Старосьцяк Е.* Элементы науки управления. М., 1965. С. 199; *Афанасьев В.Г.* Человек в управленческом общении. М., 1977. С. 125; *Тарасов А.М.* Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 26; *Горшенев В.М., Шахов И.Б.* Контроль как правовая форма деятельности. М., 1987. С.23; *Зеркин Д.П., Игнатов В.Г.* Основы теории государственного управления: курс лекций. Ростов н/Д, 2000. С.200; *Бурцев В.В.* Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации. М., 2002. С.34; *Афанасьев В.Г.* Человек в управлении обществом. М., 1977. С. 125; *Рябко А.И.* Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории): дис. ... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 66-69; *Галанина Л.А.* Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации. М., 2001. С. 19; *Чиркин В.Е.* Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 10.

³ См.: *Кудрявцев Л.И.* Юридический словарь. М., 1956. С. 512; *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1973. С. 15.

⁴ См.: *Беляев В.П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 24.

⁵ См.: *Адушкин Ю.С., Манохин В.М.* Российское административное право: учебник. Саратов, 2003. С. 242.

Не меньше внимания в литературе уделено и сущности надзора, его отличию от контроля¹. Так, М.Л. Баранов определяет надзор как автономную форму юридической деятельности по укреплению законности и правопорядка, предупреждению и пресечению правонарушений, обеспечению прав и свобод граждан и охраняемых законом прав и интересов общества и государства². Чаще всего называют следующие признаки, отличающие надзор от контроля:

отсутствие отношений подчиненности надзирающих органов с поднадзорными;

оценка деятельности поднадзорного объекта только с точки зрения правовых предписаний;

невмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорного органа;

должностные лица органов надзора не наделены правом применения мер взыскания за допущенные нарушения законности³.

Следует отметить, что надзор в отличие от контроля не содержит признаков руководства и управления, которые являются определяющими для контроля. Кроме того, если брать прокурорский надзор, то в качестве при-

¹ См.: *Шалумов М.С.* Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // *Государство и право.* 1999. №1. С.79-85; *Николаева Л.А.* Теоретические и практические проблемы обеспечения законности в советском государственном управлении: дис. ... д-ра юрид. наук. Л., 1973. С.17; *Шорина Е.В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 110; *Авакьян С.А., Барабашев Г.В.* Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов // *Вестник МГУ. Сер. Право.* 1984. № 1. С. 14; *Венгеров А.Б., Казьмин И.Ф., Мицкевич А.В., Николаева М.Н.* и др. Основы теории государства и права / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1982. С. 65; *Гейвандов Я.А.* Содержание и основы направления государственной надзорно-контрольной деятельности в банковской сфере // *Юрист.* 2000. № 6. С. 24; *Бессарабов В.Г.* Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С.17.

² Подробнее об этом см.: *Баранов М.* Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса // *Право и жизнь.* 2011. № 189 (3). С. 68-100.

³ См.: *Беляев В.П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2006. С. 330; *Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова и М.С. Студеникиной.* М., 2008. С. 404 – 405.

знака можно назвать в том числе и осуществление надзора в отношении контролирующих органов. Другими словами, контроль и надзор, как правило, называют самостоятельными видами юридической деятельности, осуществляемой отдельными органами, выполняющими правообеспечительные функции¹.

Однако не все ученые придерживаются мнения о различии контроля и надзора. Некоторые авторы объединяют эти понятия. Одни – включают прокуратуру в систему органов контроля, называя наблюдение и проверку исполнения принятых решений и правовых норм контрольной деятельностью². Другие – объединяют понятия контроля и надзора единым термином «надзор», осуществляемый прокуратурой, судом, органами народного контроля и другими правоохранительными органами³. Третьи – отмечают, что в широком смысле контроль как социально-правовое явление прорисовывается в виде двух самостоятельных направлений: собственно контроля и надзора⁴. Из них более узким является надзор, который выступает видом контроля⁵.

Что касается сферы уголовного судопроизводства и его первоначальной стадии возбуждения уголовного дела, то здесь наряду с устоявшимися мнениями относительно контроля и надзора имеют место и разногласия. Не вызывает возражений, что основной формой надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела является прокурорский надзор, который представляет собой проверку исполнения законов органами следствия и доз-

¹ См.: *Шалумов М.С.* Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1. С. 79-85.

² См.: *Шорина Е.В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 110; *Авакьян С.А., Барабашев Г.В.* Советы и совершенствование деятельности местных контрольных органов // Вестник МГУ. Сер. Право. 1984. № 1. С. 14.

³ См.: *Венгеров А.Б., Казьмин И.Ф., Мицкевич А.В., Николаева М.Н.* и др. Основы теории государства и права: учебник / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1982. С. 65.

⁴ См.: *Гейвандов Я.А.* Содержание и основы направления государственной надзорно-контрольной деятельности в банковской сфере // Юрист. 2000. № 6. С. 24.

⁵ См.: *Бессарабов В.Г.* Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001. С. 17.

нения. Поэтому большинство работников органов прокуратуры, суда и следствия разделяют понятия «контроль» и «надзор» (табл. 1).

Таблица 1

**Результаты анкетирования работников органов расследования,
прокуратуры и суда***

Понятия «контроль» и «надзор»	Следователи	Прокуроры	Судьи
Разное значение	47 (94%)	168 (94,9%)	48 (96%)
Сходное значение	3 (6%)	9 (5,1%)	2 (4%)

* См.: Приложения 2, 4, 6.

Полномочия прокурора в уголовном судопроизводстве подвержены постоянному реформированию, в результате чего меняются и признаки, характеризующие прокурорский надзор. В зависимости от характера полномочий, которыми был наделен прокурор в разные периоды развития законодательства, надзор условно можно разделить на два вида: классический и смешанный.

Классический вид надзора представляет собой деятельность, обладающую рядом следующих характерных признаков:

имеет свой предмет, объект, пределы, цели, задачи и распространяется практически на все сферы общественной жизни (экономическую, политическую, социальную и т.д.);

предметом выступает только законность тех или иных действий и решений поднадзорных органов;

осуществляется всегда опосредованно, в том смысле, что субъект не имеет полномочий по непосредственному устранению выявленных нарушений и не вмешивается в деятельность поднадзорных органов. Это обусловлено отсутствием организационной соподчиненности между субъектом и объектом надзора.

Представляется, что данному виду в целом присущи признаки, характеризующие общее понятие «надзор», которое было исследовано нами ранее.

Смешанный вид надзора формируется в том случае, если субъект наделяется одновременно надзорными и контрольными полномочиями. Разграничить эти функции становится достаточно сложно и появляется иллюзия тождественности самих понятий. Его отличительные признаки состоят в следующем:

возможность осуществления надзора как за деятельностью должностных лиц, находящихся в непосредственном подчинении (следователи прокуратуры до 2007 г.), так и опосредованно (за деятельностью других органов следствия и дознания);

широкий предмет, в который входит не только законность, но и целесообразность деятельности поднадзорных органов;

наличие властных полномочий (возможность вмешиваться в деятельность поднадзорных объектов, давать обязательные для исполнения указания, самостоятельно устранять нарушения закона);

принимать на себя полномочия поднадзорных органов (осуществлять проверку и расследование преступлений).

Такое положение, когда прокурор обладал всей полнотой власти над органами следствия и дознания, существовало до 2007 г. После проведенной реформы надзор в досудебном процессе приобретает признаки классического, но в стадии возбуждения уголовного дела он имеет свои особенности. Необходимость быстрого реагирования на нарушения закона в стадии возбуждения уголовного дела вызывает потребность наделения прокурора полномочиями, нетипичными для реализуемой им функции, что обуславливает и особенности самого надзора в данной сфере. Так, прокурор в стадии возбуждения уголовного дела имеет полномочия, по характеру напоминающие властные. Своим постановлением в соответствии с ч. 4 ст. 146 и ч. 6 ст. 148 УПК РФ он *может отменить* незаконные решения следователя о возбуждении и отказе в возбуждении уголовного дела. На первый взгляд, здесь усматривается признак, характерный для контроля – самостоятельное устранение выявленных нарушений. Однако предоставленное прокурору

право не имеет финальной завершенности, то есть он не может требовать или давать указания о принятии следователем иного решения. Поэтому данное полномочие не нарушает принципа разделения функций между различными органами.

Вместе с тем, хотя прокурор и не вмешивается в процесс проведения следственной проверки, но фактически в соответствии с ч. 6 ст. 148 УПК РФ он наделен правом *дачи указаний* о проведении дополнительных мероприятий, перечень которых содержится в постановлении, отменяющем решение следователя об отказе в возбуждении уголовного дела. В данном полномочии также присутствуют признаки контроля, однако это можно расценивать как обоснование законности принятого прокурором решения, так как непринятие следователем всех возможных мер к установлению обстоятельств дела, в свою очередь, является нарушением действующих процессуальных норм.

Еще одной особенностью надзора в стадии возбуждения уголовного дела являются *сроки и периодичность* проводимых проверок. В связи с тем, что стадия осуществляется в короткий промежуток времени, а нарушения прав граждан влекут значительные последствия, прокурорский надзор должен осуществляться постоянно, а для отмены незаконных решений устанавливаются сроки более сжатые, чем в стадии расследования уголовного дела. Для отмены незаконного постановления следователя о возбуждении уголовного дела у прокурора есть всего 24 часа с момента поступления материалов. Для отмены прокурором незаконных постановлений в стадии расследования установлены более продолжительные сроки. Так, в соответствии с ч. 1.1 ст. 211 и ч. 1 ст. 214 УПК РФ решение руководителя следственного органа или следователя о приостановлении или прекращении уголовного дела прокурор отменяет в течение 14 суток.

Характерной чертой надзора на данном этапе можно признать и *объем* проверки законности принятия, регистрации и разрешения сообщений о преступлении. Прокурор должен проверить огромный массив документов, в ко-

торых может содержаться информация об укрытых преступлениях, а также провести сверку имеющихся сведений с данными других органов (страховыми компаниями, медицинскими учреждениями и т.д.). Обнаружив признаки преступления при проведении других проверок, прокурор *направляет материалы* для решения вопроса об уголовном преследовании, что служит самостоятельным поводом для возбуждения уголовного дела.

Таким образом, *прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела* с учетом указанных особенностей можно отнести к классическому виду и обозначить его как деятельность по проверке законности действий (бездействий) и решений следователя и дознавателя по приему, регистрации и разрешению сообщений о преступлениях, включающую право требовать устранения выявленных нарушений (в том числе, путем отмены итоговых решений, принимаемых в данной стадии процесса).

Контроль в стадии возбуждения уголовного дела, как правило, делят на два вида, в зависимости от субъекта его реализации: ведомственный и судебный¹. Первый вид контроля осуществляется руководителем следственного органа, начальника органа, подразделения дознания.

Понятие ведомственного контроля широко используется в нормативно-правовых актах, регламентирующих деятельность отдельных правоохранительных органов, а также в приказах, издаваемых органами следствия, дознания и прокуратурой². Однако значение указанного термина в законодательстве не приводится.

¹ См., например: *Петров А.В.* Соотношение прокурорского надзора с судебным и ведомственным контролем // *Законность.* 2013. № 4. С. 20-24.

² Понятие процессуальный контроль упоминается и в Федеральном законе от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (в ред. от 3 февраля 2014 г.); Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 3 февраля 2014 г.) содержит отсылочную норму, в ч. 2 ст. 49 указывается, что «ведомственный контроль за деятельностью полиции осуществляется в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел». Вместе с тем руководителями ведомств издаются отдельные приказы, регламентирующие данный вид деятельности. Например, Приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации»; Приказ ФССП России от 9 июля 2013 г. № 238 «Об утверждении

В литературе исследуемое понятие определяется по-разному. Так, В.П. Ашитко под функцией процессуального контроля, выполняемой руководителем следственного подразделения, понимает деятельность, осуществляемую в соответствии с требованиями УПК РФ по выявлению, устранению, предупреждению нарушений законности подчиненными ему следователями при приеме, регистрации, учете, рассмотрении заявлений (сообщений) о преступлениях, их раскрытии, расследовании и профилактике¹.

С.А. Табаков под ведомственным процессуальным контролем руководителя следственного органа понимает регламентированную уголовно-процессуальным законом деятельность, в содержание которой могут входить проверка законности и обоснованности процессуальных решений, руководство предварительным расследованием, принятие мер по организации предварительного следствия, применение полномочий, направленных на устранение выявленных нарушений закона².

По мнению Х.С. Таджиева, функция руководителя следственного органа в процессуальном руководстве расследованием преступлений осуществляется методом ведомственного контроля, заключающимся в надлежащей организации следственной работы в возглавляемом подразделении процессуально³.

Положения об организации процессуального контроля за проведением проверок сообщений о преступлениях и осуществлением дознания в территориальных органах Федеральной службы судебных приставов»; Приказ Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. № 3 «Об организации процессуального контроля при возбуждении ходатайств о продлении срока предварительного следствия, избрания и продления срока меры пресечения в виде заключения под стражу» (в ред. от 2 декабря 2011 г.); Приказ Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. № 1 «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации»; Приказ МВД РФ от 8 ноября 2011 г. № 58 «О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов».

¹ См.: Ашитко В.П. Функция контроля начальника следственного управления в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 37.

² См.: Табаков С.А. Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей и дознавателей органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 14.

³ См.: Таджиев Х.С. Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений: вопросы теории и практики. Ташкент, 1985. С. 71.

Как видно, в литературе встречаются различные наименования данного вида контроля: «ведомственный контроль», «ведомственный процессуальный контроль» или «процессуальный контроль». Ввиду наличия такого многообразия следует уяснить, есть ли между ними принципиальные отличия и какое понятие более полно отражает сущность деятельности руководителей и начальников указанных органов.

В связи с этим следует подробно остановиться на терминах «процессуальный» и «ведомственный». Понятие «процессуальный» в толковом словаре Т.Ф. Ефремовой определяется как свойственный процессу, характерный для него. Здесь же под «процессом» понимается совокупность последовательных действий, направленных на достижение определенного результата¹. Таким образом, *процессуальный контроль* можно определить как закрепленную в процессуальном кодексе деятельность должностного лица по проверке законности действий и решений и принятию мер к предупреждению, пресечению и устранению нарушений.

Толковый словарь С.И. Ожегова определяет понятие «ведомственный» как ограниченный узкими интересами только своего ведомства, учреждения². Другие словари дают сходные значения: 1) свойственный ведомству, характерный для него; 2) принадлежащий ведомству; 3) ограниченный интересами только своего ведомства³. Опираясь на указанные определения, многие ученые высказывают возражения против обозначения процессуального контроля ведомственным, обосновывая свою точку зрения тем, что он носит публичный, общегосударственный характер и регламентирован уголовно-процессуальным законодательством, а не ведомственными нормативными актами⁴. Однако, на наш взгляд, такая формулировка слишком прямолинейна

¹ См.: Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный. М., 2000. С. 943.

² См.: Ожегов С.И. Указ. раб. С. 198.

³ См.: Ефремова Т.Ф. Указ. раб. С. 224.

⁴ См., например: Михайлов В.А. Меры пресечения в российском уголовном процессе. М., 1996. С.217; Гаврилов Б.Я. О некоторых проблемных вопросах реализации органами предварительного следствия правовых норм о защите конституционных прав и

и не отражает сущности вопроса. Термин «ведомственный» в рассматриваемых ситуациях означает принадлежность к определенному органу. То есть контрольные полномочия соответствующего руководителя реализуются в отношении непосредственных подчиненных в пределах одного ведомства. А цели, задачи и полномочия должностных лиц, осуществляющих контроль такого рода, устанавливаются как федеральным законодательством, так и ведомственными приказами и указаниями¹.

Проведя анализ сущности ведомственного контроля, следует согласиться с М.Г. Ковалевой, которая выделяет следующие характерные признаки, присущие данному виду деятельности:

- 1) постоянный характер (руководитель (начальник) должен систематически проводить проверки деятельности подчиненных должностных лиц);
- 2) оперативность реагирования на выявленные нарушения закона и возможность их незамедлительного устранения;
- 3) допустимость применения к лицам, совершившим несущественные нарушения закона, мер дисциплинарного воздействия;
- 4) приближенность к объекту контрольной деятельности;
- 5) осуществление контроля как за законностью, так и за целесообразностью деятельности следователей и дознавателей (руководитель (начальник) имеет право вмешиваться в процесс, направлять ход расследования, давать обязательные для исполнения указания и т.д.);

свобод человека и гражданина // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2001. № 1. С. 457; *Попов И.А.* Расследование преступлений, связанных с пожарами: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1998. С. 40; *Химичева О.В.* Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства. М., 2004. С. 101.

¹ См., например: Приказ ФССП РФ от 16 февраля 2010 г. № 66 «Об утверждении Положения об организации процессуального контроля при проверке сообщений о преступлениях и осуществлении дознания в территориальных органах Федеральной службы судебных приставов» // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2010. № 4; Приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

б) персональная ответственность руководителя за допущенные нарушения закона, обуславливающая необходимость повышения качества контрольной деятельности¹.

Указанные признаки в целом характеризуют данную деятельность как управленческую, руководящую.

На основании вышесказанного *ведомственный контроль в стадии возбуждения уголовного дела* следует понимать как деятельность руководителя следственного органа, начальника органа и подразделения дознания, имеющую постоянный характер, и осуществляемую в форме проверки законности, целесообразности, объективности и разумности сроков производимых действий, принимаемых решений подчиненных следователей и дознавателей при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, с возможностью в определенных случаях устранять нарушения и применять меры воздействия.

Как отмечается в научной литературе, в зависимости от характера полномочий ведомственный контроль можно подразделить на два вида: процессуальный и организационный². Другими словами, понятие «ведомственный контроль» является более общим – родовым – и характеризует одну из функций соответствующего субъекта. Процессуальный контроль в свою очередь представляет собой лишь часть ведомственного и указывает на характер предоставленных полномочий.

Другой вид контроля – судебный – представляет собой совершенно иной вид деятельности. Он не раз являлся предметом самостоятельного исследования³, однако такое наименование деятельности суда вызывает ряд со-

¹ См.: Ковалева М.Г. Возбуждение уголовного дела и обеспечение его законности и обоснованности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2005. С. 15.

² См., например: Гуткин И.М. Вопросы совершенствования процессуального и организационного руководства в сфере дознания // Совершенствование уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел. Труды Академии МВД СССР. М., 1984. С. 4; Петров А. Соотношение прокурорского надзора с судебным и ведомственным контролем // Законность. 2013. № 4. С. 20.

³ См., например: Чепурная И.В. Судебный контроль в досудебном уголовном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Сбоев А.С. Меха-

мнений. Данное положение обусловлено *признаками, характеризующими судебный контроль* как в досудебных стадиях в целом, так и относительно стадии возбуждения уголовного дела.

Во-первых, данный вид контроля осуществляется не за подчиненными должностными лицами, а за деятельностью совершенно самостоятельных органов.

Во-вторых, проверки проводятся только в случае поступления жалобы на действия (бездействия), решения дознавателя, начальника подразделения и органа дознания, следователя, руководителя следственного органа, прокурора и в ее пределах, что вообще не свойственно функции руководства.

В-третьих, предмет контроля строго ограничен защитой прав граждан от их незаконного ущемления, при этом суд не имеет права вмешиваться в деятельность указанных органов, давать различные указания и самостоятельно устранять нарушения.

Из приведенных признаков видно, что по характеру деятельность суда не является контролирующей, так как отсутствуют ее основные признаки – руководство и управление. Поэтому она более соответствует сущности надзора. Однако в литературе деятельность суда в досудебном производстве принято называть именно контролем. Данное понятие встречается в некоторых федеральных законах¹, однако нормы являются отсылочными и не рас-

низм судебного контроля в досудебном уголовном судопроизводстве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2004; *Костерина М.В.* Судебный контроль на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2005; *Петровец В.М.* Формы и пределы разрешения судом вопросов на досудебных производствах в российском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007.

¹ Например, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 3 февраля 2014 г.) содержит ст. 51 «Судебный контроль и надзор», которая отсылает к другим федеральным законам; Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» (в ред. от 12 марта 2014 г.) в ст. 19 закрепляет возможность обжаловать действия (бездействия) судебных приставов в судебном порядке; Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (в ред. от 3 февраля 2014 г.) содержит ст. 20, посвященную судебному контролю; Основы законодательства Российской Федерации о нотариате (утв. ВС РФ 11 февраля 1993 г. № 4462-1) (в ред. от 21 декабря 2013 г.) в ст. 33 закрепляют положения о судебном контроле за совершением нотариальных действий.

крывают значение указанного термина. Такое несоответствие названия и содержания деятельности, возможно, связано с историческим развитием судебного контроля. Во времена действия Устава уголовного судопроизводства (далее – УУС) 1864 г. прокуратура и следствие состояли при судах и были организационно ему подчинены. Поэтому в тот исторический период суд осуществлял именно контроль и одной из его функций было руководство расследованием.

В настоящее время учеными, помимо судебного контроля, выделяется и судебный надзор, а вопрос о разграничении и содержании этих понятий является одним из самых дискуссионных, на что в своих работах обращает внимание, в частности, Н.Г. Муратова¹.

Исследуя термин «судебный контроль», Н.А. Колоколов предполагает, что данное понятие, появившееся в научном обороте сразу после введения в УПК РСФСР ст. 220.1 и 220.2 (Судебная проверка законности и обоснованности ареста), избрано в противовес устоявшимся – «прокурорский надзор» и «контроль» и они не исключают, а дополняют друг друга².

А.Д. Назаров различает судебный контроль и судебный надзор, понимая под судебным контролем проверочные действия суда за соблюдением законов в досудебных стадиях. Он пишет: «Введение в уголовное судопроизводство института судебного контроля, вне всякого сомнения, способствует повышению качества проведения предварительного расследования уголовных дел, выявлению и своевременному устранению в ходе судебного производства следственных ошибок». Характеризуя судебный надзор, автор далее подчеркивает: «Таким образом, в понятие судебного надзора включается проверка вышестоящими судами судебных решений нижестоящих судов в апелляционном, кассационном, надзорном порядке, а также дача высшей судебной инстанцией руководящих разъяснений нижестоящим судам и иным

¹ См.: Муратова Н.Г. Система судебного контроля в уголовном судопроизводстве. Казань, 2004. С. 80.

² См.: Колоколов Н.А. Судебно-контрольное производство в стадии предварительного расследования // Адвокатура в России. М., 2004. С. 215 - 216.

правоприменителям по вопросам уголовного судопроизводства. Понятие судебного контроля применимо лишь для проверочной деятельности суда на досудебных стадиях уголовного судопроизводства»¹.

Аналогичной позиции придерживается и А.В. Шилов. Обосновывая свою точку зрения, он отграничивает эти понятия на основе критерия иерархичности, который имеет место применительно к: 1) стадиям уголовного процесса; 2) субъектам уголовного процесса; 3) составу суда. Если судебная проверка осуществляется единолично судьей на стадиях возбуждения уголовного дела или предварительного расследования, а ее предметом служит постановление дознавателя, следователя, прокурора, то уместно говорить о судебном контроле. Если предметом судебной проверки, осуществляемой коллегиально, является постановление судьи, то следует говорить о судебном надзоре².

Безусловно, данные позиции заслуживают внимания, однако позволим себе не согласиться с мнениями указанных авторов. Разграничение понятий судебный контроль и судебный надзор в подобном ракурсе не отвечает смысловому содержанию этих видов деятельности и вступает в противоречие с семантическим значением исследуемых терминов.

Представляет интерес и точка зрения М.Е. Токаревой и А.Г. Халиулина, которые различают судебный контроль и судебный надзор за действиями органов расследования на том основании, что если суд проверяет законность и обоснованность действий органов предварительного расследования, ограничивающих права и свободы граждан, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства, при условии, если суд, осуществляя контроль, не санкционирует эти действия, то такие действия являются судебным контролем. А если «суд несет ответственность за законность и обоснованность указанных действий, позволяя органу расследования их производство путем дачи санк-

¹Назаров А.Д. Влияние следственных ошибок на ошибки суда. СПб., 2003. С. 204.

²См.: Шилов А.В. Судебный контроль на стадии предварительного расследования в уголовном судопроизводстве Российской Федерации. Тесей, 2004. С. 59.

ций», то суд осуществляет судебный надзор¹. Таким образом, авторы полагают, что разграничение судебного контроля и судебного надзора зависит не от стадии их осуществления, а от формы контроля.

Представляется, что такое основание разграничения судебного надзора и контроля не совсем объективно. Принимая любое решение, независимо на каком этапе участвовал в проверке суд, сущность его деятельности остается неизменной, он всегда берет на себя ответственность за свои действия.

На наш взгляд, обоснованным является мнение В.П. Беляева, который в противовес вышеназванным ученым, обратил внимание на то обстоятельство, что внутри судебной системы для устранения судебных ошибок действует институт иерархического (внутриведомственного) контроля вышестоящих судов за законностью и обоснованностью решений нижестоящих судов. Вместе с тем об элементах надзорной деятельности суда возможно говорить лишь в случаях, когда орган судебной власти в целях устранения нарушений закона путем вынесения определения ставит перед соответствующим органом вопрос об устранении нарушений законности². В данном случае В.П. Беляев основывает свою позицию именно исходя из понятий «контроль» и «надзор», что делает его выводы достаточно обоснованными.

Действительно, если обратиться к выделенным признакам судебного контроля, становится очевидным наличие в большей степени элементов именно надзорной деятельности. В связи с этим, по нашему мнению, в стадии возбуждения уголовного дела суд осуществляет именно надзор за соблюдением прав граждан. Понятие судебного надзора в полной мере соответствует характеру и содержанию данной функции и более точно определяет статус суда как независимого органа.

¹См.: Соловьев А.Б., Токарева М.Е., Халиулин А.Г., Якубович Н.А. Законность в досудебных стадиях уголовного процесса России. М.; Кемерово, 1997. С. 51.

²Подробнее об этом см.: Беляев В.П. К вопросу о видах надзора // Европейская наука XXI века: стратегия и перспективы развития – 2006: Материалы международной научной практической конференции. Белгород; Днепропетровск, 2006. С. 76.

Исходя из вышесказанного, представляется возможным дать следующее определение судебного надзора: *судебный надзор в стадии возбуждения уголовного дела* – это уголовно-процессуальная деятельность суда по проверке законности и обоснованности действий (бездействий) и решений дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа, прокурора, которые способны причинить вред конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию, осуществляемая в случае поступления жалобы и в ее пределах.

Таким образом, контрольно-надзорная деятельность в стадии возбуждения уголовного дела является одним из видов уголовно-процессуальной деятельности, которая осуществляется прокурором, судом, руководителем следственного органа, начальником органа и подразделения дознания при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Понятия контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела имеют разное смысловое содержание, что определяет характер и особенности деятельности различных должностных лиц на первой стадии уголовного процесса. Надзор, в зависимости от объема и характера полномочий, подразделяется на классический и смешанный виды. На современном этапе прокурорский надзор с учетом некоторых особенностей можно отнести именно к классическому виду. Деятельность суда в стадии возбуждения уголовного дела обладает всеми признаками надзора, что обуславливает и необходимость введения нового понятия «судебный надзор». Контроль же принадлежит только руководителю следственного органа, начальнику органа и подразделения дознания и осуществляется в рамках определенного ведомства.

1.2. Развитие контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела

Исследование контрольно-надзорной деятельности за исполнением законов органами расследования предполагает анализ ее исторического развития, который неразрывно связан с появлением стадии возбуждения уголовного дела. Как целостный механизм система стала формироваться лишь во второй половине XIX в. До этого периода происходило образование отдельных видов контроля и надзора.

Существует много научных работ, посвященных анализу исторического развития прокуратуры, суда, органов следствия и дознания¹, в которых исследуются организация и деятельность того или иного органа с момента зарождения. Однако создание отдельных органов не означает возникновение системы контроля и надзора. Дело в том, что изначально функции, принадлежащие прокуратуре и суду, существенно отличались от современных и были направлены на реализацию задач, не связанных с оценкой законности деятельности органов следствия и дознания. В связи с этим анализ истории развития указанных органов хотелось бы начать с формирования контрольно-надзорной деятельности на первоначальном этапе уголовного судопроизводства, то есть с появления стадии возбуждения уголовного дела. В развитии уголовно-процессуального права принято выделять три периода: досоветский (до октября 1917 г.), советский (с октября 1917 г. – конец 1991 г.) и постсо-

¹ См., например: *Серебрянникова М.В.* Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013; *Тетерюк А.Г.* Прокурорский надзор за производством дознания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н.Новгород, 2011; *Муратова Н.Г.* Система судебного контроля в уголовном судопроизводстве: вопросы теории, законодательного регулирования и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Казань, 2004; *Бурмагин С.В.* Роль и правовое положение суда в современном российском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2009; *Новиков Е.А.* Руководитель следственного органа в российском уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Дядченко А.А.* Правовое положение начальника органа дознания в российском уголовном судопроизводстве: теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

ветский (октябрь 1991 г. – по настоящее время)¹. В рамках этих периодов и в зависимости от возникновения отдельных форм контроля и надзора мы предлагаем условно выделить 5 этапов:

I этап – с 60-х гг. XIX в. до 1921 г. XX в. – зарождение стадии возбуждения уголовного дела, становление многосубъектной системы контроля и надзора;

II этап – 1922–1960 гг. – формирование смешанного вида надзора, наделение прокурора большим объемом полномочий. Закрепление типовой формы постановления о возбуждении уголовного дела;

III этап – 1960–1991 гг. – нормативно-правовое закрепление стадии возбуждения уголовного дела как самостоятельной, усиление прокурорского надзора;

IV этап – 1991–2007 гг. – формирование судебного контроля как элемента контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела;

V этап – с 2007 г. – по настоящее время – возвращение к классическому виду надзора, усиление ведомственного контроля и в результате вновь формирование многосубъектной системы контроля и надзора.

Первый этап становления контрольно-надзорной деятельности берет начало с 60-х гг. XIX в. и завершается в 1921 г. XX в. В этот период происходит образование судов, доступных для всех категорий граждан, зарождается состязательный процесс. Формируется прокурорский надзор и судебный контроль за исполнением законов в досудебном производстве.

Начало данного этапа связано с преобразованием системы органов расследования. 8 июня 1860 г. Александр II подписывает указ, в соответствии с которым следствие отделяется от полиции и передается особым должностным лицам – судебным следователям. В дополнение издаются три законода-

¹ См.: Масленникова Л.Н. Публичное и диспозитивное начала в уголовном судопроизводстве России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. С. 18-19.

тельных акта: «Учреждение судебных следователей»¹, «Наказ судебным следователям»² и «Наказ полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступление или проступок»³, регламентирующих деятельность данных органов и устанавливающих порядок производства расследования. В соответствии с ними следствие проводилось по всем преступлениям, относящимся к ведению судов, у полиции остались только полномочия по расследованию незначительных преступлений и проступков.

Такое преобразование органов следствия и дознания было первым шагом на пути осуществления Судебной реформы и в дальнейшем получило закрепление в УУС 1864 г.⁴

С принятием УУС впервые был четко регламентирован порядок расследования и рассмотрения уголовных дел. В связи с тем, что основной задачей правоохранительных органов являлось быстрое привлечение виновных к ответственности, стадия возбуждения уголовного дела как самостоятельная не выделялась, однако обнаруживаются признаки ее формирования. Так, ст. 262 устанавливала, что предварительное следствие не может быть начато судебным следователем без законного к тому повода и достаточных оснований. В ст. 297 были закреплены следующие поводы к началу предварительного следствия: 1) объявления и жалобы частных лиц; 2) сообщения полиции, присутственных мест и должностных лиц; 3) явка с повинной; 4) возбуждение дела прокурором; 5) возбуждение дела по непосредственному усмотрению судебного следователя; а также основания – наличие, по мнению следователя, в подлежащем исследованию деянии признаков преступления или проступка. Их существование имело приоритетное значение для возбуждения следствия уже в те времена. Так, к проекту УУС прилагалась объяснительная записка графа Д.Н. Блудова (одного из его разработчиков), в которой под-

¹ См.: Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. Т. 35. Отделение 1. № 35890. С. 710-715.

² См.: Там же. № 35891. С. 715-724.

³ См.: Там же. № 35892. С. 724-727.

⁴ См.: Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2-е. Т. 39. Отделение 2. № 41476. С. 215-307.

черкивалась обязательность обнаружения признаков противоправного деяния – «доколе сие неизвестно, до тех пор не может быть даже речи о виновном или подозреваемом в учинении преступления или проступка»¹. Другими словами, в УУС была заложена идея о необходимости до начала следствия иметь достаточные данные о совершенном преступлении. Однако на практике, в связи с неимением законодательно закрепленной процедуры предварительной проверки следователи в случае отсутствия признаков преступления начинали следствие и тут же его прекращали, тем самым превращая законное препятствие к возбуждению следствия в основание его прекращения.

Вместе с тем ряд статей УУС регламентировал случаи проведения розыска или дознания до возбуждения следствия, например, для проверки анонимных сообщений, содержащих в себе сведения о совершенном или готовящемся преступлении (ст. 300). Данное положение, как по своему содержанию, так и по цели проведения – обнаружению достаточных данных, свидетельствующих о наличии преступления, схоже с существующей в настоящее время доследственной проверкой. Достаточность оснований включала в себя оценку как фактической, так и юридической стороны сообщенного следователю факта. Оценка фактической стороны сводилась к рассмотрению имеющихся доказательств (или «улик», как закон называл их в этой стадии, пока они еще не закреплены на следствии), свидетельствующих о достоверности обвинения. Оценка юридической стороны касается установления признаков преступления в фактах, сообщенных следователю. Если он признает, что в сообщенном факте отсутствует состав преступления, то не может приступать к следствию за отсутствием достаточных оснований². Это свидетельствует о фактическом существовании всех этапов современной стадии возбуждения уголовного дела: получение сведений о преступлении, проверка сообщения, принятие решения о возбуждении уголовного дела. Только в отличие от со-

¹ Подробнее об этом см.: Устав уголовного судопроизводства: систематический комментарий / под общ. ред. Гернета. М., 1914. Т.3. С. 670.

² Подробнее об этом см.: Устав уголовного судопроизводства: систематический комментарий / под общ. ред. М.Н. Гернета. М., 1914. Т.3. С. 616.

временного законодательства УУС не устанавливал никаких сроков и процессуальной формы закрепления полученных сведений, поэтому в науке того времени было принято считать возбуждение уголовного дела лишь фактом начала следствия.

Наряду с зарождением стадии возбуждения уголовного дела на данном этапе формируется система контроля и надзора. Она была представлена деятельностью двух субъектов – суда и прокурора.

Прокурорский надзор того времени можно отнести к классическому виду. Он носил постоянный характер и проводился в двух формах: в виде документальной проверки материалов дела и непосредственном присутствии прокурора при проведении следственных действий. Его значение было существенным уже на первоначальном этапе уголовного судопроизводства. Из анализа ряда статей УУС (ст. 263, 309) можно сделать вывод, что надзор осуществлялся как за законностью начала следствия, так и за отказом в его проведении. Прокурор не мог самостоятельно проводить расследование, но УУС наделял его правом дачи предложения об этом следователю, которое именовалось возбуждением дела, но ни в какую процессуальную форму не облекалось. Подобные поручения он мог давать только при наличии достаточных оснований, в противном случае прокурор должен был собрать сведения посредством негласного полицейского дознания (ст. 311, 312). Поэтому решение прокурора изначально признавалось законным и ответственность за возбужденное без оснований дело лежала на нем. Причина такого права подробно мотивировалась в объяснительной записке к проекту Устава: «Если предоставить следователю, по его собственному усмотрению отказывать в исполнении требований прокурора, то нельзя не опасаться, что между этими двумя лицами будут весьма часто возникать столкновения и пререкания, которые расплодят переписку без всякой пользы для правосудия, усложнят производство и затруднят не только следователя и прокурора, но и сам Суд, а

главное будут иметь неизбежным следствием несвоевременность следственных действий и утрату следов преступления»¹.

Помимо обязательности исполнения поручений прокурора, судебный следователь должен был сообщить ему о следствии, начатом по сообщению полиции (ст.263 УУС). То есть, в данном случае при осуществлении надзора имелась возможность проверить наличие поводов и оснований для проведения следствия и устранить нарушения на ранних этапах.

Наряду с этим в соответствии со ст. 309 УУС, если судебный следователь в сообщении полицейских или других присутственных мест и должностных лиц не находил достаточных оснований к производству следствия, то немедленно сообщал о том прокурору или его товарищу. Кроме принятого решения, следователь должен был передать прокурору и само сообщение вместе с перепиской по делу². Тем самым данное положение обеспечивало возможность оценки законности отказа в проведении следствия. По результатам проверки прокурор мог возбудить дело либо при недостаточности поводов и оснований поручить полиции собрать дополнительные сведения. Аналогичным образом дело обстояло в случае явки с повинной, если признания явившегося опровергались имеющимися у следователя сведениями. Таким образом, УУС предусматривал возможность осуществления надзора за законностью принятия решения о возбуждении уголовного дела в целях недопущения незаконного осуждения.

Все указания прокурора были обязательны для следователя в той мере, в какой не противоречили закону. В случае возникновения сомнений следователь мог обратиться к суду с вопросом о разрешении разногласий (ст. 282 УУС). То есть, помимо надзора, существовал и судебный контроль,

¹Устав уголовного судопроизводства: систематический комментарий / под общ. ред. М.Н. Гернета. Т.3. С. 687.

² См.: Устав уголовного судопроизводства: систематический комментарий / под общ. ред. М.Н. Гернета. Т.3. С. 686.

который играл главенствующую роль за счет организации прокуратуры при судебных местах.

На первоначальном этапе уголовного судопроизводства судебный контроль заключался в рассмотрении жалоб участвующих в деле лиц, которые они имели право подавать в соответствии со ст. 491 УУС на всякое следственное действие, нарушающее или стесняющее их права, в том числе и отказ в возбуждении уголовного дела. Аналогичное полномочие принадлежит суду и в настоящее время, но по своей природе судебный контроль значительно отличался от нынешнего. В первую очередь это связано с непосредственным включением следователей в судебное ведомство, что делало их организационно и процессуально подконтрольными суду. Так, суд имел право приостанавливать и прекращать следствие, давать обязательные для исполнения предписания, отменять их распоряжения, то есть в современном понимании осуществлял внутриведомственный контроль.

Таким образом, в данный исторический период, во-первых, в связи с осознанием необходимости защищать не только права потерпевших, но и ограждать лиц от незаконного привлечения к ответственности появляются предпосылки зарождения самостоятельной стадии возбуждения уголовного дела. Во-вторых, происходит становление многосубъектной системы контроля и надзора. Главенствующая роль в ней принадлежала суду за счет включения в ведомство не только следователей, но и прокуроров. Такая организация деятельности была достаточно успешной и на тот период служила важнейшим средством обеспечения законности уголовно-процессуальной деятельности на первоначальном этапе расследования.

В таком виде система просуществовала вплоть до Октябрьской революции 1917 г. Советский период ознаменовался упразднением прокурорского надзора¹ и передачей полномочий судебного контроля временным следст-

¹ См. п. 3 Декрета СНК РСФСР от 24 ноября 1917 г. «О суде» // СУ РСФСР. 1917. № 4. Ст. 50.

венным комиссиям¹, что не способствовало обеспечению прав участников уголовного судопроизводства. Сложившаяся ситуация была связана с политической обстановкой в стране и после ее стабилизации потребовала внесения кардинальных изменений.

Второй этап развития контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела связан с принятием Уголовно-процессуального кодекса РСФСР 1922 г. (далее – УПК РСФСР 1922 г.)². Основой данного Кодекса стал Устав Уголовного Судопроизводства 1864 г., концептуальные идеи которого получили дальнейшее развитие. Впервые в отдельной главе закреплялись поводы к возбуждению уголовного дела и порядок их рассмотрения. В соответствии со ст. 99 УПК РСФСР 1922 г. судья, следователь, прокурор и органы дознания обязаны были принимать все заявления о совершенных кем-либо или готовящихся к совершению преступлениях. При наличии поводов и указаний в заявлении на состав преступления (что по смыслу являлось основанием) указанные должностные лица имели право возбудить уголовное дело, при этом никаким процессуальным документом такое решение не оформлялось.

Кодекс предусматривал и возможность отказа в возбуждении уголовного дела. Так, в соответствии со ст. 100 «усмотрев из самого заявления или сообщения отсутствие в деле признаков преступления, органы дознания, прокурор или следователь отказывают в производстве дознания или предварительного следствия, о чем объявляют заинтересованным лицам или учреждениям, каковой отказ может быть обжалован в семидневный срок заявителями в надлежащий суд»³. Другими словами, основанием отказа служило предположение соответствующих должностных лиц об отсутствии преступ-

¹См.: Постановление НКЮ РСФСР от 15 декабря 1917 г. «О мерах заключения задержанных и об учреждении при тюрьмах следственных комиссий, проверяющих правительственность и законность ареста» (пп. 3, 4) // СУ РСФСР. 1917. № 9. Ст. 146.

² См.: Постановление ВЦИК от 25 мая 1922 г. «Об Уголовно-процессуальном кодексе (вместе с "Уголовно-процессуальным кодексом Р.С.Ф.С.Р.")» // СУ РСФСР. 1922. № 20 – 21. Ст. 230.

³ См.: Там же. Ст. 230.

ления, без проведения какой-либо проверки. Возможность обжалования, хотя и закреплялась прямо в законодательстве, но была осложнена отсутствием процессуально оформленного решения.

В отличие от УУС первый советский Кодекс практически не предусматривал необходимость проведения доследственной проверки. Только по анонимным сообщениям в целях подтверждения имеющихся данных устанавливалось негласное дознание. В остальных случаях решение о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела принималось, исходя из оснований, содержащихся в сообщении. На практике встречались случаи проведения доследственной проверки путем истребования следователем или прокурором материалов и документов из соответствующих учреждений, непосредственного ознакомления с обстановкой, в связи с которой подано заявление, проведением неофициальных и непротоколируемых опросов с заинтересованными или знающими лицами, проверкой заявлений и жалоб через представителей общественности, а также производством чисто розыскных и специальных разработок (уголовный розыск)¹. Однако отсутствие законодательного закрепления подобных действий делало их необязательными, что приводило к поспешному возбуждению уголовного дела. Одним из главных недостатков отсутствия доследственной проверки был «фактор первого заявления», лицо, сообщившее о преступлении автоматически признавалось потерпевшим, часто без достаточных на то оснований. Другими словами, в тот исторический период было нивелировано значение первоначального этапа расследования, которое закладывалось в УУС. Во времена массовых репрессий такое положение играло крайне негативную роль и приводило к необоснованному привлечению граждан к ответственности.

В связи с этим 20 августа 1928 г. НКЮ и Верховным Судом РСФСР было утверждено директивное письмо, содержащее важные указания относительно проверки основания к возбуждению дела. В нем подчеркивалось, что

¹ Подробнее об этом см.: *Масленникова Л.Н.* Процессуальное значение результатов проверочных действий в доказывании по уголовному делу: учебное пособие. М., 1993. С. 5.

«необходимо взять решительную установку на то, чтобы привлекать и вести расследование только в тех случаях, когда на лицо имеется в достаточной степени очевидное преступление»¹. Это послужило первым шагом к нормативному закреплению доследственной проверки.

В последующем по итогам выступления А.Я. Вышинского на Первом Всесоюзном совещании судебных и прокурорских работников 23 апреля 1934 г. в резолюцию был включен п. 13, устанавливавший, что «в целях устранения необоснованного возбуждения уголовного дела и усиления контроля за этим, установить, что возбуждение уголовного дела и начало расследования могут иметь место только по мотивированному постановлению соответствующего органа, утвержденному прокурором»². Этому решению прокурор СССР своим циркуляром придал обязательную силу, а в 1937 г. приказом установил типовую форму постановления о возбуждении уголовного дела³. С этого момента можно говорить о формировании самостоятельной стадии возбуждения уголовного дела, назначением которой как раз и должно было стать недопущение необоснованного возбуждения уголовного дела.

Контрольно-надзорная деятельность на первоначальном этапе уголовного судопроизводства с момента принятия УПК РСФСР 1922 и 1923 гг. не подверглась существенному изменению. Следователи, как и прежде, состояли при суде и были ему подконтрольны. Прокурорский надзор носил классический характер и осуществлялся посредством метода постоянного наблюдения. Такое распределение функций обеспечивало определенную независимость следственного аппарата от обвинительной власти.

В дальнейшем в Кодекс 1923 г. не раз вносились изменения и дополнения, а деятельность органов контроля и надзора в стадии возбуждения уго-

¹ Директивное письмо Народного Комиссариата Юстиции и Верховного суда РСФСР о карательной политике // Еженедельник советской юстиции. 1928. № 33. С. 19.

² Резолюции Первого Всесоюзного совещания прокурорских работников 23–27 апреля 1934 г. // Советская юстиция. 1934. № 13. С. 22.

³ См.: Сборник циркуляров и разъяснений НКЮ РСФСР. 1934. С. 219–221; Сборник циркуляров и разъяснений Прокуратуры СССР. М., 1936. С. 106–108; Сборник приказов Прокуратуры СССР. М., 1939. С. 150.

ловного дела регламентировалась и другими правовыми актами. Постепенно происходило перераспределение полномочий между должностными лицами в пользу усиления прокурорского надзора. Постановлениями ВЦИК и СНК РСФСР от 3 сентября 1928 г. ЦИК и СНК СССР от 30 января 1929 г.¹ следственный аппарат был передан в прокуратуру. По прошествии времени суд полностью лишился полномочий как в досудебном производстве в целом, так и в стадии возбуждения уголовного дела в частности.

Данная реформа была неоднозначно оценена научным сообществом. Так, А.В. Смирнов назвал вышеуказанные события «трагическими», повлекшими «гибель в советском уголовном процессе предварительного следствия, которое фактически превратилось в прокурорское дознание, наделенное, однако, узурпированными судебными полномочиями. С точки зрения распределения процессуальных функций, предварительное расследование окончательно утратило признаки состязательности. Это явилось шагом назад, по сравнению с Уставами уголовного судопроизводства и даже УПК 1922 и 1923 гг.»². С приведенным мнением сложно не согласиться, так как действительно с этого момента следователь не только процессуально, но и организационно был подчинен прокурору. Вместе с тем система контроля и надзора из многосубъектной гарантии законности превратилась в неограниченную власть одного органа, который имел право в любой момент знакомиться со всеми материалами дела, направлять ход расследования, давать обязательные к исполнению указания и одновременно осуществлять надзор за законностью деятельности органов следствия и дознания. Результатом таких изменений стало снижение качества предварительного расследования: в конце 20-х г.

¹ См.: Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 3 сентября 1928 г. «Об изменении Положения о Судеустройстве Р.С.Ф.С.Р.» // СУ РСФСР. 1928. № 117. Ст. 733; Постановление ЦИК СССР, СНК СССР от 30 января 1929 г. «Об утверждении Положения о Народном Комиссариате по Военным и Морским Делах в новой редакции» // СЗ СССР. 1929. № 13. Ст. 104.

² См.: *Смирнов А. В. Модели уголовного процесса.* СПб., 2000. С. 195.

около 40 % уголовных дел прекращалось судами¹. Это значит, что прокурорский надзор не справлялся со всеми функциями, возложенными на него.

Вместе с тем в 1940 г. ведомственными нормативными актами путем разделения уголовного розыска на оперативно-розыскную и следственные части был учрежден следственный аппарат в органах милиции. Необходимость наблюдения и осуществления контроля за деятельностью следователей в органах НКВД предопределило создание следственных отделов, начальники которых обеспечивали контроль за ходом расследования преступлений и давали следователю указания. Однако такой контроль носил непроцессуальный характер, поскольку УПК тех времен не относил начальника следственного отдела к субъектам уголовного процесса и не определял его процессуальные полномочия.

Фактически следователи НКВД по качеству своей деятельности оставались на уровне дознавателей, поэтому Основами 1958 г. они были прямо названы «лицами, производящими дознание», а следственный аппарат в органах внутренних дел – упразднен. Это привело к значительному увеличению нагрузки на следователей прокуратуры, снижению качества расследования, в результате чего следователи в органах внутренних дел были восстановлены².

В итоге к концу данного исторического периода контрольно-надзорная деятельность осуществлялась одним субъектом, в руках которого были сосредоточены все важнейшие полномочия. Прокурор осуществлял как надзор за законностью, так и процессуальное руководство деятельностью следствия, то есть установился смешанный вид надзора. Начальники следственных отделов на первоначальном этапе уголовного судопроизводства не обладали процессуальными полномочиями, а суд был и вовсе отстранен от контроля. Стадия возбуждения уголовного дела, хотя и получила свое нормативное за-

¹ См.: *Стучка П.И.* Тезисы о реформе УПК // *Революция права.* 1928. № 2. С. 87.

² См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 6 апреля 1963 г. № 1237-VI «О предоставлении права производства предварительного следствия органам охраны общественного порядка» // *Ведомости Верховного Совета СССР.* 1963. № 16. Ст. 181.

крепление, но в отсутствие должной системы контроля и надзора свое назначение реализовать в полной мере не могла.

С принятием УПК РСФСР 1960 г. начался новый этап в развитии контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела.

Вновь принятый УПК РСФСР 1960 г. обозначил стадию возбуждения уголовного дела как самостоятельную, определив поводы и основания для ее начала, порядок рассмотрения сообщений о преступлении, а также обязательность вынесения решения по итогам доследственной проверки в определенный срок. Сущность стадии состояла в быстром и обоснованном реагировании со стороны компетентных органов уголовно-процессуальными средствами на каждый случай обнаружения признаков преступления, что в свою очередь напрямую связывалось с дальнейшим своевременным и полным раскрытием преступлений. Только возбуждение уголовного дела давало право на производство следственных и иных уголовно-процессуальных действий. До этого момента в случае недостаточности сообщаемых данных должностное лицо принимало меры к пополнению сведений путем истребования необходимых материалов и получения объяснений. После изменений, внесенных в 1963 г., до возбуждения уголовного дела была предоставлена возможность проводить осмотр места происшествия (ч.2 ст.178)¹.

При решении вопроса о возбуждении уголовного дела не требовалось полной уверенности в совершении преступления, так как считалось, что доказательства этого могли быть собраны в последующих стадиях. Однако определенные сведения о факте все-таки должны были присутствовать. Считалось недопустимым возбуждение уголовного дела по голословным заявлениям, догадкам и предположениям². Можно сказать, принятие этого Кодекса

¹ См.: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 10 сентября 1963 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1963. № 36. Ст. 661.

² См.: Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР / под ред. А.М. Рекунова и А.К. Орлова. М., 1981. С. 149.

стало существенным шагом в развитии стадии возбуждения уголовного дела и реализации ее назначения.

Такая правовая регламентация первоначальной стадии уголовного судопроизводства потребовала и соответствующего контроля и надзора за законностью и своевременностью проводимых действий и принимаемых решений. Однако законодатель в тот период времени пошел по пути усиления положения прокурора, который, помимо расширения надзорных полномочий, получает право принимать уголовное дело к своему производству и проводить по нему расследование в полном объеме, в том числе самостоятельно осуществлять проверку поступившего сообщения. В связи с этим надзор приобретает совершенно иной характер, он все более тесно переплетается с процессуальным контролем. В руках прокурора сосредотачиваются теперь полномочия руководителя следственного органа, следователя и собственно надзор. В таких условиях терялось значение контрольно-надзорной деятельности как системы сдержек и противовесов.

В 1965 г. в УПК РСФСР вводится ст. 127.1, которая закрепляет новую процессуальную фигуру – начальника следственного отдела¹. Он наделяется полномочиями по контролю за своевременностью действий следователя по раскрытию и предупреждению преступлений и оперативному руководству расследованием дела. При этом начальник следственного отдела не обладал правом проверять законность и обоснованность решений следователя о возбуждении либо отказе в возбуждении уголовного дела, то есть на первоначальной стадии контроль не осуществлялся. Вместе с тем Кодекс также не предусматривал обжалование действий и решений должностных лиц в судебном порядке. Другими словами, появление нового субъекта в досудебном производстве никак не повлияло на разделение функций контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела.

¹ См.: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 14 декабря 1965 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1965. № 50. Ст. 1243.

Таким образом, в данный исторический период прокурор по-прежнему осуществлял смешанный вид надзора. В системе он играл главенствующую роль, которая обеспечивалась фактически неограниченными властно-распорядительными полномочиями как в досудебном процессе в целом, так и в законодательно закрепленной самостоятельной стадии возбуждения уголовного дела. Кодекс не допускал начальника следственного отдела и суд к какому-либо контролю в стадии возбуждения уголовного дела. В такой форме она просуществовала до окончания советского периода (1991 г.).

Со сменой политической обстановки в стране, происходит и изменение приоритетов. С этого момента интересы личности ставятся перед государственными интересами. Существовавшая на тот момент уголовно-процессуальная деятельность с ее обвинительным уклоном, недостаточным обеспечением прав и законных интересов участников процесса, проблемами в регламентации контрольно-надзорной деятельности, особенно в стадии возбуждения уголовного дела, вызвала необходимость проведения судебной реформы.

В 1991 г. разрабатывается Концепция судебной реформы в РСФСР, которая положила начало четвертому этапу формирования системы контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела.

В Концепции был дан анализ деятельности правоохранительных органов советского периода, результаты которого обнародовали неэффективность и низкое качество проводимой работы. И связано это было в первую очередь с несовершенным правовым регулированием уголовно-процессуальной деятельности. Отмечалось, что все судопроизводство подчинено задаче быстрого и полного раскрытия преступлений, изобличения виновных (ст. 2 УПК РСФСР). Вместе с тем не вызывало сомнений, что суд, стремясь изобличить преступника и привести в движение механизм уголовного преследования, теряет качество объективности, оказывается "в одной упряжке" с прокурором, следователем и органом дознания.

Законодательство практически не предусматривало разделение функций контроля и надзора и это выражалось не только в общности задач, но и в наделении одного субъекта различными по юридической природе видами деятельности. Так, суд имел полномочия возбуждать уголовное дело, формулировать обвинение, привлекать в качестве обвиняемого и предавать дело суду. Прокурор сочетал в своей работе надзор за расследованием, процессуальное (в отношении следователей прокуратуры и административное) руководство следствием, а при желании и непосредственно расследовательскую деятельность¹.

В итоге происходило понимание того, что как при построении правового государства три ветви власти не могли быть сосредоточены в одних руках, так и для формирования эффективной системы контроля и надзора все функции не мог осуществлять один орган. Требовался определенный баланс полномочий и активное взаимодействие всех существовавших субъектов системы.

В связи с этим в Концепции предлагалось наделить суд контрольными полномочиями в досудебной стадии и одновременно лишить возможности возбуждать уголовные дела, чтобы обеспечить беспристрастное осуществление возложенных на него функций. Предполагалось, что уже на первом этапе реформы судебный контроль заменит прокурорский надзор за расследованием при сохранении за прокуратурой функции процессуального руководства следствием.

Отдельный пункт Концепции был посвящен возбуждению уголовного дела. Главный вопрос состоял в законности и целесообразности доследственной проверки. Ее административный характер не отвечал демократической направленности предлагаемых преобразований. Вместо того чтобы более детально регламентировать доследственную проверку в УПК, в разрез с принципами приоритета прав граждан, было предложено и вовсе отказаться от ее

¹ См: Постановление ВС РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1435.

проведения, при наличии сообщения (если неочевидна его ложность) сразу же возбуждать уголовные дела и приступать к расследованию, и уже по собранным в процессуальном порядке доказательствам определять дальнейший исход дела. Данное предложение опиралось на существовавший порядок начала расследования по УУС 1864 г.

Разработчики Концепции видели единственно правильным решением возвращение уголовного процесса к законодательству досоветского периода, тем самым пытаясь вычеркнуть из памяти почти вековую историю страны с ее репрессиями и розыскным типом судопроизводства. Упразднение следственной проверки привело бы к еще большим нарушениям прав граждан. В сознании правоохранительных органов четко закрепился принцип – если уголовное дело возбуждено, оно должно быть доведено до суда, любое отступление от этого считается недостатком в их деятельности.

Однако несмотря на некоторую противоречивость, Концепция судебной реформы стала первым нормативно-правовым документом стратегического характера, провозгласившим необходимость распределения функций контроля и надзора между разными органами и обратившим внимание на проблемы стадии возбуждения уголовного дела.

Постепенно идеи судебного контроля в досудебном производстве получили практическую реализацию, но к стадии возбуждения уголовного дела они не имели непосредственного отношения. И только с принятием нового УПК РФ 2001 г. суд получил право на рассмотрение жалоб на действия и бездействия органов следствия, дознания и прокурора, в том числе и на первоначальной стадии уголовного процесса. С этого момента по инициативе заинтересованных лиц в порядке судебного надзора могли проводиться проверки законности постановлений о возбуждении и отказе в возбуждении уголовного дела. При этом прокурорский надзор и ведомственный контроль оставались практически неизменными вплоть до 2007 г.

Новый этап развития системы контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела связан с лишением прокурора функции руководства

предварительным следствием и перераспределением полномочий в пользу руководителя следственного органа. Более подробно он будет рассмотрен в следующем параграфе.

Следует отметить, что с развитием демократии продолжают развиваться как поиски оптимального соотношения полномочий между контрольно-надзорными органами, так и реформирование самой стадии возбуждения уголовного дела, которая, в зависимости от придаваемого ей значения, определяет и смысловое содержание деятельности прокурора, суда, руководителя следственного органа и начальника органа (подразделения) дознания.

1.3. Действующая система контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела

Деятельность прокурора, суда, руководителя следственного органа, начальника органа и подразделения дознания в стадии возбуждения уголовного дела должна представлять собой единую систему контроля и надзора, направленную, на реализацию назначения уголовного судопроизводства. Поиск способов повышения эффективности их деятельности в стадии возбуждения уголовного дела послужил предпосылкой к возникновению нового этапа развития системы контроля и надзора, и обусловил кардинальные изменения, внесенные федеральными законами: от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"»¹, от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия»², закрепившими совершенно иной формат отношений между указанными должностными лицами. Проведенная реформа поставила перед научным сообществом новые вопросы о характере и формах

¹См.: СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

²См.: СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 16.

взаимодействия контрольно-надзорных органов, а также перспективах существования системы в таком виде.

Само понятие «система» означает множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которые образуют определенную целостность. Существенным условием деятельности любой системы является наличие единой для всех элементов главной цели. При этом каждая составная часть обладает относительной самостоятельностью, имеет определенные свойства и свои задачи, которые способствуют достижению общей цели¹.

Существующая система форм контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела способствует обеспечению назначения уголовного судопроизводства, то есть ее высшей целью является защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод. Вместе с тем она представляет собой своеобразный механизм «сдержек и противовесов», который в одинаковой степени должен гарантировать законность и обоснованность производимых действий и принимаемых решений органами расследования в стадии возбуждения уголовного дела.

Прокурор, суд, руководитель следственного органа, начальник органа и подразделения дознания в стадии возбуждения уголовного дела обладают различной компетенцией, но, несмотря на это, находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости, в результате чего оказывают влияние на деятельность друг друга. Так, внесение изменений в законодательное регулирование деятельности одного из них вызывает необходимость более четкой регламентации функций другого. Невыполнение этого условия создает препятствия на пути к успешному достижению общей цели. Установление правильных связей между всеми субъектами системы позволит ей функционировать более эффективно.

¹ См., например: Эффективность правосудия и проблема устранения судебных ошибок: в 2 т. / отв. ред. В.Н. Кудрявцев. М., 1975; Химичева О.В. Указ. раб.

Согласно примененному нами подходу любая система есть часть системы более высокого уровня. Контроль и надзор в стадии возбуждения уголовного дела является составляющей досудебного производства, а в целом – одним из элементов государственного контроля и надзора.

В связи с вышесказанным *систему контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела* можно определить как единый механизм обеспечения законности, обоснованности и эффективности деятельности органов следствия и дознания при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в целях достижения назначения уголовного судопроизводства, осуществляемый прокурором, судом, руководителем следственного органа, начальником органа и подразделения дознания.

Огромное влияние на систему в целом оказывает среда, в которой она функционирует. Другими словами, от того, какое место отводит законодатель стадии возбуждения уголовного дела, зависит и контрольно-надзорная деятельность, осуществляемая на данном этапе.

С момента зарождения стадии возбуждения уголовного дела ее значение претерпело существенные изменения. Это обусловлено необходимостью обеспечить реализацию назначения уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ) не только в ходе расследования и рассмотрения дела в суде, но и в первую очередь при приеме, регистрации и разрешении сообщения о преступлении. Назначение уголовного судопроизводства определяет и деятельность органов по контролю и надзору, призванных обеспечивать решение стоящих перед стадией возбуждения уголовного дела задач, которые по-разному определяются в науке. Так, Г.П. Химичева выделяет в рассматриваемой стадии следующие задачи: установление повода и основания для возбуждения уголовного дела; принятие мер по сохранению следов преступления¹. Схожую позицию занимают и ряд других авторов².

¹ См.: Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепции совершенствования уголовно-процессуальной деятельности. М., 2003. С. 29-30.

² См., например: Арестова Е.Н. Деятельность органа дознания на этапе возбуждения уголовного дела. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»;

И.С. Дикарев приходит к выводу, что основной задачей стадии возбуждения уголовного дела является выяснение обстоятельств, необходимых для вынесения законного и обоснованного итогового решения стадии – о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела¹.

О.А. Малышева к задачам данной стадии относит следующие:

1) обеспечение своевременного реагирования на преступление с одновременным недопущением расследования деяний, не содержащих признаки состава преступления;

2) предотвращение готовящегося и пресечение начатого преступления;

3) закрепление следов преступления².

Другие авторы для стадии возбуждения уголовного дела выделяют задачи, характерные для стадии предварительного расследования. Так, В.Н. Яшин и А.В. Победкин объединяют задачи досудебных стадий, называя быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение виновных, привлечение к уголовной ответственности и осуждение, подчеркивая, что деятельность в первой стадии уголовного процесса способствует укреплению законности и правопорядка, предупреждению и искоренению преступлений, охране интересов общества, прав и свобод личности, воспитанию граждан в духе неуклонного соблюдения Конституции и иных законов России³.

Все приведенные мнения представляются достаточно обоснованными, а многообразие не означает их противоречие. Каждый из авторов делает вывод исходя из предмета своей работы, беря за основу лишь то, что отвечает задачам исследования. Безусловно, специфичность задач стадии возбуждения

Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Уголовный процесс / под общ. ред. А.В. Смирнова. СПб., 2005. С. 119; Уголовный процесс: учебник: в 3 ч. Ч. 2. 3-е изд., перераб. и доп. / под ред. В.Г. Глебова, Е.А. Зайцевой. Волгоград, 2009. С. 5.

¹ См.: Сущность и актуальные проблемы стадии возбуждения уголовного дела. 2-е изд., испр. и доп. / отв. ред. И.С. Дикарев. М., 2012. С. 18.

² См.: *Малышева О.А.* Возбуждение уголовного дела: теория и практика. М., 2008. С. 41.

³ См.: *Яшин В.Н., Победкин А.В.* Возбуждение уголовного дела. Теория, практика, перспективы: учебное пособие для вузов. М., 2002. С. 9.

уголовного дела обусловлена характером деятельности в данной стадии¹, которая предполагает необходимость, в том числе «исключения дальнейшего судопроизводства, если уже в рамках данной стадии достоверно установлено одно из обстоятельств, указанных в ч. 1 ст. 24 УПК РФ»². Также в качестве задач первой стадии называют установление наличия или отсутствия условий (предпосылок), необходимых для возбуждения уголовного дела, что, с одной стороны, обязывает органы расследования реагировать на каждый факт обнаружения признаков преступления, а с другой стороны, не допускать необоснованного возбуждения уголовного дела³. Именно с помощью решения всех названных локальных задач стадии достигается назначение уголовного судопроизводства. В этой связи сложность деятельности органов контроля и надзора по реализации задач стадии обусловлена ее скоротечностью. Поэтому достаточно проблематично своевременно устранить, не говоря уже о предупреждении, нарушения закона. Указанные обстоятельства порождают соответствующие дискуссии по совершенствованию правового регулирования, содержания первоначальной стадии уголовного процесса, в том числе, и о необходимости ее существования как самостоятельной стадии. Наличие различных мнений по данному вопросу объясняется еще и тем, что во многих странах она и вовсе отсутствует.

Например, в американской модели уголовного процесса возбуждение уголовного дела не является единовременным процессуальным актом, осуществляемым и оформляемым одним должностным лицом. Данная стадия процесса складывается из решений и действий нескольких должностных лиц и в отличие от российского законодательства не имеет столь детальной процессуальной регламентации. При наличии "достаточных оснований" для привлечения лица к уголовной ответственности сотрудник полиции или иного

¹ См.: Корнуков В.М., Лазарев В.А., Холоденко В.Д. Возбуждение уголовного дела в системе уголовно-процессуальной деятельности. Саратов, 2002. С. 8-11.

² Брусницын Л.В. О стадии возбуждения уголовного дела // Российский журнал правовых исследований. 2015. № 3(4). С. 158.

³ См.: Манова Н.С., Францифоров Ю.В. Проблемные аспекты стадии возбуждения уголовного дела по новому УПК РФ // Российский судья. 2003. № 5. С. 37.

органа расследования составляет заявление о выдаче ордера на арест лица или обыск занимаемых им помещений. Заявление, хотя и является официальным документом, не считается формальным актом возбуждения уголовного дела; под присягой оно представляется судье-магистрату, который должен проверить "достаточность оснований" и после этого выдать ордер или отказать в выдаче. Издание ордера является процессуальным актом, формально означающим возбуждение уголовного преследования, а сам ордер на арест или обыск выступает первоначальным (а по менее серьезным преступлениям – единственным и окончательным) актом обвинения и единственным документом, фиксирующим начало официального производства по делу¹.

Во Франции начало уголовного преследования не облекается в процессуальную форму и связано с поступлением информации о совершенном преступлении. Первой стадией является производство дознания, направленного на установление события и виновного лица. На основании полученных данных прокурор имеет право возбудить уголовное преследование. Вместе с тем в уголовно-процессуальном законодательстве Франции действует принцип целесообразности, руководствуясь которым прокурор может отказать в возбуждении уголовного преследования. Исследования, проведенные в одной из прокуратур Парижа, показали, что в 28% случаев прокуроры отказывались от уголовного преследования по мотивам нецелесообразности и только в 17% случаев возбуждали его (по остальным делам принимались иные решения, в том числе отказ от уголовного преследования по формальным основаниям)². В стадии дознания не выясняются вопросы вины в полном объеме, во всех деталях, а лишь исследуется достаточность подозрений. По сути досудебное производство в этих странах в определенной степени напоминает проверку

¹ Подробнее об этом см.: *Махов В.Н., Пешков М.А.* Уголовный процесс США (досудебные стадии): учебное пособие. М., 1998. С. 50-54; *Калиновский К.Б.* Основные черты уголовного процесса зарубежных государств // Уголовный процесс: сборник учебных пособий. Особенная часть. Вып. 3. М., 2003. С. 346-387; *Усачев А.А.* Возбуждение уголовного дела в российском уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2003. С. 47.

² *Le Parquet et l'opportunité des poursuites // Questions pénales. T. VII. 1994. P. 4.*

сообщений о преступлениях, существующую в уголовном процессе России. Исследование всех обстоятельств уголовного дела в вышеуказанных странах проводится исключительно судом, а не органом расследования. Ввиду того, что процессуальное расследование фактически начинается в суде, отсутствует и необходимость в стадии возбуждения уголовного дела¹.

В России возникновение стадии возбуждения уголовного дела явилось последствием массовых репрессий, когда встал вопрос о необходимости защитить лиц от незаконного и необоснованного осуждения, ограничения их прав и свобод. Как указывалось в предыдущем параграфе, законодательное закрепление она получила в УПК РСФСР 1960 г., который, по точному выражению А.В. Смирнова, «впервые обнаружил в советском уголовном процессе человека»². С тех пор стадия возбуждения уголовного дела прочно закрепились в уголовном процессе России. К сожалению, в последние годы появляется все больше сторонников ее упразднения³. К примеру, разработанная Институтом проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге «Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов Российской Федерации» (2013 г.) предусматривает начало уголовного преследования с момента регистрации сообщения о преступлении. При этом, предвидя проблемы, связанные с увеличением нагрузки на органы следствия и дознания, предлагается дать прокурору возможность выбирать, в каких именно делах необходимо уголовное преследование, не только по формально-юридическим принципам, но и по критериям эффективности, общественной опасности, судебной перспективы. Отмечается, что в ситуации, когда при повышении регистрационной дисциплины количество зафиксированных правонарушений возрастет на порядок, возникнет необходимость выбирать, какие именно дела доводить до

¹ Подробнее об этом см.: *Гуценко К.Ф., Головки Л.В., Филимонов Б.А.* Уголовный процесс западных государств. М. 2001. С. 331; *Ковалева М.Г.* Указ. раб. С. 50.

² См.: *Смирнов А.В.* Модели уголовного процесса. СПб., 2000. С. 195.

³ См., например: *Сущность и актуальные проблемы стадии возбуждения уголовного дела.* 2-е изд., испр. и доп. / отв. ред. И.С. Дикарев. С. 341-350.

суда, на какие расследования тратить средства и силы. По мнению авторов Концепции, это должен делать прокурор, руководствующийся сравнительной опасностью деяния, а также заинтересованный в эффективном использовании имеющихся ресурсов¹. Полагаем, такие полномочия имеют слишком абстрактный характер и ставят уголовное преследование в зависимость от субъективного мнения прокурора, в меньшей степени основанного на законе и имеющихся материалах. Вместе с тем в данном случае произойдет нарушение баланса между элементами системы, что в условиях существующей реальности может привести к массовому нарушению прав подозреваемых и процветанию «заказных» уголовных дел.

Прежде чем принимать решение о проведении такой масштабной реформы, следует проанализировать все ее возможные последствия. Лучшим источником информации в этой ситуации будет опыт зарубежных стран, где существовавшая на протяжении многих лет стадия возбуждения уголовного дела впоследствии была упразднена.

В настоящее время государства, ранее придерживавшиеся модели досудебного производства, действующей в России, постепенно отказываются от стадии возбуждения уголовного дела (Румыния, Болгария, страны Балтии, Казахстан, Молдова, Грузия).

Так, например, 1 октября 2010 г. вступил в силу новый Уголовно-процессуальный кодекс Грузии (далее – УПК Грузии), который по европейскому образцу полностью упразднил стадию возбуждения уголовного дела и ввел принцип дискреции (целесообразности). С этого момента следователь, прокурор при получении информации о преступлении обязаны начать следствие (ч.1 ст. 100 УПК Грузии)². При наличии разумных оснований для предположения о совершении преступления лицу предъявляется обвинение, что

¹ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iuaj.net/node/1423> (дата обращения: 15.11.2013).

² См.: Уголовно-процессуальный кодекс Грузии от 9 октября 2009 года № 1772-Пс. [Электронный ресурс]. URL: http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/_-09_10_2010.pdf (дата обращения: 21.02.2015).

является исключительной прерогативой прокурора. При этом ч. 3 ст. 105 указанного Кодекса закрепляет, что уголовное преследование может не начинаться или прекратиться, если оно противоречит руководящим принципам уголовной политики. Решение о прекращении следствия или уголовного преследования принимается прокурором (ч. 1 ст.106 УПК Грузии). То есть в данном случае за ним закрепляется право с учетом принципа дискреции по собственному усмотрению решать вопрос, по каким заявлениям начинать следствие, а по каким нет. Такое решение может быть обжаловано только у вышестоящего прокурора единожды потерпевшим лицом. Иначе говоря, судебный надзор на данном этапе полностью отсутствует, а власть прокуратуры принимать решения по своему усмотрению практически ничем не ограничена, в связи с чем, отмечается, что в этом плане новый УПК Грузии значительно ухудшает правовое положение потерпевшего, поскольку он лишен возможности судебной защиты своих прав и свобод. Кроме того, отсутствие права у участников процесса обратиться в суд явно противоречит Конституции Грузии, принципам международного права и практики Конституционного суда Грузии¹. Следует отметить, что указанные изменения не способствуют и защите лица от необоснованного уголовного преследования, начало которого он вообще не может обжаловать не только в суд, но и вышестоящему прокурору.

По этому пути решили пойти и законодатели Украины. С принятием нового Уголовно-процессуального кодекса Украины (далее – УПК Украины), вступившего в силу 20 ноября 2012 г.², стадия возбуждения уголовного дела была упразднена. Так, указанный Закон в гл. 19 «Общие положения досудеб-

¹ Подробнее об этом см.: *Мепаришвили Г.* Новый уголовно-процессуальный кодекс Грузии: реформа или контрреформа? // ИА ГРУЗИНФОРМ. [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.saqinform.ge> (дата обращения: 11.12.2014); *Кантария Г.О.* О некоторых проблемах полномочий прокурора в новом УПК Грузии // Техника (технология) юридической деятельности в контексте сравнительного правоведения: сборник статей участников круглого стола. Волгоград, 2013. С. 113-119.

²См.: Уголовно-процессуальный кодекс Украины от 13 апреля 2012 г. Закон № 4651-VI. [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page3> (дата обращения: 20.11.2015).

ного расследования» не содержит понятий «возбуждение уголовного дела», «доследственная проверка», «поводы и основания для возбуждения уголовного дела», при этом регламентирует начало расследования с момента внесения сведений о преступлении в Единый реестр досудебных расследований (далее – ЕРДР). Целью такой реформы стала необходимость более эффективного обеспечения прав потерпевших. То есть по новому УПК Украины проверке подлежит любое сообщение о преступлении. По утверждению большинства ученых и практикующих юристов, введение автоматического начала досудебных расследований себя не оправдало¹. Такой результат не удивителен, так как проводимая реформа никакого внимания не уделила формированию системы контроля и надзора на досудебной стадии. Поэтому проблема сокрытия преступлений от учета осталась нерешенной. Как ни странно, количество зарегистрированных заявлений об уголовных правонарушениях упало почти вдвое (300 тыс. заявлений ежемесячно в 2012 г. против 140 тыс. – в первой половине 2013 г.). Вместе с тем на практике имеют место отдельные случаи, когда заявления о преступлении регистрируются как обращения граждан, что исключает проведение по ним расследования². Все это свидетельствует о поспешности проведенной реформы, в связи с чем не может быть достигнута и поставленная перед ней цель.

Возникает и обратная ситуация. Новый УПК Украины не предусматривает основания для отказа в регистрации заявлений, поэтому следователи и прокуроры зачастую вносят в ЕРДР сведения о правонарушениях, которые, очевидно, преступлениями не являются. То есть существующий механизм

¹ См., например: Новый УПК глазами практиков: первые итоги применения. [Электронный ресурс]. URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2013/9/12/97602.htm> (дата обращения: 13.12.2013); Старые проблемы нового УПК: итоги полугодия // Судебно-юридическая газета. 2013. 15 июля. [Электронный ресурс]. URL: <http://sud.ua/newspaper/2013/07/15/51852-starie-problemi-novogo-ypk-itogi-polygodiya> (дата обращения: 13.12.2013).

² См.: Старые проблемы нового УПК: итоги полугодия // Судебно-юридическая газета. 2013. 15 июля. [Электронный ресурс]. URL: <http://sud.ua/newspaper/2013/07/15/51852-starie-problemi-novogo-ypk-itogi-polygodiya> (дата обращения: 13.12.2013).

позволяет проводить расследование в отношении любого лица, если есть сообщение о совершенном им преступлении. При этом проверка сведений, которые вносятся в ЕРДР, процессуальным законодательством не предусматривается. В рамках соответствующего производства до вынесения сообщения о подозрении могут осуществляться процессуальные действия в течение неопределенного периода времени, вследствие чего отсутствуют требования по сроку завершения досудебного расследования. На данном этапе лицо лишено возможности обжаловать действия должностных лиц, а также получить квалифицированную юридическую помощь. Такие обстоятельства создают для органов расследования возможность использовать положения УПК в собственных интересах, вследствие чего оказывать давление на граждан без наличия реальных оснований для завершения уголовного производства и передачи дела в суд¹. При этом контроль и надзор за соблюдением прав граждан на данном этапе не регламентированы в достаточной степени.

Наличие ряда проблем привело к необходимости урегулировать начало уголовного преследования ведомственными правовыми актами. Так, Генеральный прокурор Украины приказом от 17 августа 2012 г. № 69 ввел в действие Положение о порядке ведения Единого реестра досудебных расследований, а приказом от 14 ноября 2012 г. №113, то есть еще до начала действия нового УПК Украины, дополнил разд. II Положения новым п. 2.2, в котором закреплялась возможность в течение 7 дней проводить проверку заявления, если оно не содержит достаточных сведений о совершенном преступлении. При этом он установил возможность осуществлять следующие действия: направление требования учреждениям, предприятиям, организациям о представлении документов или соответствующих данных и др. При неподтверждении во время проверки обстоятельств, свидетельствующих о совершении уголовного правонарушения, в соответствии с пп. 1 или 2 ч. 1 ст. 284 УПК

¹ Подробнее об этом см.: Новый УПК глазами практиков: первые итоги применения. [Электронный ресурс]. URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2013/9/12/97602.htm> (дата обращения: 13.12.2013).

Украины принимается постановление о закрытии уголовного производства¹. В данном случае прокуратура и органы расследования предприняли попытку сохранить возможность проведения доследственной проверки. Однако указанный пункт противоречил требованиям ч. 1 ст. 214 УПК Украины, устанавливающей 24-часовой срок для внесения сведений в ЕРДР, поэтому в дальнейшем был исключен². Тем не менее, УПК Украины содержит некоторые средства проверки сообщения о преступлении, которые могут быть проведены до внесения сведений в ЕРДР: осмотр места происшествия (ч. 3 ст. 214), получение предметов и документов от заявителя (п. 2 ч. 2 ст. 60); получение объяснений от участников уголовного производства и иных лиц, если они против этого не возражают (ч. 8 ст. 95). То есть по сути полностью упразднить стадию возбуждения уголовного дела не удалось, что отмечается и некоторыми учеными³. Это объясняется тем, что существовавшая ранее в Украине модель досудебного расследования являлась частью единой уголовно-процессуальной системы, и ликвидация одного из элементов без замены другим не могла не привести к сбою всего механизма.

В настоящее время подобная реформа проводится в Казахстане, где 4 июля 2014 г. принят новый Уголовно-процессуальный кодекс (далее – УПК РК), вступивший в силу 1 января 2015 г.⁴ В соответствии со ст. 179 УПК РК началом досудебного расследования является регистрация заявления, сообщения об уголовном правонарушении в Едином реестре до-

¹ См.: Приказ Генерального прокурора Украины от 17 августа 2012 г. № 69 «О введении в действие Положения о порядке ведения Единого реестра досудебных расследований» (с изм. и доп. от 14 ноября 2012 г.). [Электронный ресурс]. URL:http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP13018.html (дата обращения: 20.04.2013).

² См.: Приказ Генерального прокурора Украины от 25 апреля 2013 г. № 54 «О внесении изменений и дополнений в Положение о порядке ведения Единого реестра досудебных расследований». [Электронный ресурс]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP13018.html (дата обращения: 12.06.2015).

³ Подробнее об этом см.: *Филин Д.В.* Начало досудебного производства в уголовном процессе Украины. [Электронный ресурс]. URL: http://www.iuaj.net/node/1462#_edn25 (дата обращения: 17.12.2013).

⁴ См.: Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 г. № 231-V. [Электронный ресурс]. URL: http://kodeksy-kz.com/ka/ugolovno-protsessualnyj_kodeks.htm (дата обращения: 10.10.2014).

судебных расследований (далее – ЕРДР) либо первое неотложное следственное действие. Его сильные и слабые стороны покажет правоприменительная практика, но уже сейчас коллегия адвокатов выступает против упразднения стадии возбуждения уголовного дела, указывая, что на сегодняшний день она служит некой гарантией от необоснованного применения мер уголовно-процессуального принуждения и нарушения конституционных прав и свобод граждан, интересов юридических лиц. Отмена доследственной проверки, уверены в коллегии адвокатов, создаст условия для «неконтролируемого произвола со стороны органов уголовного преследования как в отношении граждан, так и против субъектов финансово-хозяйственной деятельности»¹. Учитывая зарубежный опыт, подобные опасения не являются беспочвенными.

Анализ нового УПК РК позволяет заметить, что в некоторых случаях допускается проведение проверки без регистрации в ЕРДР. Например, ст. 181 УПК РК содержит ч. 5, в соответствии с которой при отсутствии достаточных данных, указывающих на признаки уголовного правонарушения, заявления и сообщения, требующие проведения ревизий и проверок уполномоченных органов для установления признаков уголовного правонарушения, без регистрации в ЕРДР в течение трех суток направляются для рассмотрения уполномоченным государственным органам. В п. 6 этой же статьи указано, что анонимное сообщение об уголовном правонарушении не может служить поводом для начала досудебного расследования. В соответствии с Приказом Генерального прокурора РК анонимные обращения, в том числе сообщения неизвестных лиц, поступившие по каналам связи, фиксируются в Книге учета информации и содержащиеся в нем сведения об уголовном правонарушении могут быть зарегистрированы в ЕРДР только в случае их

¹См.: Коллегия адвокатов РК озабочена попыткой упразднения стадии возбуждения уголовного дела и доследственной проверки в проекте нового УПК РК. [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.zakon.kz/4521219-kollegija-advokatov-rk-ozabochena.html> (дата обращения: 24.01.2013).

подтверждения по рапорту должностного лица¹. То есть подобные сообщения также подлежат предварительной проверке органами расследования.

Таким образом, о полном упразднении стадии говорить нельзя, так как УПК РК в определенных случаях предусматривает возможность проведения доследственной проверки поступивших сообщений. Сказанное еще раз подчеркивает неготовность постсоветских стран полностью изменить уголовный процесс, отказавшись от формального начала уголовного судопроизводства.

Как видим, отказ от стадии возбуждения уголовного дела во всех рассмотренных государствах не способствовал достижению поставленной цели и не устранил существующие проблемы на первоначальном этапе уголовного судопроизводства. Скорее, наоборот, попытки совсем упразднить стадию возбуждения уголовного дела привели лишь к изменению названия данного этапа, а суть осталась прежней, доследственная проверка в том или ином виде все же проводится.

Учитывая подобный опыт, представляется достаточно опрометчивым предложение пойти по этому пути и российскому законодателю.

Данную точку зрения поддерживают многие видные ученые² и практические работники¹. Еще С.А. Голунский писал, что «если бы возбуждение

¹ Подробнее об этом см.: Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 19 сентября 2014 г. № 89 «Об утверждении Правил приема и регистрации заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях, а также ведения Единого реестра досудебных расследований». [Электронный ресурс]. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V14W0009744> (дата обращения: 12.09.2015).

² См.: Уголовный процесс: учебник / под ред. С.В. Бородина. М., 2000. С. 224; Махов В. Законодательство о возбуждении уголовного дела // Законность. 1997. № 1. С. 34; Волеводз А.Г. Упразднение стадии возбуждения уголовного дела: цена вопроса // Уголовный процесс. 2014. № 1. С. 83; Чубыкин А.В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 21; Усачев А.А. Понятие и сущность акта возбуждения уголовного дела // Российский следователь. 2004. № 1. С. 20; Сулейманов Т.А. Этапы квалификации преступления на стадии возбуждения уголовного дела // Уголовное судопроизводство: проблемы теории, нормотворчества и правоприменения: сб. науч. тр. Рязань, 2007. Вып. 2. С. 74; Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса. Т. 2: Порядок производства по уголовным делам по советскому уголовно-процессуальному праву. М., 1970. С. 10; Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Указ. раб. С. 320; Корнуков В.М. Российский уголовный процесс. Вопросы Особенной части: курс лекций. Саратов, 2010. С. 6; Уголовный процесс Российской Федерации: учебник / отв. ред. Ф.П. Кругликов. М., 2010. С. 335-336 (автор гл. 13 – В.М. Быков); Ры-

уголовного дела никем не оформлялось, если бы любой орган расследования мог в любую минуту, по своему усмотрению, производить обыски у кого ему угодно, доставлять к себе приводом любое лицо и т.п., такое положение открыло бы путь для недопустимого произвола»².

Поддерживая точку зрения ученых, выступающих за существование самостоятельной стадии возбуждения уголовного дела, стоит все же проанализировать причины столь неудержимого желания многих юристов избавиться от первоначальной стадии процесса.

Основные доводы сторонников³ упразднения стадии в нашей стране сводятся к наличию огромного количества нарушений на первоначальном этапе расследования. С этим утверждением сложно спорить. Действительно, стадия возбуждения уголовного дела – одна из самых проблемных. Только за 2014 г. выявлено 3,6 миллионов нарушений, допущенных при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении, что на 3,2 % больше чем за аналогичный период прошлого года⁴. Нередко следственными органами сообщения о преступлениях длительное время не регистрируются. Следова-

ков А.Б. Установление события преступления на досудебных стадиях уголовного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 1995. С. 4; *Мальшева О.А.* Возбуждение уголовного дела: теория и практика. С. 44-45; *Воскобитова Л.А.* Возбуждение и прекращение уголовного дела: анализ следственной практики // Уголовное судопроизводство. 2010. № 2. С. 4; *Капранов А.В.* Оптимизация стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2005; *Агеев А.Н.* Организация прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; *Ковалева М.Г.* Указ. раб.; *Веретенников Н.В.* Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2009.

¹ См., например: *Петров А.* Значение и необходимость стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2014. № 7. С. 48; *Абдул-Кадыров Ш.М.* Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 62.

² *Голунский С.А.* Возбуждение уголовного дела. М., 1939. С. 18.

³ См., например: *Гуцев В.Е., Александров А.С.* Народное обвинение в уголовном суде. Н. Новгород, 1998. С. 100–139; *Власов В.И., Гончаров Н.Ф.* История розыскного процесса в России: законодательство и практика. Домодедово, 1997. С. 75; *Бажанов С.* Оправдана ли так называемая доследственная проверка? // Законность. 1995. № 1. С. 51–54; *Сереброва С.П.* Проблемы рационализации досудебного производства: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1995. С. 142.

⁴ См.: Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за 2014г. Генеральная прокуратура. [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/85188/> (дата обращения: 20.02.2015).

тели отказываются принимать по ним процессуальные решения, направляют по надуманным основаниям в другие органы. При наличии в материалах и уголовных делах иных признаков преступления соответствующие материалы не выделяются и по ним не принимаются решения¹.

По данным прокуратуры Саратовской области, в 2015 г. число укрываемых должностными лицами Следственного комитета криминальных посягательств возросло на 32 % (с 19 до 28). За 2015 г. прокуратурой отменено около 9% постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел². Как правило, незаконные решения принимаются по материалам с сомнительной судебной перспективой. Количество допущенных нарушений на первоначальной стадии процесса продолжает увеличиваться, в 2015 г. прокурорами поставлено на учет 2503 преступления, укрываемых сотрудниками органов внутренних дел, что на 2,2% превышает показатель аналогичного периода прошлого года³. При этом Генеральной прокуратурой постоянно делается акцент на необходимости обеспечить соблюдение прав граждан на доступ к правосудию и в разумный срок, минимизации количества нарушений, допускаемых органами предварительного следствия и дознания при вынесении постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела⁴.

Вместе с тем не уделяется должного внимания законности решения о возбуждении уголовного дела и защите лиц от необоснованного уголовного

¹ Информационное письмо первого заместителя прокурора области Симшина В.И. от 11 июня 2015г. № 15-04-2015 «О состоянии прокурорского надзора за соблюдением законности при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах ГУ МВД России по Саратовской области за 5 месяцев 2015 г.» // Информационный бюллетень прокуратуры Саратовской области. 2015. №6. С. 50.

² См.: Информационно-аналитическая справка о состоянии работы прокуратуры Саратовской области по надзору за законностью рассмотрения сообщений о преступлениях в органах предварительного следствия за 2015 г. // Архив прокуратуры Саратовской области.

³ См.: Информационно-аналитическая справка о состоянии работы прокуратуры Саратовской области по надзору за законностью рассмотрения сообщений о преступлениях в органах дознания за 2015 г. // Архив прокуратуры Саратовской области.

⁴ См.: В Генеральной прокуратуре России состоялось заседание коллегии по вопросу практики прокурорского надзора за законностью принятия органами дознания и следствия решений об отказе в возбуждении уголовного дела. Генеральная прокуратура РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-83261/> (дата обращения: 04.10.2015).

преследования, хотя именно это являлось одной из целей формирования стадии возбуждения уголовного дела как самостоятельной. Считается, что принятие такого решения не ограничивает права граждан на судебную защиту, и лицо, в отношении которого возбуждается уголовное дело, имеет возможность в ходе расследования доказывать свою невиновность. Однако в этом случае оно подвергается мерам процессуального принуждения, что может повлечь как причинение ему моральных страданий, так и материального ущерба. Поэтому стоит согласиться с В.Н. Григорьевым в том, что «в России уже более века существует система уголовного судопроизводства, в которой традиционно выделяется стадия возбуждения уголовного дела как одна из важных гарантий защиты личности от необоснованного применения мер уголовно-процессуального принуждения»¹. Как уже отмечалось, ст. 6 УПК РФ говорит о том, что привлечение лица к уголовному преследованию – такая же цель уголовного судопроизводства, как и недопущение незаконного и необоснованного уголовного преследования. Назначение уголовного судопроизводства, считают И.Б. Михайловская и Н.Т. Ведерников, должно достигаться путем «разрешения конфликтов между личностью и государственной властью с наименьшими для общества последствиями»². Естественно, что достигнуто это может быть только посредством защиты прав и свобод участников уголовного судопроизводства. Узко понятый публичный интерес влечет отрицание ценности формальных ограничений и отодвигает на второй план права личности. Напротив, интересы свободы гражданина требуют сдержанности в преследовании обвиняемого и известного критицизма в рас-

¹ Григорьев В.Н. О концепции возбуждения уголовного дела // Проблемы технико-криминалистического обеспечения раскрытия и расследования преступлений. М., 1994. С. 133.

² Михайловская И.Б. Цели, функции и принципы российского уголовного судопроизводства (уголовно-процессуальная форма). М., 2003. С. 27-62; Ведерников Н.Т. Место и роль личности обвиняемого в предмете доказывания по уголовному делу // Государство и право. 2003. № 6. С.45.

смотреии и разрешении уголовных дел, скорее, оправдания виновного, чем осуждение невиновного¹.

Для достижения указанных целей законодатель пошел по пути совершенствования правового регулирования стадии возбуждения уголовного дела, «создав большие условия для принятия законных и обоснованных решений, которыми данная стадия завершается»². Федеральный закон от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса РФ и Уголовно-процессуального кодекса РФ»³ более детально регламентировал первоначальный этап уголовного судопроизводства. Так, внесены существенные изменения в Уголовно-процессуальный кодекс РФ, в соответствии с которыми преобразован порядок разрешения сообщения о преступлении. Указанным Законом был расширен перечень действий, которые вправе проводить следователь и дознаватель при проверке сообщения о преступлении. На данном этапе они имеют право получать объяснения, образцы для сравнительного исследования, истребовать документы и предметы, изымать их в порядке, установленном УПК РФ, назначать судебную экспертизу, принимать участие в ее производстве и получать заключение эксперта в разумный срок, производить осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов, освидетельствование. Вместе с тем в УПК РФ закреплена возможность использования результатов проверки сообщения о преступлении в качестве доказательств, если они собраны с соблюдением установленных требований. Тем самым указанный Закон существенно укрепил систему средств доследственной проверки и усилил гарантии против необоснованного уголовного преследования. Такая мера была необходима, о чем неоднократно говорилось в научной литературе⁴. В первую очередь это связано с имеющи-

¹ См.: Александров А.С., Александрова И.А., Круглов И.В. Назначение уголовного судопроизводства и наказания. Н. Новгород, 2006. С. 4.

² Брусницын Л.В. Указ. раб. С. 158.

³ См.: СЗ РФ. 2013. № 9. Ст. 875.

⁴ См., например: Гаврилов Б.Я. О некоторых актуальных проблемах совершенствования предварительного следствия // Российский следователь. 2009. № 16. С. 22; Манова Н.С., Францифоров Ю.В. Указ. раб. С. 15.

мися на практике ошибками, когда уголовное дело возбуждается без достаточных оснований, что ведет к существенному нарушению прав лиц, вовлеченных в сферу уголовного процесса. Например, 28 августа 2013 г. СЧ ГСУ ГУ МВД России по Саратовской области было возбуждено уголовное дело в отношении директора ООО «Н» А.В.С. по признакам состава преступления, предусмотренного п. «в» ч. 2 ст. 171.1 УК РФ, то есть хранение в целях сбыта немаркированной продукции, которая подлежит обязательной маркировке специальными марками, защищенными от подделок, совершенное в особо крупном размере. Основанием для возбуждения уголовного дела, как указано в постановлении, послужило проведение оперативно-розыскного мероприятия «обследование помещений и прилегающей территории», в результате которого была изъята алкогольная продукция на общую сумму более 16 миллионов рублей. Следует учитывать, что в данном случае для определения наличия или отсутствия состава преступления необходимо было провести экспертизу подлинности маркировок алкогольной продукции, так как визуально установить этот факт не представлялось возможным. Однако ряд экспертиз был проведен только после возбуждения уголовного дела в период с апреля 2014 г. по январь 2015 г., результаты которых свидетельствовали об отсутствии нарушений. В итоге уголовное дело было прекращено за отсутствием состава и события преступления только в августе 2015 г.¹ Анализ материалов показал, что в данном случае органы расследования не воспользовались предоставленными им ст. 144 УПК РФ средствами проверки информации о преступлении, в результате чего не имели достаточных оснований для возбуждения уголовного дела. Изъятие алкогольной продукции в особо крупном размере и проведение расследования в течение двух лет, очевидно, нанесли значительный материальный ущерб директору ООО «Н» А.В.С.

На достаточно большое количество таких дел обратил внимание и Президент РФ В.В. Путин. В своем Послании Федеральному собранию РФ 3 де-

¹ См.: Архив ГУ МВД России по Саратовской области. Уголовное дело №850159. 2015 г.

кабря 2015 г. он заявил, что «за 2014 год следственными органами возбуждено почти 200 тысяч уголовных дел по так называемым экономическим составам. До суда дошли 46 тысяч, еще 15 тысяч развалилось в суде. Приговором закончились лишь 15% дел. При этом абсолютное большинство, 83% предпринимателей, на которых были заведены уголовные дела, полностью или частично потеряли бизнес»¹.

Для недопущения подобных случаев законодатель пошел по пути расширения перечня проверочных мероприятий, тем самым изменив значение стадии возбуждения уголовного дела и создав условия для защиты не только лиц, потерпевших от преступления, но и лиц, которые могут подвергнуться уголовному преследованию без достаточных на то оснований. Внесенные изменения дают возможность следователю и дознавателю уже на первоначальном этапе расследования более объективно проверить причастность конкретного лица к совершению преступления, оценить доказательственную базу, перспективу рассмотрения дела в суде, а в итоге вынести обоснованное и мотивированное решение.

Существующий порядок доследственной проверки создает дополнительный механизм в системе обеспечения прав личности и ориентирует органы контроля и надзора на обеспечение назначения уголовного судопроизводства. Однако нельзя говорить о завершенности реформы. Стадия возбуждения уголовного дела должна быть своеобразным фильтром, который призван защитить лицо от необоснованного уголовного преследования и привлечения к ответственности, в связи с чем требуется дальнейшее совершенствование ее нормативно-правового регулирования², а обеспечить реализацию указанного назначения призвана действующая система контроля и надзора.

¹ См.: Послание Президента РФ Федеральному собранию РФ 3 декабря 2015 г. РИА Новости. [Электронный ресурс]. URL: <http://ria.ru/politics/20151203/1334940862.html#ixzz3uCt8E9WO> (дата обращения: 04.12.2015).

² Представляет интерес предложение регламентировать доследственную проверку в отдельной главе УПК РФ «Проверка сообщений о готовящемся или совершенном преступлении», в которой «детально, с выделением видов проверочных действий и

Прокурор, суд, руководитель следственного органа, начальник органа и подразделения дознания действуют самостоятельно и независимо друг от друга. Разделение функций между ними – это основное условие для повышения эффективности как отдельного субъекта, так и их совместной деятельности в целом. Вместе с тем они не могут находиться в равном положении, что вызывает необходимость определить тот субъект системы, который в стадии возбуждения уголовного дела должен играть главную роль.

В рассмотренные нами исторические этапы развития законодательства приоритет в осуществлении контрольно-надзорной деятельности переходил от суда к прокурору. Современные реформы¹ были направлены на укрепление ведомственного контроля. В последнее время активно обсуждается предложение о введении в уголовное судопроизводство следственного судьи², то есть, по мнению многих ученых, дальнейшее развитие действующей системы контроля и надзора заключается в расширении судебного надзора. Постоян-

порядка их производства, будет определен процессуальный порядок деятельности органов предварительного расследования». См.: *Чупилкин Ю.* Гарантии прав лица, задержанного до возбуждения уголовного дела // *Законность.* 2008. № 12. С. 44-45.

¹ См.: Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"» // *СЗ РФ.* 2007. № 24. Ст. 2830; Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» // *СЗ РФ.* 2011. № 1. Ст. 16.

² См., например: *Быков В.М., Манова Н.С.* Нужен ли уголовному судопроизводству России следственный судья? // *Законность.* 2015. № 6. С. 44-46; *Быков В.М., Манова Н.С.* Следственный судья: дискуссия продолжается // *Уголовное судопроизводство.* 2015. № 3. С. 3-7; *Смирнов А.В.* Возрождение института следственных судей в российском уголовном процессе. [Электронный ресурс]. URL: http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20150224/273218436.html (дата обращения: 07.07.2015); *Головки Л.В.* Институт следственных судей: американизация путем манипуляции. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iauaj.net/node/1746> (дата обращения: 20.04.2015); *Ковтун Н.Н.* Институт специализированных следственных судей: к дискуссии о векторах законодательной воли // *Российский журнал правовых исследований.* 2015. № 2 (3). С. 174-183; *Морщакова Т.Г.* О компетенции и порядке формирования института следственных судей в Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iauaj.net/node/1718>. (дата обращения: 12.12.2015); *Шамардин А.А., Бородай Н.С.* К вопросу о статусе судьи, осуществляющего функции судебного контроля и судебного санкционирования в уголовном процессе // *Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА.* (вып. 24). – Оренбург, 2015. С. 88-93.

ные перераспределения полномочий различных правоохранительных органов в стадии возбуждения уголовного дела свидетельствуют о том, что на протяжении всего развития контрольно-надзорной деятельности происходит поиск субъекта, приоритетное положение которого обеспечило бы эффективность всей системы. Представляется, что более целесообразно определить правильное соотношение объекта, предмета и пределов деятельности каждого субъекта контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела.

Разграничивая сферы ведомственного контроля, судебного и прокурорского надзора, одни ученые указывают на то, что прокурор в ходе расследования надзирает за действиями и решениями следователя, не охваченными судебным контролем¹. Другие авторы считают, что предмет судебной проверки шире предмета прокурорского надзора и ведомственного процессуального контроля, поскольку суд контролирует законность действий и прокурора, и руководителя следственного органа². Присоединяясь к полемике, рассмотрим особенности предмета, объекта и пределов отдельных видов контрольно-надзорной деятельности на первоначальном этапе уголовного судопроизводства.

Первым элементом системы контроля и надзора следует обозначить ведомственный контроль со стороны руководителя следственного органа, начальника органа и подразделения дознания. Такое положение не означает приоритет перед прокурором или судом, а обусловлено максимальной приближенностью к подконтрольному объекту, в связи с чем он и имеет возможность на самых ранних этапах противостоять допусаемым нарушениям.

Субъектами ведомственного контроля выступают руководитель следственного органа, начальник органа и начальник подразделения дознания. Объект их деятельности, по сравнению с другими видами контроля и надзора, представляется достаточно ограниченным. Дело в том, что реализовать

¹ См.: *Таричко И.Ю.* Функция судебного контроля в уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2004. С. 15.

² См.: *Яблоков В.А.* Реализация судебной власти на досудебных стадиях уголовного процесса России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2001. С. 20.

свои полномочия указанные субъекты могут только в отношении подчиненных им должностных лиц – следователей и дознавателей. В связи с этим содержание объекта ведомственного контроля будет составлять деятельность указанных лиц, а равно и руководителей нижестоящего уровня в процессе выполнения ими своих должностных обязанностей на первоначальной стадии процесса.

В литературе имеет место точка зрения, согласно которой из содержания объекта ведомственного контроля необходимо исключить деятельность руководителя следственного органа по контролю за законностью приема и регистрации сообщения о преступлении, несмотря на закрепление такой обязанности в ведомственных правовых актах. В обоснование такой позиции приводятся доводы о невозможности руководителем следственного органа оказывать влияние на деятельность уполномоченных должностных лиц (прежде всего, сотрудников дежурной части полиции) по приему и регистрации заявлений (сообщений) о преступлении. Связывают это с тем, что чаще всего руководитель следственного органа начинает осуществлять свою деятельность именно на этапах проверки, рассмотрения и принятия решения по поступившему заявлению (сообщению) о преступлении. В качестве дополнительного аргумента приводится положение ч. 5 ст. 144 УПК РФ, которая не предусматривает руководителя следственного органа в качестве субъекта, имеющего право рассматривать жалобу заинтересованного лица в случае отказа в приеме сообщения о преступлении¹.

Данное положение достаточно спорно. Руководитель следственного органа как субъект ведомственного контроля следит за исполнением всех предписаний закона и ведомственных актов подчиненными должностными лицами. При этом его контроль носит всеобъемлющий характер. Учитывая, как правило, достаточно молодой возраст и небольшой стаж работы следовате-

¹Подробнее об этом см.: *Минаева С.А.* Процессуальная деятельность руководителя следственного органа по обеспечению законности в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 116.

лей и дознавателей¹, ни одна из сфер деятельности подчиненных должностных лиц не может быть лишена пристального внимания. В противном случае это приведет к повсеместным нарушениям, причем не всегда умышленным, но и связанным с недостаточными профессиональными знаниями и навыками. В связи с этим при осуществлении своей деятельности следователи и дознаватели нередко обращаются за советом к своему непосредственному руководителю, что подтверждается и результатами проведенного нами анкетирования. Так, из опрошенных должностных лиц абсолютно все постоянно обращаются к руководителю с вопросами, вызывающими сложность при разрешении². В дополнение хотелось бы отметить, что вопросы приема и регистрации сообщений о преступлениях нередко бывают предметом обсуждения на координационных и ведомственных совещаниях³.

Свое развитие и конкретизацию объект ведомственного контроля получает в предмете, который в свою очередь представляется достаточно объемным. В связи с тем, что предмет ведомственного контроля четко в законодательстве не закреплен (в отличие, например, от прокурорского надзора), в науке этот вопрос по сей день вызывает много споров. Так, С.А. Минаева отмечает, что предмет ведомственного контроля обусловлен конкретными правовыми нормами, за исполнением которых осуществляется процессуальный контроль со стороны руководителя следственного органа, в результате чего достигается соответствие деятельности следователей, руководителей следственных органов правовым нормам, ее регламентирующим. На основании из-

¹ По данным анкетирования, около 40 % следователей составляет возрастную группу от 22-25 лет со стажем работы не более 1 года (приложение 4).

² По данным анкетирования, 100% опрошенных лиц обращаются к руководителю ежедневно (приложение 4).

³ См., например: Решение межведомственного совещания руководителей правоохранительных органов «О ходе исполнения законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях органами дознания и предварительного расследования» // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. 2012. № 7. С. 16; Постановление координационного совещания руководителей правоохранительных органов Саратовской области «О состоянии законности при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, расследовании преступлений и осуществлении оперативно-розыскной деятельности» // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. 2013. № 12. С. 36.

ложенного в качестве предмета ведомственного контроля в стадии возбуждения уголовного дела она выделяет: а) законность процессуальных действий по приему, регистрации заявлений, сообщений о преступлениях уполномоченными на то должностными лицами, а также по проверке и разрешении заявления, сообщения о преступлении; б) законность принимаемых процессуальных решений, то есть соответствие принимаемого процессуального решения правовым нормам, определяющим основания и мотивы принятия такого решения в соответствии с УПК РФ¹.

Выделенные в качестве предмета ведомственного контроля элементы не вызывают сомнений. Действительно, законность действий и решений всегда стоит на первом месте при осуществлении любого вида контроля и надзора, однако данное понятие слишком широкое и для более полного понимания характера деятельности руководителя следственного органа, начальника органа и подразделения дознания требует уточнения. Дело в том, что ведомственный контроль весьма неоднороден и направлен на разные сферы деятельности подчиненных следователей и дознавателей. Процессуальные фигуры руководителя следственного органа, начальника органа и подразделения дознания появились не для того, чтобы подменять прокурора, а в целях оказания помощи следователю в решении сложных вопросов, возникающих на стадии возбуждения уголовного дела, а также осуществления контроля за подчиненными должностными лицами, при этом не ограничивая их самостоятельность. Особенность данного субъекта состоит и в том, что он несет ответственность за качество деятельности следователей и дознавателей в стадии возбуждения уголовного дела и соблюдения ими процессуальных норм. Как отмечает Н.А. Моругина, «уголовно-процессуальная деятельность при осуществлении процессуального контроля руководителем следственного органа на стадии возбуждения уголовного дела не превращает его в контро-

¹ Подробнее об этом см.: *Минаева С.А.* Указ. раб. С. 117.

лирующий орган, а служит лишь необходимым средством для процессуального руководства за ходом расследования»¹.

В развитие данного положения можно подчеркнуть, что ведомственный контроль является не просто процессуальной деятельностью, но и функцией управления. В связи с этим, помимо законности, руководители органов расследования в каждом конкретном случае, с одной стороны, оценивают рациональность использования ресурсов, целесообразность тех или иных действий и решений, а с другой – полноту проверочных мероприятий, разумность и обоснованность сроков проверки. На практике поощряется принятие заявления и быстрое возбуждение уголовного дела по очевидным преступлениям. По таким материалам, как правило, руководителями не продлеваются сроки проверки, а проведение излишних мероприятий не приветствуется. В подобных случаях затраченные на этапе проверки трудовые ресурсы минимальны, а результат их деятельности наиболее высок. Иначе дело обстоит при отсутствии явных признаков преступления. Здесь следователь и дознаватель, как правило, нуждаются в помощи при определении объема и перечня проверочных мероприятий, которые позволят сделать соответствующие выводы и принять обоснованное решение. Срок проверок по таким сообщениям будет дольше, но обоснованность его продления и разумность определяет руководитель. С точки зрения рациональности управления, требуется более тщательный подход, чтобы, с одной стороны, получить объективные данные о совершенном деянии, но в то же время не использовать трудовые ресурсы напрасно. Так, 28 января 2015 г. из УЭБ и ПК полиции ГУ МВД России по Саратовской области поступил рапорт об обнаружении признаков преступления в действиях должностных лиц министерства сельского хозяйства Саратовской области по факту выдачи субсидий ИП главе КФХ Ф.М.В. Уголовное дело было возбуждено по ч. 1 ст. 286 УК РФ (превышение должностных полномочий, то есть совершение должностным лицом действий, явно выхо-

¹Моругина Н.А. Руководитель следственного органа как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 148.

дящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение охраняемых законом интересов общества и государства) по истечению, с учетом продления, 30 суток в связи с необходимостью проведения следующих проверочных мероприятий: опроса ИП главы КФХ Ф.М.В., аудитора Счетной палаты Саратовской области Ц.Е.А.; изъятия в министерстве сельского хозяйства Саратовской области оригиналов документов, предоставленных ИП главе КФХ Ф.М.В. для участия в госпрограммах, на основе которых последней из бюджета выделены денежные средства в качестве субсидий, их исследования, а также ряда других проверочных мероприятий¹. В связи с необходимостью изучения большого объема документов в данном случае продление сроков доследственной проверки было оправдано. На практике таких случаев не так много. Результаты обобщения 263 материалов уголовных дел, находящихся в производстве следственных отделов по Фрунзенскому, Кировскому, Заводскому районам г. Саратова СУ СК РФ, показали, что большинство решений принимаются в срок до 3 суток и от 3 до 10 (табл. 2).

Таблица 2

Результаты обобщения материалов уголовных дел*

Количество уголовных дел	Количество принятых решений о возбуждении уголовных дел в разные сроки			
	до 3 суток	от 3 до 10 суток	свыше 10 суток	Всего
Абсолютное значение	145	116	2	263
В %	55,1	44,1	0,8	100

* Результаты обобщения уголовных дел, находящиеся в производстве следственных отделов по Фрунзенскому, Кировскому, Заводскому районам г. Саратова СУ СК РФ по Саратовской области, 2015 г.

Из табл. 2 видно, что решения по материалам проверки принимались в срок свыше 10 суток только в 0,8 % случаев. По данным прокуратуры Саратовской области, в указанный срок решения принимаются в 12 % случаев².

¹ См.: Архив СО по Фрунзенскому району г. Саратова СУ СК РФ по Саратовской области. Уголовное дело № 170043. 2015 г.

² См.: Информационно-аналитическая справка о состоянии работы прокуратуры Саратовской области по надзору за законностью рассмотрения сообщений о преступлении

Таким образом, ведомственный контроль представляет собой весьма многогранную деятельность, предметом которой является:

законность действий и решений подчиненных должностных лиц по приему, регистрации и разрешению сообщений о преступлении;

соблюдение сроков проверки, разумности и обоснованности их продления;

соблюдение перечня и процедуры проведения проверочных мероприятий, их полноты и целесообразности;

обеспечение прав лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства.

Вместе с тем, несмотря на широкий предмет деятельности ведомственного контроля, руководитель следственного органа и начальник органа, подразделения дознания не должны выходить за определенные в законе пределы, которые очерчены кругом предоставленных им полномочий. Более подробно они будут рассмотрены в следующей главе. Здесь же отметим, что в связи с разным объемом полномочий, закрепленных за руководителем следственного органа и начальником органа, подразделения дознания в стадии возбуждения уголовного дела, соответственно, будут отличаться и пределы их деятельности. В частности, начальник подразделения дознания не имеет возможности самостоятельно устранять нарушения, допущенные на первоначальной стадии процесса, а лишь может ставить перед прокурором вопрос об отмене незаконного и необоснованного постановления дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела (п. 4 ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ). Начальник органа дознания также не обладает такими полномочиями. В остальном следует согласиться с А.С. Есиной в том, что на практике отношения начальника органа дознания с дознавателем строятся на той же основе, что и отношения

между руководителем следственного органа и следователем¹. При осуществлении своей деятельности субъекты ведомственного контроля в любом случае не должны ограничивать самостоятельность подчиненных им должностных лиц.

Значение процессуальной самостоятельности следователя и дознавателя отмечают многие ученые². Подчеркивается, что обладание такой самостоятельностью способствует всесторонности, полноте и объективности предварительного расследования, личной ответственности следователя, дознавателя за его результаты³. В связи с этим ведомственный контроль должен осуществляться таким образом, чтобы не вмешиваться в работу подчиненных должностных лиц, а лишь в необходимых случаях в соответствии с законом направлять их деятельность.

Исходя из содержания предмета ведомственного контроля руководителя следственного органа, начальника подразделения, начальника органа дознания в стадии возбуждения уголовного дела, усматривается, что он ориен-

¹См.: *Есина А.С., Арестова Е.Н.* Уголовно-процессуальная деятельность органов внутренних дел в качестве органов дознания: учебно-методическое пособие. М., 2009. С. 224.

² См., например: *Смирнов А.В.* О процессуальной независимости следователя, защитника и обеспечении законных интересов личности в уголовном процессе // Предварительное следствие в условиях правовой реформы: сборник научных трудов / ред. В.С. Шадрин. Волгоград, 1991. С. 31-37; *Корнуков В.М.* Процессуальные полномочия, профессиональное мастерство и ответственность следователя: взаимосвязь и перспективы совершенствования // Материалы международной научной конференции. СПб., 2007. С. 123-127; *Магомедов А.Ш.* Перераспределение процессуальных полномочий следователя следственного органа и прокурора: их соотношение с процессуальной самостоятельностью следователя // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 4-1 (30). С. 115-117; *Горюнов В.В.* Процессуальная самостоятельность следователя в свете реформы следственного аппарата // Юридическая наука: история и современность. 2012. № 10. С. 98-102; *Хорьяков С.Н.* Процессуальная самостоятельность следователя: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; *Степанов Б.Б.* Процессуальная самостоятельность следователя при расследовании преступлений: сравнительно-исторический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Н.Новгород., 2006; *Рытькова В.Ю.* Правовое регулирование процессуального статуса следователя в уголовном судопроизводстве России: дис. ... канд. юрид. наук. Калининград, 2007; *Бабич А.В.* Процессуальная самостоятельность и независимость следователя как основа его статуса в уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012.

³ См.: *Власов А.А.* Полномочия следователя в советском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979. С. 20.

тирован, прежде всего, на предупреждение, выявление и устранение возможных нарушений уголовно-процессуального закона в процессе этой деятельности, нарушений конституционных прав граждан и является одним из действенных направлений в системе обеспечения законности. Однако указанные должностные лица, будучи связанными ведомственными интересами, не всегда способны объективно реагировать на выявленные нарушения. В следствие этого действующая система предусматривает активную роль прокурорского надзора как гаранта законности деятельности следователя и дознавателя в стадии возбуждения уголовного дела.

Объектом прокурорского надзора на первоначальном этапе уголовного судопроизводства выступает исполнение законов должностными лицами органов следствия и дознания при принятии, регистрации и разрешении сообщений о преступлении. Особенность взаимоотношений указанных органов состоит в отсутствии прямого подчинения между ними, что изначально обеспечивает беспристрастность прокурора при осуществлении им своей деятельности.

Однако, по мнению отдельных ученых, прокурор должен осуществлять надзор не только за исполнением законов органами дознания и органами предварительного следствия, но и за законностью деятельности других субъектов уголовного процесса – защитника, подозреваемого, эксперта, переводчика, специалиста и др. Поэтому функцию прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного судопроизводства с учетом рамок ее действия и круга субъектов, на которые она распространяется, правильнее именовать «надзор за соблюдением и исполнением законов органами дознания, предварительного следствия и другими субъектами уголовного процесса, за деятельностью которых прокурор уполномочен надзирать при возбуждении уголовных дел и расследовании преступлений»¹.

¹ Тушев А.А. Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации. СПб., 2005. С. 85.

С этой точкой зрения сложно согласиться, так как, во-первых, подозреваемый и обвиняемый являются физическими лицами, наделенными соответствующим процессуальным статусом, а Федеральный закон от 17 января 1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» не предусматривает возможность осуществления надзора за их деятельностью. Во-вторых, адвокат, переводчик, специалист не обладают какими-либо правами по приему, проверке и разрешению сообщений о преступлении, а лишь оказывают содействие в реализации принципов уголовного судопроизводства, в связи с чем их деятельность также не может быть объектом надзора.

В свою очередь, предмет прокурорского надзора достаточно четко определен в ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации». Им является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, установленного порядка разрешения заявлений и сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях, установленного порядка проведения расследования, а также законность решений, принимаемых органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие.

Не случайно законодатель поставил на первое место именно соблюдение прав и свобод человека и гражданина, тем самым подчеркнув правозащитный характер деятельности прокурора. Особое значение это имеет именно в стадии возбуждения уголовного дела, так как на первоначальном этапе уголовного судопроизводства лицо в наименьшей степени защищено от возможных злоупотреблений со стороны органов следствия и дознания (непринятие заявления о преступлении, непроведение по нему проверки, вынесение незаконного решения). Вместе с тем ряд авторов, принимая во внимание тот факт, что в качестве участников уголовного судопроизводства (потерпевших, гражданских истцов, гражданских ответчиков, хотя они еще и не наделены таким процессуальным статусом в стадии возбуждения уголовного дела) могут выступать не только физические, но и юридические лица, считают необходимым расширить предмет прокурорского надзора в этой части, указав в ст. 29 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» вместо

соблюдения прав и свобод «человека и гражданина» соблюдение прав и свобод «участников уголовного судопроизводства, а также иных лиц, чьи права и законные интересы затрагиваются в ходе производства по уголовному делу»¹.

Данная позиция является весьма обоснованной, так как со временем понятие «юридическое лицо» стало использоваться специалистами в сфере уголовного материального и процессуального права. Во-первых, термин «юридическое лицо» включен в текст УК РФ (ст. 169, 171, 189). Также обсуждается и вопрос о возможности признания юридического лица субъектом уголовной ответственности. Во-вторых, юридическому лицу придается процессуальный статус потерпевшего (ч. 1 ст. 42 УПК РФ), гражданского истца (ч. 1 ст. 144 УПК РФ) и ответчика (ч. 1 ст. 54 УПК РФ), предоставляется право внесения залога за подозреваемого или обвиняемого (ч. 1 ст. 106 УПК РФ), на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство (ст. 139 УПК РФ). В-третьих, юридическое лицо (руководитель юридического лица) вступает в уголовно-процессуальные отношения и при подаче заявления о привлечении к уголовному преследованию или даче согласия на возбуждение уголовного дела в соответствии со ст. 23 УПК РФ в случаях проверки сообщения о преступлении, предусмотренного гл. 23 УК РФ. Таким образом, юридическое лицо как правовая категория перестало быть только гражданско-правовой, следовательно, его права и законные интересы также должны быть предметом надзорной деятельности прокурора в стадии возбуждения уголовного дела.

В качестве еще одной составляющей предмета прокурорского надзора закон выделяет соблюдение установленного порядка разрешения заявлений и

¹ См.: *Жубрин Р.В.* Проблемы теории и практики прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании незаконного предпринимательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 9; *Буланова Н.В.* Принципы, предмет, объект и пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия // Вестник Академии Генеральной прокуратуры. 2014. № 6. С. 41.

сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях. Данное положение охватывает вопросы, касающиеся соблюдения правил приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, сроков проведения проверки и порядка их продления, порядка проведения проверочных действий. Вместе с тем важным аспектом при осуществлении надзора в стадии возбуждения уголовного дела является наличие специальных правил для начала уголовного преследования в отношении отдельных категорий граждан (ст. 448 УПК РФ). При проведении проверки прокурор должен уделять особое внимание соблюдению процедуры возбуждения уголовного дела в отношении специальных субъектов.

Законность решений о возбуждении и отказе в возбуждении уголовного дела, принимаемых органами дознания и предварительного следствия, также входит в предмет надзора в данной сфере. Здесь прокурор должен оценить постановления с точки зрения как соблюдения установленного порядка их принятия (уполномоченным должностным лицом, в установленные сроки, с соблюдением предусмотренной процедуры, при наличии законных поводов и оснований), так и обоснованности и мотивированности принятого решения, наличия в материалах проверки сообщения о преступлении сведений, достаточных для его принятия.

Предмет надзора ограничивается пределами деятельности прокурора, под которыми принято понимать правовую категорию, определяющую границы должного, возможного и запрещенного при выборе прокурором объектов проверки, применении полномочий по ее проведению и средств прокурорского реагирования¹. Как правило, понятие пределов прокурорского надзора раскрывается через круг нормативных правовых актов, надзор за исполнением которых должен осуществлять прокурор, перечень поднадзорных объектов, а также через объем полномочий прокурора. В числе иных существенных критериев указывают «характер прокурорского надзора и характер мероприятий, рекомендованных прокурорами в целях устранения нарушений

¹ См.: Буланова Н.В. Указ. раб. С. 41.

закона»¹. Помимо этого, по нашему мнению, при определении пределов надзора следует учитывать и рамки стадии, в которой осуществляется деятельность.

Определение пределов прокурорского надзора имеет большое значение в исследовании действующей системы контроля и надзора, однако вопрос этот до настоящего времени остается дискуссионным. Связано это с неоднородной деятельностью прокурора по надзору за исполнением законов разными должностными лицами органов расследования. Несмотря на то, что Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» не устанавливает каких-либо различий в предмете надзора, ст. 37 УПК РФ предусматривает более широкий круг полномочий в отношении органов дознания, нежели органов следствия, соответственно формируются и отличия в пределах надзора за данными должностными лицами.

Так, О. Жук полагает, что процессуальные отношения прокурора и следователя не должны выходить за пределы надзорных полномочий и превращаться в постоянное процессуальное руководство предварительным расследованием². В связи с этим представляется обоснованным мнение В.Ф. Крюкова, определяющего пределы прокурорского надзора границами предмета: процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Тактическая, методическая, управленческая и иная организационная деятельность руководителя следственного органа, следователя, органа дознания и дознавателя как в стадии возбуждения уголовного дела, так и на этапе расследования, не входящая в сферу процессуальной деятельности производства по уголовному делу, предметом прокурорского надзора не является. Кроме того, пределы прокурорского надзора определяются

¹ Казарина А.Х. Теоретические и практические проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 40.

² См.: Жук О. Соотношение уголовного преследования и прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса // Уголовное право. 2003. № 4. С. 115.

процессуальной самостоятельностью следователя и руководителя следственного органа¹.

В то же время полномочия прокурора, в частности, право давать дознавателю письменные указания о направлении расследования, производстве процессуальных действий (п. 4 ч. 2 ст. 37 УПК РФ), позволяют вмешиваться в организацию, тактику и методику дознания². Получается, что в данном случае прокурор наряду с начальником органа, подразделения дознания осуществляет функцию руководства, тем самым утрачивается сущность надзора как опосредованной деятельности. Вместе с тем наличие двойного контроля существенно ограничивает самостоятельность дознавателя и не способствует улучшению результата его деятельности.

Таким образом, прокурорский надзор и ведомственный контроль должны быть разграничены более четко. Каждый из субъектов системы в стадии возбуждения уголовного дела имеет свой предмет, что дает возможность охватить весь объем деятельности следователя и дознавателя по приему, регистрации и разрешению сообщений о преступлении, при этом не ограничивая их самостоятельность.

Между тем на практике нередки случаи, когда по каким-либо причинам ни прокурорский надзор, ни ведомственный контроль не смогли вовремя обеспечить права и свободы человека, чьи интересы были затронуты действиями (бездействиями) должностных лиц на первоначальном этапе уголовного судопроизводства. Учитывая, что ст. 46 Конституции РФ гарантирует каждому судебную защиту его прав, стадия возбуждения уголовного дела не лишена судебного надзора. Деятельность суда при этом проявляется в проверке по жалобам законности решений, принимаемых органами дознания, следствия и прокурора, которые способны причинить ущерб конституцион-

¹ Подробнее об этом см.: *Крюков В.Ф.* Уголовное преследование в досудебном производстве. М., 2010. С. 304, 327.

² См.: *Буланова Н.В., Ережипалиев Д.И., Яловой О.А.* Деятельность прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: организационный, процессуальный и криминалистические аспекты: пособие. М., 2013. С. 24.

ным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию (ст.125 УПК РФ). По результатам рассмотрения таких жалоб суд может признать действия (бездействия) или решения соответствующего должностного лица необоснованными или незаконными с возложением обязанности устранить допущенное нарушение либо оставить жалобу без удовлетворения. То есть объектом судебного надзора выступает деятельность органов расследования по приему, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, а также деятельность прокурора, который, обладая полномочиями по отмене постановлений о возбуждении и отказе в возбуждении уголовного дела, может нарушить конституционные права граждан.

В свою очередь, проблема определения предмета и пределов судебной проверки в стадии возбуждения уголовного дела является дискуссионной. Обусловлено это тем, что ст. 125 УПК РФ не приводит исчерпывающего перечня действий (бездействий) и решений должностных лиц, которые могут быть обжалованы в судебном порядке, а лишь устанавливает условия, при которых жалобы могут приниматься к рассмотрению. В качестве таких условий законодатель признает способность действий и решений должностных лиц причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию.

В связи с этим возникает вопрос: какие конкретно действия (бездействия) и решения должностных лиц допустимо обжаловать и можно ли законодательно ограничить этот перечень? Поэтому определение предмета данной деятельности служит одним из важнейших условий действенной реализации судом своих полномочий.

В уголовно-процессуальной науке представлены мнения как обосновывающие обязанность суда рассмотреть любую жалобу на действия и решения органа или лица, осуществляющего расследование, и прокурора¹, так и аргу-

¹ См.: Демидов И.Ф. Проблемы прав человека в российском уголовном процессе (конституционные положения). М., 1996. С. 75-79; Петрухин И.Л. Личные тайны (человек

менты о возможности возбуждения судебной процедуры только в случае ограничения конституционных прав личности¹.

В обоснование первой позиции приводятся доводы, что судебной проверке подлежат все без исключения действия и решения публичных процессуальных органов, что характеризуется так называемым правилом беспроblemности обжалования. Установление исчерпывающего перечня таких актов в УПК РФ противоречило бы положениям ст. 46 Конституции РФ, в соответствии с которой каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод и обеспечивается право обжаловать в суд любое незаконное действие (бездействие), решение органов государственной власти и должностных лиц².

Вторая позиция выражает мнение практиков, которые опасаются умышленного затягивания расследования со стороны защиты путем обращения в суд с второстепенными вопросами процесса³. В данном случае мнение правоприменителей имеет свое обоснование, поскольку нередки ситуации, когда суды, принимая к своему рассмотрению абсолютно все жалобы и заявления граждан, выносили решения «зачастую блокировавшие рассмотрение уголовных дел»⁴.

Согласно ч. 1 ст. 125 УПК РФ предметом судебной проверки в стадии возбуждения уголовного дела являются:

1) постановления органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела;

и власть). М., 1998, С.7; Кузнецова О.Л. Судебный контроль за действиями и решениями должностных лиц органов расследования // Уголовный процесс. 2005. № 3. С. 25; Лукьянова Е.Г. Тенденции развития процессуального законодательства в свете общей теории права // Государство и право. 2003. № 2. С. 104.

¹ См.: Колоколов Н.А. Судебная проверка законности и обоснованности постановлений о прекращении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела: научно методическое пособие. Курск, 1998. С. 35; Ларин А. Постановление следователя об отказе в возбуждении уголовного дела можно обжаловать в суд // Российская юстиция. 1998. № 9. С. 18.

² См.: Константинов П., Стуканов А. Рассмотрение жалоб на действия (бездействия) дознавателя, следователя и прокурора // Законность. 2004. № 1. С. 14-16.

³ См.: Багаутдинов Ф. Состояние и перспективы судебного контроля // Российская юстиция. 2001. № 3. С. 24-26.

⁴ Халиков А. Особенности института судебного обжалования в досудебном производстве // Российская юстиция. 2003. № 7. С. 52-54.

2) иные решения и действия (бездействия) дознавателя, начальника органа и подразделения дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа и прокурора, которые способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (в ред. от 28 января 2014 г.)¹ к иным решениям и действиям (бездействию), способным причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства в стадии возбуждения уголовного дела, относит: постановления дознавателя, следователя и руководителя следственного органа о возбуждении уголовного дела в отношении конкретного лица, об отказе в назначении защитника, в допуске законного представителя; к затрудняющим доступ граждан к правосудию относятся такие действия (бездействие) либо решения должностных лиц, ограничивающие права граждан на участие в досудебном производстве по уголовному делу, которые создают гражданину препятствия для дальнейшего обращения за судебной защитой нарушенного права: отказ в приеме сообщения о преступлении либо бездействие при проверке этих сообщений и т.п.

Обобщив сказанное, можно согласиться с мнением Н.Н. Ковтуна, что именно процессуальные действия или решения, объективированные в виде ходатайств или жалоб, представленных в суд, выступают в качестве предмета проверки². Однако, во-первых, не все жалобы принимаются судом к рассмотрению; во-вторых, не всегда они рассматриваются по существу. Связано это с пределами, установленными в абз. 4 п. 1 вышеупомянутого Постановления, в соответствии с которыми при проверке законности и обоснованности решений и действий (бездействий) дознавателя, следователя, руководителя след-

¹ Российская газета. 2009. 18 февр.; 2014. 7 февр..

²См.: Ковтун Н.Н. Предмет судебного следствия в судебно-контрольных производствах // Уголовный процесс. 2007. № 3. С. 14–19.

ственного органа и прокурора судья не должен предрешать вопросы, которые впоследствии могут стать предметом судебного разбирательства по существу уголовного дела. В частности, судья не вправе делать выводы о фактических обстоятельствах дела, об оценке доказательств и квалификации деяния¹.

Данная позиция Верховного Суда РФ поддерживается многими учеными. Например, А. Чувилев и А. Лобанов прямо указывают на то, что в ходе судебной проверки, реализуемой на досудебном этапе, суд должен а priori воздерживаться от оценки фактической стороны представленных в суд доказательств, чтобы сохранить беспристрастность и не предрешать (по итогам подобной оценки) вопрос о виновности уголовно преследуемых лиц². Другие, напротив, считают, что игнорирование подобной оценки ведет к выхолащиванию сути деятельности суда в досудебном производстве, низведению ее до формальной проверки исполнения нормы закона³. Судьи, реализуя ту или иную форму судебного контроля, как считает Н.Н. Ковтун, «почитают за «благо» руководствоваться разъяснениями высших судебных инстанций страны, отказывая в рамках судебно-контрольных производств в исследовании фактической обоснованности представленных материалов»⁴. Поэтому уточнение в уголовно-процессуальном законодательстве перечня действий и решений, подлежащих обжалованию в судебном порядке, что так часто предлагается в науке⁵, само по себе не способно улучшить качество деятельности суда в стадии возбуждения уголовного дела. Действительно, установ-

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (в ред. от 28 января 2014г.) // Российская газета. 2009. 18 февр.; 2014. 7 февр..

² См.: Чувилев А., Лобанов А. Судебный контроль за законностью и обоснованностью ареста и продления срока содержания под стражей // Советская юстиция. 1993. № 6. С. 21.

³ См.: Щерба С., Цоколова О. Исследование доказательств обвинения при проверке законности и обоснованности ареста // Российская юстиция. 1994. № 12. С. 45.

⁴ Ковтун Н.Н. Предмет судебного следствия в судебно-контрольных производствах // Уголовный процесс. 2007. № 3. С. 14–19.

⁵ См., например: Смирнов А.В. Вокруг института следственных судей: манипуляции с «американизацией» и «объективной истиной». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.iuaj.net/node/1748> (дата обращения: 25.03.2015).

ленные законодателем пределы делают ее изначально условной, ограниченной и формальной.

Частично это признал и сам законодатель, когда ввел в УПК РФ ст. 125.1¹, регламентирующую особенности рассмотрения отдельных категорий жалоб. Так, ч.2 ст. 125.1 УПК РФ устанавливает, что при рассмотрении жалобы на постановление дознавателя, следователя, руководителя следственного органа или прокурора о прекращении уголовного дела или уголовного преследования по основаниям, указанным в ч. 2 ст. 24 или ч. 3 ст. 27 УПК РФ, судья проверяет законность и обоснованность данного решения, а также на основании доводов, изложенных в жалобе, законность и обоснованность возбуждения уголовного дела, привлечения лица в качестве подозреваемого, обвиняемого и применения к нему мер процессуального принуждения *путем исследования в судебном заседании имеющихся в уголовном деле доказательств*, свидетельствующих о фактических обстоятельствах уголовного дела, по правилам, установленным гл. 37 УПК РФ. Представляется, что в данном случае пределы судебной проверки были расширены.

Следует отметить, что в настоящее время в стадии возбуждения уголовного дела суд не имеет достаточных полномочий для проверки доводов жалобы. Однако установленные пределы рассмотрения жалоб обоснованы. Действительно, предрешая вопросы, подлежащие исследованию в суде первой инстанции, судья не сможет оставаться беспристрастным при последующем рассмотрении дела по существу. С другой стороны, без всестороннего рассмотрения имеющихся материалов суд не имеет возможности вынести обоснованное и мотивированное решение, основанное на исследовании материалов с проверкой доводов, приведенных заявителем, как того требует ч. 4 ст. 7 УПК РФ. В связи с этим следует на законодательном уровне установить ограничения для участия судьи в рассмотрении дела по существу в том случае, если ранее он разрешал жалобу в порядке ст. 125 УПК РФ.

¹ Статья 125.1 УПК РФ введена Федеральным законом от 8 марта 2015 г. № 36-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1406.

На основании изложенного предлагаем дополнить ст. 125 УПК РФ ч. 1.1 следующего содержания:

«Судья, принимавший участие в рассмотрении жалобы в порядке настоящей статьи, не может рассматривать дело по существу».

Подобное дополнение является предпосылкой для возможности расширения пределов судебной проверки в стадии возбуждения уголовного дела, что положительным образом скажется на качестве рассмотрения жалоб. При этом суд в своей деятельности в стадии возбуждения уголовного дела не должен подменять прокурорский надзор и занимать главенствующее положение в системе, его задача оставаться запасной гарантией обеспечения прав и свобод личности.

Таким образом, рассмотрев генезис и современное состояние ведомственного контроля, прокурорского и судебного надзора в зависимости от распределения функций между правоохранительными органами в стадии возбуждения уголовного дела можно обозначить различные *системы контроля и надзора*, которые существовали на протяжении исторического развития на досудебных стадиях уголовного процесса.

Первая представляет собой *классическую систему*, где функция контроля принадлежит суду, а надзора – прокуратуре, что обеспечивает многоуровневую защиту прав и законных интересов граждан. В таком виде система существовала в досоветский период.

Смешанная система формируется в том случае, если полномочиями по контролю и надзору наделяется один орган. Отсутствие распределения функций влияет на качество и объективность выполняемых действий и принимаемых решений. Однако, несмотря на очевидную неэффективность, такая система существовала на протяжении всего советского периода.

На современном этапе между различными должностными лицами разделены не только функции контроля и надзора, но и руководства предварительным расследованием. Каждый субъект, реализующий отдельный вид деятельности, является самостоятельным и независимым от других, что

обеспечивается разными по характеру и объему полномочиями. Можно сказать, сформировалась система, которой не было аналогов в истории развития уголовного судопроизводства, поэтому ее можно обозначить как *неоклассическую*. Указанный вид системы при правильном распределении полномочий между контрольно-надзорными органами способен обеспечить реализацию назначения уголовного судопроизводства. К его *характерным чертам* можно отнести:

распределение функций по контролю и надзору между различными субъектами;

наличие трех видов контроля и надзора (ведомственный контроль, прокурорский и судебный надзор), которые имеют различный предмет деятельности;

главенствующая роль в системе отводится прокурорскому надзору, который не связан в своей деятельности ведомственными интересами и не зависит от наличия жалобы, то есть осуществляется постоянно, что, однако, не мешает обжаловать в суд решения прокурора, принятые в процессе осуществления надзорной деятельности;

вариативность системы контроля и надзора (граждане могут обращаться с жалобой к любому из субъектов контроля и надзора);

поэтапность системы контроля и надзора (закон предоставляет возможность гражданам подать жалобу каждому субъекту контроля и надзора поочередно);

взаимозаменяемость субъектов контроля и надзора (в случае неэффективной деятельности одного субъекта законность призван восстановить другой).

Таким образом, защита прав личности в стадии возбуждения уголовного дела обеспечивается действующей системой контроля и надзора. Прокурор, руководитель следственного органа, начальник органа, подразделения дознания и суд имеют свой предмет и пределы деятельности,

что, на наш взгляд, способствует достижению их самостоятельности и независимости друг от друга.

Ведомственный контроль по предмету является самым обширным, но в силу организационной соподчиненности не всегда может объективно оценить исполнение норм уголовно-процессуального законодательства подчиненными должностными лицами. В свою очередь, предмет прокурорского надзора в полной мере охватывает законность всей процессуальной деятельности органов расследования, как правило, не затрагивая тактику и методику проведения проверки. Судебный надзор в стадии возбуждения уголовного дела, имея своим предметом соблюдение прав и свобод граждан, проявляется при нереализации своих функций другими субъектами. Однако его пределы столь широки, что в некоторых случаях не позволяют в полной мере обеспечить конституционные права граждан. Другими словами, каждый субъект системы контроля и надзора несет ответственность за определенную сферу правоотношений, возникающих в стадии возбуждения уголовного дела. Такой подход служит основным условием эффективности деятельности прокуратуры, органов расследования и суда в первой стадии уголовного процесса. Вместе с тем для проведения комплексного анализа и дальнейшего исследования организации и деятельности указанных органов необходима разработка критериев и показателей оценки их деятельности в стадии возбуждения уголовного дела.

Глава 2. Эффективность контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела

2.1. Сущность эффективности контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела: критерии оценки и факторы улучшения результатов

Изучению проблемы эффективности отдельных видов контроля и надзора, в том числе и в сфере уголовного судопроизводства, в последнее время уделяется особое внимание. В частности, проводятся исследования по определению методологии и методики оценки эффективности, критериев деятельности ведомственного контроля, прокурорского и судебного контроля¹.

Между ведомственным контролем, прокурорским и судебным надзором существует тесная взаимосвязь: они представляют единый правовой механизм обеспечения законности в уголовном судопроизводстве. Следовательно, оценить эффективность деятельности одного органа невозможно без комплексного анализа результатов его взаимодействия с другими. Исходным моментом исследования этой проблемы является определение понятия «эффективность контрольно-надзорной деятельности».

Сам термин «эффективность» происходит от латинского слова «effectus», означающего исполнение, действие, результат, следствие каких-либо причин, действий². Толковый словарь С.И. Ожегова определяет понятие «эффективный» как дающий результат, действенный³. Исходя из указанных

¹ См., например: *Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х.* К вопросу о методологии и методике оценки эффективности прокурорского надзора // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2012. № 1(27). С. 21-28; *Амирбеков К.И.* Методика оценки эффективности прокурорской деятельности в сфере уголовного судопроизводства (концептуальный подход) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2012. № 3(29). С. 27-33; *Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е.* Теоретические основы эффективности прокурорского надзора за исполнением законов. М., 2008; *Ковтун Н.Н., Сулова Е.Н.* Эффективность оперативного судебного контроля // Уголовное судопроизводство. 2010. № 3; *Петрухин И.* Об эффективности судебного контроля за следствием и оперативно-розыскной деятельностью // Уголовное право. 2007. № 2. С.13.

²См.: Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А.М. Прохоров. М., 1980. С. 1575.

³ См.: *Ожегов С.И.* Толковый словарь русского языка / под ред. Л.И. Скворцова. 26-е изд. испр. и доп. М., 2009. С. 895-896.

значений, ученые не раз обращались к исследованию эффективности судебной деятельности, прокурорского надзора и ведомственного контроля. Обязательными составными частями всех понятий являются результат и цель, а далее, в зависимости от придаваемой значимости, добавляются дополнительные элементы. Так, например, при определении эффективности прокурорского надзора А.Ю. Винокуров и Ю.Е. Винокуров берут за основу соотношение поставленных перед прокурорским надзором целей и результатов их достижения, которые выражаются в реально достигнутом уровне состояния законности¹. То есть в своем понятии они обозначают тот конечный результат, который должен быть достигнут в идеале, а степень достижения будет указывать на уровень эффективности.

В свою очередь, Б.В. Коробейников, В.И. Басков определяют это понятие «как минимальную затрату времени и процессуальных средств для выполнения прокурором задач по укреплению законности и борьбы с преступностью²», подчеркивая тем самым значимость количества израсходованных ресурсов. В данном случае получается, что эффективной будет та деятельность, на которую затрачено меньше средств и времени.

Г.Д. Харебава объединяет эти два понятия и считает, что эффективность прокурорского надзора определяется как достигнутый посредством минимальной затраты времени и процессуальных средств результат надзорной деятельности прокуратуры, выраженный в конкретном уровне состояния законности³. Здесь устанавливается приоритет определенного результата, полученного с минимальными затратами.

¹ См.: Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Указ. раб. С. 81.

² См.: Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора: учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов. М., 2000. С. 377.

³ См.: Харебава Г.Д. Эффективность прокурорского надзора за органами предварительного следствия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2012. С. 15.

Некоторые ученые дополнительным элементом в определении эффективности обозначает еще и объем полномочий, предоставленных прокурору¹.

Все упомянутые авторы исследовали понятие эффективности прокурорского надзора, поэтому в определениях учтены только те особенности, которые характерны для этого вида деятельности. Нам же необходимо установить, какие элементы будут отражать понятие «эффективность контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела».

Учитывая этимологию термина «эффективность», можно утверждать, что несомненным элементом эффективности системы является результат. В словаре В.И. Даля он определяется как следствие чего-либо, последствие, конечный вывод, итог, развязка, исход, конец дела². Результат выражается в количественных и качественных показателях. Первые закрепляются в статистических отчетах и играют немаловажную роль в измерении объема проведенной работы. Вторые определяют соответствие деятельности предъявляемым требованиям. К ним можно отнести законность, обоснованность, мотивированность и справедливость всех действий и решений. Помимо этого, о качестве работы одного органа могут свидетельствовать результаты деятельности другого. Например, удовлетворение судом жалоб участников уголовного судопроизводства на действия (бездействие) должностных лиц в стадии возбуждения уголовного дела говорят о ненадлежащем прокурорском надзоре и ведомственном контроле в данной сфере. Поэтому при оценке количественных показателей деятельности органов, входящих в систему контроля и надзора, требуется комплексный подход.

¹ Фактор эффективности понимается как отношение результата деятельности к ее цели и затратам с учетом объема полномочий, предоставленных прокурору для достижения цели. См.: *Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х.* Проблемы совершенствования внутрисистемной оценки работы органов прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2012. № 5 (31). С. 3–14; *Капинус О.С., Амирбеков К.И., Андреев Б.В., Казарина А.Х., Корсантия А.А.* Методологические основы оценки работы органов прокуратуры субъектов Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка. М., 2014.

² См.: *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т.2. М., 2006. С. 523.

Вместе с тем следует отметить, что наличие большого объема данных в статистических отчетах не говорит об их качественных характеристиках. Только при условии соответствия показателей указанным требованиям их количество имеет значение для определения уровня эффективности. Однако на практике для увеличения статистических данных нередко допускается искусственное дробление актов реагирования¹, приписки в отчетности, проведение избыточных надзорных мероприятий². Такая ситуация возникает в связи с неправильной расстановкой приоритетов. Конечно, количественный показатель имеет огромное значение в практической деятельности всех субъектов системы, он стимулирует активность правоохранительных органов. Как правило, считается, если статистические показатели меньше, чем в аналогичном периоде прошлого года, то эффективность деятельности снизилась. Однако значение имеют не только количественные и качественные характеристики результатов, но и процесс их получения, то есть то, какие меры принимались для их достижения. Поэтому для определения сущности исследуемого понятия необходимо выделить следующий элемент.

Так как результат всегда является следствием какой-либо деятельности, то для его достижения необходимо использование различных *средств*. В рамках настоящей работы под средствами понимаются закрепленные в УПК РФ полномочия прокурора, руководителя следственного органа, начальника органа, подразделения дознания и суда в стадии возбуждения уголовного дела. На данном этапе все субъекты контроля и надзора обладают разной по объему и характеру компетенцией. Руководитель следственного органа осуществляет контроль и непосредственное руководство расследова-

¹ Подробнее об этом см.: Информационное письмо первого заместителя прокурора Саратовской области Симшина В.И. «О состоянии прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах СУ СК по Саратовской области» // Бюллетень прокуратуры Саратовской области. 2012. № 2. С. 52-55.

² См.: Новости Генеральной прокуратуры России. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялась коллегия, посвященная итогам работы в первом полугодии 2013 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-83866> (дата обращения: 15.08.2013).

нием, являясь наиболее приближенным к деятельности следователя субъектом, имеет возможность обнаружить и устранить нарушения на самых ранних этапах. Поэтому он в первую очередь несет ответственность за нарушения уголовно-процессуального закона. Прокурор осуществляет надзор за законностью деятельности как следователя, так и его руководителя, дознавателя, начальника органа и подразделения дознания. Главная функция суда – рассмотрение жалоб на незаконные действия (бездействия) и решения должностных лиц. В таком виде система функционирует с 2007 г.¹, но до сих пор и ученые, и практические работники ведут спор о целесообразности проведенной реформы. Критика связана, в первую очередь, с лишением прокурора функции руководства предварительным следствием путем передачи части полномочий руководителю следственного органа. Противники реформы считают, что от объема полномочий зависит эффективность деятельности.

В теории уголовного процесса и прокурорского надзора существуют различные предложения по совершенствованию существующей системы контроля и надзора. Так, одни ученые предлагают вернуть прокурору утраченные полномочия за счет ослабления ведомственного контроля². Другие, наоборот, рекомендуют ограничить прокурорский надзор на досудебных стадиях и предоставить основные полномочия руководителю следственного органа³. Третьи не видят необходимости в существовании судебного контроля, считая, что более эффективно права граждан защитит

¹ См.: Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

² См., например: *Барабаи А.С.* Прокурорский надзор за предварительным следствием: возвращение к основам // *Законность*. 2011. № 4. С. 5-10; *Соловьев А., Токарева М.* Необходимо восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства // *Уголовный процесс*. 2011. № 4. С. 98-104.

³ См., например: *Туров С.Ю.* К вопросу о соотношении полномочий руководителя следственного органа и прокурора при рассмотрении сообщений о преступлении // *Вестник Следственного комитета РФ*. 2014. № 4 (26). С. 23-29.

прокурор либо другой субъект, например следственный судья¹. В любом случае ставится под сомнение надобность существования трех видов контрольно-надзорной деятельности как в стадии возбуждения, так и при расследовании уголовных дел, что подтверждается и результатами проведенного нами анкетирования работников правоохранительных органов. Так, респондентам был задан вопрос: «Считаете ли Вы необходимым существование ведомственного контроля, прокурорского надзора и судебного контроля (надзора) в стадии возбуждения уголовного дела?». Из опрошенных 21,9 % высказались за трехуровневую систему контроля и надзора, посчитав такое сочетание наиболее эффективным; 75% посчитали достаточным наличие ведомственного контроля и прокурорского надзора, указав, что судебный контроль (надзор) в стадии возбуждения уголовного дела не эффективен. К выводу о необходимости ведомственного и судебного контроля (надзора) при отсутствии прокурорского надзора пришли 3,1 % опрошенных². Из полученных результатов следует, что большинство работников органов предварительного расследования, прокуратуры и суда придерживаются мнения о неэффективности существующей на сегодняшний день системы контроля и надзора и склоняются в сторону ее сокращения до двух элементов.

Однако, как показал исторический опыт нашей страны, для формирования эффективной системы контроля и надзора полномочия по их осуществлению должны быть распределены между разными должностными лицами. Требуется определенный баланс полномочий и активное взаимодействие всех существующих субъектов системы.

Вместе с тем для достижения желаемого результата имеющиеся средства должны использоваться в полном объеме. Попустительское отношение к

¹ Подробнее об этом см.: *Свиридов М.К.* Соотношение функции разрешения уголовных дел и судебного контроля в деятельности суда // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Вып. 7. Томск, 2001. С. 5-6; *Бойков А.Д.* Третья власть в России. Книга вторая: продолжение реформ. М., 2002. С. 32.

² Подробнее об этом см.: Результаты анкетирования прокурорских работников, работников органов расследования и суда (приложения 2, 4, 6).

должностным обязанностям одного из субъектов контрольно-надзорной деятельности приводит к ухудшению работы другого. Например, в 2015 г. в Саратовской области 21 работник прокуратуры привлечен к дисциплинарной ответственности по фактам обоснованного возвращения судами уголовных дела в порядке ст. 237 УПК РФ. Вопрос об ответственности должностных лиц правоохранительных органов, непосредственно расследовавших уголовные дела, а также осуществляющих ведомственный контроль за расследованием, ставился лишь отдельными прокурорами¹. То есть в данном случае при осуществлении надзора использовались не все имеющиеся средства для предупреждения подобных нарушений, что не способствовало повышению эффективности системы контроля и надзора. Не случайно Генеральный прокурор РФ в своих приказах ориентирует принимать исчерпывающие меры и добиваться восстановления законности². Именно от полноты используемых средств зависит результат. Помимо этого, любая деятельность имеет определенную цель.

К. Маркс считал, что в обществе «ничего не делается без сознательного намерения, без желаемой цели»³. Процесс социального управления, как справедливо заметил В.Г. Афанасьев, «начинается с постановки целей, задач и заканчивается выполнением этих задач, достижением определенного результата»⁴.

Под целью обычно понимается состояние или результат, которых в настоящее время еще нет, но намечено достигнуть, а также которые уже дос-

¹ См.: Информационное письмо заместителя прокурора Саратовской области Маслова Т.В. «О результатах обобщения практики возвращения уголовных дела судами на основании ст. 237 УПК РФ» // Информационный бюллетень прокуратуры Саратовской области. 2016. № 1. С. 49.

² См., например: Приказ Генерального прокурора РФ от 5 сентября 2011 г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» (с изм. и доп. от 8 июня 2015 г. № 283) // Законность. – 2011. – № 12; 2015. – № 7; Приказ Генпрокуратуры РФ от 2 июня 2011 г. № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. – 2011. – № 11.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 21. С. 306.

⁴ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1973. С. 125.

тигнуты, но их желательно сохранить¹. Другими словами цель – это заранее спланированный результат, а степень совпадения этих категорий в итоге может говорить об уровне эффективности. Поэтому цель является третьим элементом, определяющим исследуемое понятие.

Правильное определение целей системы – необходимое условие нахождения надежных критериев оценки качества осуществления контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела. В научной литературе цели принято подразделять по степени их значимости на цели более высокого и более низкого уровня². В общем виде цели высшего уровня закрепляются в федеральных законах и могут конкретизироваться в подзаконных актах и приказах руководителей ведомств. Так, ст. 6 УПК РФ закрепляет назначение уголовного судопроизводства, которое в одинаковой степени распространяется на все стадии процесса и является основой деятельности органов и должностных лиц, участвующих в расследовании и рассмотрении уголовных дел. В связи с этим *высшей целью существующей системы контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела будут служить защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, а также защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод. Она выступает в качестве идеала, к которому должны стремиться все правоохранительные органы, задействованные на первоначальной стадии процесса. Более того, они обязаны делать все возможное для достижения высшей цели в каждом конкретном случае. Реальное уменьшение количества нарушений, допущенных в стадии возбуждения уголовного дела, – это шаг к достижению высшей цели.*

Более низкий уровень целей определяется в процессе деятельности субъектов системы в каждом конкретном случае. К ним можно отнести: выявления, предупреждения, пресечения нарушений, защиты прав граждан,

¹ См.: Мамиконов А.Г. Управление и информация. М., 1975. С. 26.

² См.: Глазырин В.В., Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С. Эффективность правовых норм. М., 1980. С. 34; Проблемы эффективности прокурорского надзора / под ред. К.Ф. Скворцова. М., 1977. С. 23.

привлечения виновных к ответственности и т.д. От того, насколько достигнуты цели низшего уровня, зависит реализация назначения уголовного судопроизводства.

Цели можно подразделить на идеальные и фактические. К идеальным относятся вышеперечисленные цели всех уровней, они закрепляются в нормативно-правовых актах и направлены на реализацию конституционных принципов. Фактические цели могут подменять идеальные в процессе правоприменительной практики в связи с попытками достичь желаемого результата более простым путем. Так, на протяжении многих лет фактической целью деятельности любого правоохранительного органа выступала необходимость достижения определенного количества показателей. Неправильная постановка цели приводила и к соответствующим результатам, цифры с каждым годом становились все выше, а их значение стало сильно расходиться с реальным положением дел. Снижение уровня преступности достигается сокрытием преступлений от учета, декриминализацией и переводением их в разряд административных правонарушений¹. Полученные таким образом результаты не могут повлиять на достижение назначения уголовного судопроизводства. Поэтому важным является не только правильная постановка идеальной цели, но и фактическое следование ей.

Таким образом, обозначив основные элементы, можно сформулировать понятие *эффективности контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела*: это способность уполномоченных субъектов путем использования всей полноты предоставленных им законом способов и средств получить такой результат, который в последующем обеспечивает достижение общего назначения уголовного судопроизводства.

Данное определение служит предпосылкой для разработки критериев оценки деятельности системы. Установление критериев оценки эффективности – один из самых сложных и вместе с тем важных вопросов. Критерий –

¹ Подробнее об этом см.: Ломакин В., Мондохонов А. Эффективность надзора в сфере уголовно-правовой регистрации // Законность. 2014. № 12. С. 3-7.

это мерило оценки, суждения. Мерило – признак, на основе которого можно произвести измерения, оценку, сравнение, определение или классификацию чего-либо. Оценка – мнение об уровне или значении чего-нибудь. Показатель – то, по чему можно судить о развитии и ходе чего-нибудь¹. Показатель является конкретной величиной, позволяющей судить о развитии чего-либо². Он выражает количественную характеристику критерия³. Показатель – это собственно характеристика какого-либо свойства, аспекта, стороны оцениваемого объекта или действия⁴. В отличие от критериев, характеризующихся единством, постоянством, показатели могут меняться. В зависимости от изменения обстановки, постановки новых задач одни показатели могут терять свою актуальность и не находить отражения, например, в официальной статистике, а другие, наоборот, приобретать актуальность и включаться в эту статистику. Сопоставление соответствующих показателей позволяет определять степень достижения намеченных целей, то есть эффективность той или иной деятельности. Таким образом, показатели выступают в роли непосредственных измерителей эффективности⁵.

Вопросу установления критериев и показателей эффективности деятельности различных органов в науке уделено недостаточно внимания. В советский период было опубликовано несколько монографических исследований, посвященных разработке критериев и показателей эффективности прокурорского надзора⁶ и деятельности суда⁷. Долгое время эти работы были единственным источником информации в определении подходов к оценке

¹ См.: *Ожегов С.И.* Указ. раб. С. 269, 306, 438, 499.

² См.: Там же. С. 474.

³ См.: *Дубинский А.Я.* Исполнение процессуальных решений следователя. Правовые и организационные проблемы. Киев, 1984. С. 149.

⁴ См.: *Тихомирова А.В.* Оценка эффективности управления производством. М., 1984. С. 70.

⁵ См.: *Глазырин В.В., Кудрявцев В.Н., Никитинский В.И., Самощенко И.С.* Указ раб. С. 167.

⁶ См.: *Скворцов К.Ф.* Исследование проблем эффективности прокурорского надзора // Вопросы теории и практики прокурорского надзора. сб. М., 1975; Проблемы эффективности прокурорского надзора / под ред. К.Ф. Скворцова. М., 1977.

⁷ См.: *Эффективность правосудия и проблема устранения судебных ошибок: в 2 ч. / под ред. В.Н Кудрявцева. М., 1975.*

деятельности различных органов. Безусловно, они внесли неоценимый вклад в научное обоснование и определение критериев и показателей эффективности, однако с развитием государства меняется и характер деятельности правоохранительных органов, а следовательно, и контрольно-надзорных функций. В связи с этим возникла необходимость разработки новых способов оценки деятельности органов прокуратуры и суда. На современном этапе эта проблема является весьма очевидной, что обуславливает вновь появившийся к ней интерес¹.

В науке активно предпринимались попытки выработать критерии эффективности различных органов. Особый интерес всегда проявлялся к прокурорскому надзору. Как справедливо заметил К.Ф. Скворцов, критерии оценки эффективности должны: стимулировать достижение целей; характеризовать количественную и качественную стороны деятельности; давать возможность для объективной оценки; быть универсальными, непротиворечивыми по своей структуре, полными, то есть охватывать все стороны процесса². В соответствии с этими условиями автор выделял следующие критерии прокурорского надзора:

- 1) своевременное и полное выявление нарушений законов;

¹ См., например: *Капинус О.С., Андреев Б.В., Казарина А.Х.* К вопросу о методологии и методике оценки эффективности прокурорского надзора // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2012. № 1(27). С. 21-28; *Амирбеков К.И.* Критерии эффективности деятельности прокурора в сфере уголовного судопроизводства (концептуальный подход) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2012. № 2 (28). С. 20-26; *Его же.* Методика оценки эффективности прокурорской деятельности в сфере уголовного судопроизводства (концептуальный подход) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2012. №3(29). С. 27-33; *Его же.* Внутрисистемная экспертная оценка прокурорской деятельности: концептуальный подход // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2014. № 2 (40). С. 42-48; *Его же.* Внутрисистемная экспертная оценка прокурорской деятельности: концептуальный подход (продолжение) // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2014. № 3(41). С. 35-39; *Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е.* Указ. раб.; *Ковтун Н.Н., Сулова Е.Н.* Указ. раб.; *Петрухин И.* Об эффективности судебного контроля за следствием и оперативно-розыскной деятельностью // Уголовное право. 2007. № 2. С. 13; *Ломакин В., Мондохонов А.* Указ. раб. С. 3-7.

² См.: *Скворцов К.Ф.* Указ. раб. С. 9.

2) своевременность, полноту и адекватность мер реагирования на выявленные нарушения¹.

Указанные критерии предназначены для оценки всех отраслей прокурорского надзора, поэтому являются достаточно универсальными и базовыми. В последующем они послужили основой для выведения критериев эффективности прокурорского надзора в отдельных сферах. Так, А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров в зависимости от стоящих перед надзором за исполнением законов целей выделяют следующие критерии:

своевременность и полноту выявления нарушений законов, установление причин нарушений, условий, способствующих им, и лиц, нарушивших закон, определение вредных последствий правонарушения;

своевременность, полноту и адекватность² реагирования на выявленные нарушения законов, причины нарушений и способствующие им условия, в том числе постановку вопроса о наказании виновных, реальное, фактическое восстановление нарушенных прав и свобод граждан (физических лиц), прав и законных интересов организаций, учреждений, предприятий (юридических лиц), охраняемых законом интересов общества и государства;

четкое соблюдение прав и свобод граждан, прав и законных интересов организаций, учреждений, предприятий;

недопущение нарушений законов должностными лицами и гражданами после принятых прокурором мер по предупреждению нарушений законов. Предполагается, что цель достигнута, если правонарушения не совершены повторно либо уменьшилось их количество;

реальное укрепление законности (результативность)³.

Данные критерии имеют более узкую сферу применения и направлены на оценку деятельности прокурора именно при осуществлении надзора за исполнением законов.

¹ См.: Там же. С. 10.

² Под «адекватностью» здесь понимается соответствие мер реагирования характеру нарушений законов.

³ См.: Винокуров А.Ю., Винокуров Ю.Е. Указ. раб. С. 34.

Интересными представляются и предложенные учеными НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ критерии внутрисистемной экспертной оценки прокурорской деятельности, а именно:

- 1) правомерность прокурорского вмешательства (невмешательства);
- 2) законность принятых мер прокурорского реагирования;
- 3) своевременность выявления прокурором нарушений закона и принятия мер реагирования;
- 4) полнота прокурорской проверки (в том числе актов-действий прокурора) и адекватность принятых мер реагирования¹.

Указанные критерии предназначены для оценки лишь прокурорского надзора. Сущность деятельности всей системы контроля и надзора по содержанию более обширна и включает в себя проверку не только законности приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлении, но полноту и целесообразности проводимых мероприятий. Законодатель, предоставляя определенный объем полномочий каждому субъекту контроля и надзора и устанавливая сроки их реализации, определяет тем самым и критерии эффективности их деятельности. К ним можно отнести:

- оптимальность и рациональность контроля и надзора;
- полноту использования имеющихся средств органами контроля и надзора;
- разумность сроков контроля и надзора.

Оптимальность и рациональность контроля и надзора. Так называемая «погоня за показателями» привела к необходимости постоянно наращивать объемы выполняемой работы, используя прежние ресурсы, что фактически невозможно. Поэтому со временем стала формироваться искусственная нагрузка путем необоснованных проверок, формальных отмен процессуальных решений, дробления актов реагирования, подмены одного субъекта дру-

¹ См.: Капинус О.С., Амирбеков К.И., Андреев Б.В., Казарина А.Х., Корсантия А.А. Указ. раб. С. 74-75.

гим¹, в связи с чем необходимо оценивать деятельность системы с учетом принципа оптимального и рационального контроля и надзора. Другими словами, деятельность каждого субъекта не должна осуществляться безрезультатно и неэффективно, только ради увеличения показателей. Каждый акт реагирования должен быть направлен на реальное устранение и предупреждение нарушений законов.

Рассматриваемый критерий отражается в следующих показателях:

- 1) истребование материалов проверки без необходимости;
- 2) оставление без проверки решений о возбуждении и отказе в возбуждении уголовного дела;
- 3) оставление без проверки и мер реагирования сообщений о нарушениях, допущенных органами расследования при приеме, регистрации и разрешении сообщений;
- 4) принятие мер реагирования без поводов и оснований;
- 5) неоднократная отмена решений по одним и тем же основаниям;
- 6) искусственное дробление актов реагирования;
- 7) проведение избыточных проверочных мероприятий;
- 8) непринятие мер по регистрации выявленных преступлений.

Полнота использования имеющихся средств органами контроля и надзора. Для достижения поставленных целей в каждом конкретном случае требуется использование разного количества имеющихся средств. Чем сложнее ситуация, тем больше усилий необходимо приложить для ее разрешения. Однако на практике в целях экономии времени органы контроля и надзора не всегда пользуются всеми имеющимися у них полномочиями, что приводит к невозможности достичь желаемых результатов. Показателями данного критерия выступают:

- 1) выявление руководителем следственного органа укрывших от учета заявлений и сообщений о преступлениях;

¹ Подробнее об этом см.: *Амирбеков К.И.* Внутрисистемная экспертная оценка прокурорской деятельности: концептуальный подход // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. 2014. № 2 (40). С. 44; *Ломакин В., Мондохонов А.* Указ. раб. С. 4.

- 2) выявление фактов фальсификации материалов проверки;
- 3) привлечение виновных лиц к ответственности: дисциплинарной, уголовной.
- 4) отмена руководителем следственного органа постановления об отказе в возбуждении уголовного дела;
- 5) выявление прокурором укрытых от учета заявлений и сообщений о преступлениях;
- 6) вынесение прокурором требований об устранении нарушений;
- 7) удовлетворение органами расследования требований прокурора;
- 8) отмена прокурором постановления об отказе в возбуждении уголовного дела;
- 9) отмена прокурором постановления о возбуждении уголовного дела;
- 10) обжалование решений прокурора вышестоящему прокурору;
- 11) отмена вышестоящим прокурором решения нижестоящего прокурора;
- 12) удовлетворение судом жалобы на незаконность постановления: об отказе в возбуждении уголовного дела; о возбуждении уголовного дела;
- 13) удовлетворение судом жалобы на отказ в приеме и регистрации сообщения о преступлении;
- 14) отмена решения суда вышестоящей инстанцией.

Разумность сроков контроля и надзора. От того, насколько быстро и своевременно выявлены нарушения, зависит и возможность их устранения. Поэтому контроль и надзор должен осуществляться регулярно и в сроки, установленные законом. В свою очередь органы контроля и надзора должны следить за тем, чтобы следователи и дознаватели действовали в разумные сроки.

Представляется возможным обозначить следующие показатели указанного критерия:

- 1) оставление без проверки и реагирования фактов нарушения разумных сроков проведения доследственной проверки;

2) непроведение анализа причин и условий нарушения разумных сроков доследственной проверки;

3) продление сроков доследственной проверки без достаточных оснований;

4) выявление нарушений по истечении длительного времени;

5) соблюдение периодичности проведения проверок исполнения требований закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях;

б) своевременность выявления незарегистрированных и неучтенных сообщений о преступлениях и вынесения постановления в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ;

7) удовлетворение судом жалобы на нарушение разумных сроков.

Для обеспечения возможности провести оценку деятельности системы контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела необходимо утвердить и ввести в действие соответствующий отчет, в котором будут отражены указанные критерии и показатели¹.

Приведенные критерии по своей сути являются идеальными целями контрольно-надзорной системы, однако степень их достижения зависит от наличия ряда следующих *условий (факторов)*:

качества правовой регламентации деятельности в стадии возбуждения уголовного дела в целом и полномочий каждого субъекта контроля (надзора);

законности, обоснованности и качества актов надзора и контроля;

уровня координации контрольно-надзорной деятельности;

кадровый фактор.

Рассмотрим содержание каждого из них.

1. Качество правовой регламентации деятельности в стадии возбуждения уголовного дела в целом и полномочий каждого субъекта контроля (надзора). Одним из важнейших условий эффективности деятельности контрольно-надзорных органов является качество применяемых ими правовых

¹ Подробнее об этом см.: Форма отчета (приложение 7).

норм. Существующие пробелы и коллизии зачастую приводят к невозможности достичь желаемых результатов. В связи с этим в последнее время нормы УПК РФ, регламентирующие деятельность органов по контролю и надзору и стадию возбуждения уголовного дела, подвержены постоянным изменениям. Предпринимается попытка устранить недостатки действующего закона, препятствующие эффективности правоприменительной деятельности. Однако работа в данном направлении пока не закончена

2. Законность, обоснованность и качество актов надзора и контроля. Данный фактор является одним из наиболее важных. Каждая проверка должна осуществляться в соответствии с законом, полно, всесторонне и объективно. В связи с этим следует согласиться с прокурором Республики Хакасия В. Ломакиным и его заместителем А. Мондохоновым, что важным является выявление не отдельных, а системных нарушений законов, влекущих значительные вредные последствия. Логическим следствием эффективных проверок должны стать качественные акты реагирования. Как отмечается, прокуратурой Республики проведен комплекс учебно-методических мероприятий, в том числе горрайпрокурорам направлены образцы и копии актов реагирования для использования в надзорной деятельности. С учетом этого внесены изменения и в работу аттестационной комиссии, которая стала осуществлять предварительную оценку качества подготовленных аттестуемым актов реагирования. Так, в первом полугодии 2014 г. по причине некачественной подготовки документов комиссией отложены аттестации трех работников¹. Подобный опыт в деятельности органов прокуратуры можно считать положительным. Оценка качества процессуальных актов должна проводиться постоянно в деятельности всех субъектов контроля и надзора. От качества соответствующего документа зависит и результат его исполнения. При этом работа не должна выполняться шаблонно. Зачастую при составлении документов меняются только даты и фамилии. Такой формальный подход не учитывает

¹ Подробнее об этом. см.: Ломакин В., Мондохонов А. Указ раб. С. 4.

особенностей каждого конкретного случая и может повлечь нарушения прав и свобод личности.

3. Уровень координации контрольно-надзорной деятельности. В связи с тем, что деятельность разных субъектов контроля и надзора должна оцениваться в совокупности, необходимым условием эффективности служат характер и степень их взаимодействия. Одним из действенных способов улучшения работы всей системы выступает проведение координационных совещаний, в том числе и с приглашением судей, рассматривающих жалобы в порядке ст. 125 УПК РФ.

В частности, в результате проведения координационного совещания правоохранительных органов в Республики Хакасия по направленным прокуратурой материалам в порядке п. 2. ч. 2. ст. 37 УПК РФ следственный орган СК возбудил 3 уголовных дела в отношении двух участковых уполномоченных полиции и одного оперуполномоченного отдела полиции, умышленно укрывших преступления.

Выявленные системные нарушения закона в сфере уголовно-правовой регистрации в территориальных органах внутренних дел побудили МВД по Республике коренным образом пересмотреть ситуацию с ведомственным контролем на обозначенном направлении. Так, по указанию министра внутренних дел запрещено выносить постановления об отказе в возбуждении уголовного дела более двух раз, ужесточена дисциплинарная практика¹.

Положительное значение координации деятельности правоохранительных органов отметили 96 % опрошенных нами работников прокуратуры, суда и следствия. Указано, что зачастую решение сложных задач по конкретным уголовным делам и материалам проверки сообщений о преступлении достигается только по результатам координационных совещаний².

4. *Кадровый фактор.* Деятельность системы контроля и надзора может быть эффективной, только при условии, если ее осуществляют высокопро-

¹ Подробнее об этом. см.: Там же. С. 5.

² Подробнее об этом. см.: Результаты анкетирования прокурорских работников, работников органов расследования и суда (приложения 2, 4, 6).

фессиональные работники, обладающие соответствующими моральными качествами. Этому вопросу в последнее время уделяется большое внимание. В частности, во всех правоохранительных органах разработан и действует кодекс профессиональной этики, за нарушение которого предусмотрена ответственность вплоть до увольнения со службы (должности)¹. В 2014 г. путем внесения поправок в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» повышены требования к кандидатам на должность помощника прокурора, теперь им может стать только гражданин с высшим юридическим образованием. Несомненно, данное условие положительным образом сказалось не просто на системе отбора кандидатов, но и в целом на статусе должностного лица. Однако по-прежнему нередки случаи увольнения должностных лиц не только за серьезные проступки, но и совершение уголовных преступлений, в том числе и коррупционной направленности². Статистические данные об общем количестве уволенных за год работников прокуратуры и следствия нигде не приводятся, но на официальных сайтах постоянно появляется информация о прекращении полномочий должностного лица в связи с нарушением присяги и по другим основаниям³. Что касается судов общей

¹ См.: Приказ Генпрокуратуры РФ от 17 марта 2010 г. № 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» (в ред. от 22 апреля 2011 г.) // Законность. 2010. № 6; Кодекс судейской этики (утв. VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г.) // Бюллетень актов по судебной системе. 2013. № 2; Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных служащих Следственного комитета Российской Федерации (утв. Следственным комитетом РФ 11 апреля 2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

² См.: Генеральная прокуратура РФ. Новости. 30 марта 2012 г. состоялось заседание коллегии Генеральной прокуратуры РФ, посвященное вопросам повышения эффективности работы по формированию кадрового состава и обеспечения профессиональной подготовки прокурорских работников. [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-75477> (дата обращения: 16.04.2015).

³ Например, Прокуратура Республики Дагестан 14 августа 2014 г. опубликовала информацию об увольнении двух помощников прокурора в связи с возбуждением в отношении одного из них уголовного дела по п. «б» ч. 5 ст. 290 УК РФ (получение взятки), в отношении другого – уголовного дела по ч. 3 ст. 30 п. «ж» ч. 2 ст. 105 (покушение на убийство) и ч. 2 ст. 222 УК РФ (незаконный оборот оружия). Практически через месяц, 12 сентября 2014 г., подписан приказ об увольнении еще одного сотрудника, который, исполняя обязанности прокурора района, в ходе возникшей ссоры из оружия неустановленного образца произвел три выстрела в сотрудника отдела Министерства внутренних дел

юрисдикции, то, например, в 2013 г. решениями Квалификационной коллегии судей дано согласие на возбуждение уголовных дел в отношении 11 судей¹. С одной стороны, широкое освещение подобных случаев говорит о постоянной работе над кадрами, особенно в органах прокуратуры, а с другой, свидетельствует об изначально недостаточно строгом подходе к подбору сотрудников, что влияет на эффективность деятельности в целом. Работник, не обладающий соответствующими профессиональными качествами, не способен добиваться необходимых результатов.

С разделением прокуратуры и следствия проблема кадрового обеспечения обозначилась наиболее остро. Ранее большинство прокуроров начинали свою карьеру с работы следователем, поэтому в будущем они знали предмет своего надзора изнутри и могли, с точки зрения практического опыта, оценить деятельность органов следствия и дознания. В настоящее время помощники прокурора не обладают изначально никаким опытом и знают следственную работу в лучшем случае только теоретически. Это ведет к тому, что молодой сотрудник порой не ориентируется в порученном направлении надзора, не в полной мере владеет терминологией и знанием приказов, указаний, распоряжений Генерального прокурора РФ, не умеет анализировать данные о состоянии и динамике преступности на вверенной территории. В настоящее время в органах прокуратуры не существует системы, которая позволяла бы из множества кандидатов выбрать лицо наиболее полно соответствующее предъявляемым требованиям. *Решение этого вопроса заключается во введении квалификационного экзамена для лиц, впервые поступающих на службу в прокуратуру, как это, например, существует для судей. Положительный эффект имело бы дополнение требований к кандидатам, впервые посту-*

России по Гунибскому району, причинив последнему огнестрельные ранения. [Электронный ресурс]. URL: http://dagproc.ru/index.php?id=32&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2135 (дата обращения 20.10.2015). Подобная информация содержится и на сайтах других прокуратур.

¹ См.: Высшая квалификационная коллегия судей. Обзор результатов деятельности за 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://vkks.sudrf.ru/publication/24746/> (дата обращения: 13.12.2014).

пающим на службу, в виде стажа работы в области юриспруденции. Поэтому следует отметить, что на эффективность деятельности системы контроля и надзора влияет и профессиональная подготовка должностных лиц, то есть наличие поощрений и дисциплинарных взысканий, ученой степени, почетного звания, повышение квалификации и др.

Таким образом, деятельность органов по контролю и надзору в стадии возбуждения уголовного дела необходимо оценивать с учетом их взаимодействия. Для определения степени эффективности системы на первоначальном этапе уголовного процесса следует применять комплекс критериев, которые отражаются в определенных показателях работы каждого субъекта. Вместе с тем на результат деятельности всех органов влияют и ряд факторов, при обеспечении которых возможно более полное достижение целей в каждом конкретном случае.

2.2. Проблемы повышения эффективности контроля и надзора при приеме и регистрации сообщений о преступлениях

Первоначальным этапом стадии возбуждения уголовного дела является прием и регистрация сообщений о преступлении. В деятельности органов следствия и дознания в данной сфере ежегодно выявляются более трех миллионов нарушений закона¹. Нередко гражданам, например, отказывают в приеме их заявления о преступлении при наличии бесспорных оснований для возбуждения уголовного дела². В целях обеспечения прав лиц на доступ к правосудию требуется осуществление качественного ведомственного контроля, прокурорского и судебного надзора.

¹ См.: Генеральная прокуратура РФ. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСид за январь-декабрь 2012, 2013, 2014, 2015 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/> (дата обращения: 12.03.2016).

² Подробнее об этом см.: Интервью Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки «Российской газете». [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-546315/> (дата обращения: 15.01.2016).

С помощью выделенных нами критериев и факторов эффективности проанализируем деятельность системы контроля и надзора при приеме и регистрации сообщений о преступлениях и определим способы ее повышения.

Одним из важнейших факторов эффективности является *качество правовой регламентации деятельности каждого субъекта системы*. Деятельность следователя и дознавателя по приему и регистрации сообщения о преступлении в первую очередь подлежит проверке со стороны руководителя следственного органа, начальника органа и подразделения дознания. Однако уголовно-процессуальное законодательство не закрепляет такую обязанность за указанными должностными лицами. Помимо УПК РФ, порядок приема и регистрации сообщения о преступлении в большей степени регламентирован ведомственными правовыми актами¹. Здесь же в ряде случаев закрепляются и контрольные полномочия руководителя следственного органа, начальника органа и подразделения дознания. Так, например, Инструкция о порядке

¹ См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ, МВД РФ, МЧС РФ, Минюста РФ, ФСБ РФ, Минэкономразвития РФ и Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений» (с изм. и доп. от 20 февраля 2014 г. № 91-11, № 1) // Российская газета. 2006. 25 янв.; Приказ Следственного комитета Российской Федерации от 11 октября 2012 г. № 72 «Об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 6 марта; Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (зарегистрировано в Минюсте России 6 ноября 2014 № 34570)». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Приказ Генерального прокурора РФ от 5 сентября 2011 г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // Законность. 2011. № 9; Приказ МВД России от 1 марта 2012 г. № 140 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации предоставления государственной услуги по приему, регистрации и разрешению в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» // Российская газета. 2012. авг.; Приказ Генпрокуратуры РФ от 2 июня 2011 г. № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. 2011. № 11; Приказ Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. № 1 «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел РФ заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утвержденная Приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736¹, содержит разд. V «Контроль за соблюдением порядка приема, регистрации и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях», в котором закрепляется порядок осуществления ведомственного контроля. Так, при приеме и сдаче дежурства оперативный дежурный должен предоставить письменный рапорт руководителю (начальнику) территориального органа МВД России, в котором отражаются следующие сведения:

- 1) количество поступивших в течение суток заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях;
- 2) количество заявлений и сообщений, зарегистрированных в книге учета сообщений о преступлениях (далее – КУСП) и не полученных соответствующими сотрудниками органов внутренних дел на момент сдачи дежурства;
- 3) данные о сотрудниках органов внутренних дел (фамилия, имя, отчество, должность), проводящих проверку заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, срок разрешения которых истек в течение дежурных суток, и не проинформировавших дежурную часть о ее результатах.

Из этого следует, что руководитель (начальник) органа МВД России ежедневно получает полную информацию о поступивших и зарегистрированных сообщениях, при этом он несет персональную ответственность за исполнение положений указанного приказа. Вместе с тем в его обязанности входит ежедневный контроль за соблюдением сроков разрешения заявлений

¹ См.: Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» (зарегистрировано в Минюсте России 6 ноября 2014 г. № 34570). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, а также правильностью ведения КУСП с записью об этом в книге приема и сдачи дежурства.

Для проведения сверок полноты регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в территориальном органе МВД России создается комиссия, состав которой утверждается приказом руководителя (начальника) территориального органа МВД России.

Руководитель (начальник) территориального органа МВД России определяет обязанности членов комиссии, утверждает планы ее работы на квартал. Секретарь комиссии ведет делопроизводство.

В обязанности комиссии входит проверка полноты регистрации заявлений и сообщений о преступлениях в КУСП и результаты их разрешения, проведение сверки сведений, содержащихся в КУСП, и сведений, полученных из других источников информации, включая корешки талонов-уведомлений о передаче сообщения о происшествии по территориальности, талоны-корешки. Периодичность таких проверок устанавливается руководителем (начальником) территориального органа МВД России, которые должны осуществляться не реже одного раза в квартал. Комиссия заслушивает сотрудников органов внутренних дел, допустивших нарушение порядка и сроков приема, регистрации и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях, а также их непосредственных руководителей. По результатам вносит предложения руководителю (начальнику) территориального органа МВД России о принятии мер воздействия к сотрудникам, допустившим нарушения, и об устранении обстоятельств, следствием которых явились нарушения.

Проводятся выборочные сверки с учетными формами обращений граждан и организаций; журналом учета материалов, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела; журналом учета материалов об отказе в возбуждении уголовного дела, возвращенных для проведения дополнительной проверки и других источников, в которых могут со-

держаться сведения об укрытом преступлении.

Председатель комиссии в целях выявления незарегистрированных заявлений и сообщений о преступлениях обязан направлять запросы на предприятия, в организации, военные комиссариаты, лечебно-профилактические, страховые и другие учреждения. Полученные ответы на запросы изучаются и подшиваются в номенклатурное дело комиссии. Если в ответах содержится информация о ранее направленных в территориальный орган МВД России заявлениях и сообщениях о преступлениях, то проводится их сверка с КУСП. В случае поступления информации, о которой ранее не сообщалось, комиссией принимаются все необходимые меры по ее регистрации и принятия решения.

В целях обеспечения контроля полноты регистрации сообщений, поступивших по телефону, телефонные линии, находящиеся в дежурной части, в обязательном порядке подключаются к программно-техническим средствам регистрации информации, позволяющим организовать архивное хранение записываемых сведений не менее 30 суток. Председатель комиссии или по его поручению один из членов комиссии ежедневно прослушивают зафиксированные сообщения и проверяют полноту и правильность их регистрации в КУСП.

В случае выявления фактов нарушения порядка приема, регистрации и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях руководитель (начальник) территориального органа МВД России безотлагательно принимает меры по устранению обстоятельств, следствием которых явились нарушения, и привлечению виновных лиц к ответственности¹.

Таким образом, ведомственный приказ МВД РФ содержит достаточно детальную регламентацию деятельности руководителей (начальников) территориальных органов по осуществлению контроля при приеме и регистра-

¹ Подробнее об этом см.: Приказ МВД РФ от 26 марта 2008 г. № 280 ДСП «Об утверждении положения об организации взаимодействия подразделений органов внутренних дел Российской Федерации при раскрытии и расследовании преступлений». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

ции сообщений о преступлении и предоставляет все необходимые возможности для предупреждения нарушений. Указанные обязанности вызывают необходимость расширения полномочий начальника органа и подразделения дознания по осуществлению процессуального контроля за деятельностью по приему и регистрации сообщений о преступлениях. В связи с этим следует согласиться с Ю.С. Поспеловой, которая в основе полномочий начальников органа и подразделения дознания видит модель правового статуса руководителя следственного органа¹. Поэтому *в качестве полномочия следует отдельно закрепить обязанность начальника подразделения дознания осуществлять проверку законности приема и регистрации сообщений о преступлениях. В связи с этим предлагаем дополнить ч. 1 ст. 40.1 УПК РФ п. 1.1 следующего содержания: «ежедневно проверять соблюдение порядка приема, регистрации и разрешения заявлений и сообщений о преступлениях».*

В ведомственных актах органов Следственного комитета РФ не содержится такой детальной регламентации контрольных полномочий руководителей следственного органа. Так, Приказ от 15 января 2011 г. № 1 «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации» содержит п. 1.2, обязывающий руководителей следственного органа обеспечивать процессуальный контроль при приеме, регистрации, организации своевременной и полной проверки следователями каждого сообщения о совершенном или готовящемся преступлении и их разрешении в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства. При этом не дается пояснений, каким образом должен быть обеспечен данный контроль. В свою очередь приказ Следственного комитета России от 11 октября 2012 г. № 72 «Об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации» в абз. 3 п. 19 говорит о том, что руководитель следственного органа обязывает еже-

¹ См.: *Поспелова Ю.С.* Обеспечение законности уголовно-процессуальными средствами при раскрытии и расследовании преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2011. С. 11.

недельно осуществлять контроль за полнотой и правильностью ведения КУСП с проставлением в ней отметки о проведенной проверке и ее результатах.

Однако, несмотря на то, что в приказах органов дознания более подробно регламентированы обязанности по осуществлению ведомственного контроля, чем в аналогичных приказах органов следствия, все же в целом нарушений при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях первыми совершается значительно больше, что подтверждается данными, приведенными в табл. 3.

Таблица 3

Количество нарушений, допущенных в стадии возбуждения уголовного дела органами следствия и дознания, за 2015 г.*

Допущено нарушений органами МВД	Ставропольский край	
	следствие	дознание
при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении	2 546	71 712

* См.: Отчет по форме НСид за январь-декабрь 2015 г. Прокуратура Ставропольского края. Статистика. URL: <http://proksk.ru/stat> (дата обращения: 26.02.2016).

Приведенные статистические данные свидетельствуют о том, что, например, в Ставропольском крае дознавателями МВД на данном этапе допущено в 35 раз больше нарушений, чем органами следствия МВД. Эти показатели не связаны с возможными особенностями организации дознания в рассматриваемых регионах, аналогичным образом обстоит дело и в Ростовской, Калужской, Ивановской областях, Чеченской Республике¹.

Сложившаяся ситуация является результатом в первую очередь огромной нагрузки, которая возлагается на дознавателей. Если на одного следователя в среднем приходится около 60 дел в год, то на одного дознавателя – бо-

¹См.: Прокуратура Ивановской области. Статистика. [Электронный ресурс]. URL: <http://prokuratura.ivanovo.ru/stat> (дата обращения: 28.02.2016); Прокуратура Чеченской Республики. Статистика. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.chechproc.ru/statistika> (дата обращения: 28.02.2016); Прокуратура Калужской области. [Электронный ресурс]. URL: <http://prokuror.kaluga.ru/stat> (дата обращения: 28.02.2016); Прокуратура Ростовской области. Статистика. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.prokuror-rostov.ru/statistics> (дата обращения: 28.02.2016).

лее 140. Отсюда и нежелание регистрировать сообщения, изначально лишённые или имеющие слабую судебную перспективу. Положение усугубляет система оценочно-рейтинговых показателей результатов деятельности каждого ведомства, где основным критериями по-прежнему являются официально зарегистрированные преступления и их раскрываемость. Это приводит к прямой заинтересованности руководителей в формировании показателей уголовно-правовой статистики. По мнению Б.Я. Гаврилова, достижение высоких показателей стало вопросом профессионального выживания и обогатило практику работы органов внутренних дел значительным опытом по укрыванию преступлений от учета¹. Стремление правоприменителя выполнить «социальный заказ» породило явление, которому ученые-процессуалисты дали различные определения: «статистическая манипуляция»² показателями преступности с целью выстраивания «красивой» статистики³, калибровка сообщений на этапе их приема, синдром «контролируемой регистрации преступлений»⁴, «эффект фильтра»⁵.

Однако в последние годы меняется отношение к количественным показателям в целом⁶. Руководители правоохранительных органов стали признавать, что погоня за показателями не имеет ничего общего с достижением реальных результатов. В первую очередь это касается ведомственного контроля. Так, Председатель Следственного комитета РФ на расширенном заседании коллегии отметил: «Эту гонку за показателями ... пора прекратить.

¹См.: *Гаврилов Б.Я.* Современная уголовная политика России: цифры и факты. М., 2008.

²См.: *Лунев В.В.* Юридическая статистика: учебник. М., 1999. С. 107.

³См.: *Латин А.А.* Формирование органами внутренних дел общественного мнения о состоянии криминологической безопасности // История государства и права. 2010. № 14. С. 8 – 12.

⁴См.: *Никитин А.М.* О некоторых концептуальных аспектах развития милиции в третьем тысячелетии // Закон и право. 2001. № 7. С. 39–42.

⁵См.: *Акутаев Р.М.* Некоторые аспекты борьбы с искусственно-латентной преступностью // Государство и право. 1999. № 3. С. 46.

⁶См., например: *Ломакин В. Мондохонов А.* Эффективность надзора в сфере уголовно-правовой регистрации // Законность. 2014. № 12. С. 3-7; *Мачинский В., Мачинский А.* Обеспечение достоверности статистических данных // Законность. 2014. № 12. С. 11-13; *Жубрин Р.* Оценка эффективности деятельности органов прокуратуры // Законность. 2014. № 12. С. 46-47.

Надо профессионально работать на реальный результат, не превращая Следственный комитет Российской Федерации в доследственный орган»¹. Признание руководителем ведомства неэффективности ориентации только на повышение показателей служит предпосылкой для использования и других критериев, способных оценить результат работы более объективно.

Несмотря на недостаточную правовую регламентацию деятельности руководителя следственного органа, начальника органа и подразделения дознания появление данных субъектов в уголовном процессе все же положительным образом отражается на соблюдении законности при приеме и регистрации сообщений о преступлениях (табл. 4).

Таблица 4

Данные Генеральной прокуратуры РФ за последние четыре года по выявленным фактам отказа в приеме или прямой нерегистрации сообщения о преступлении*

Выявлено прокурором нарушений	Годы			
	2012	2013	2014	2015
связанных с неправомерным отказом в приеме и (или) нерегистрацией сообщения о преступлении	6336	4098	2933	4234
Аналогичный период прошлого года, %		- 35,3	-29,5	44,3

* См.: Генеральная прокуратура РФ. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСД за январь-декабрь 2012, 2013, 2014, 2015 гг. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 20.02.2016).

Как видно из табл. 4, с 2012 г. по 2014 г. количество подобных нарушений стабильно уменьшалось, однако за последний год прокуратурой их выявлено на 44,3 % больше.

Указанные данные свидетельствуют о том, что в деятельности органов предварительного расследования продолжают иметь место существенные факты нарушения закона. Так, по сведениям Генеральной прокуратуры РФ, в

¹См.: В Санкт-Петербурге состоялось расширенное заседание коллегии Следственного комитета РФ, посвященное итогам работы за первое полугодие 2014 года и задачам на второе полугодие текущего года. Следственный комитет РФ. Главные новости. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sledcom.ru/actual/408190/> (дата обращения: 14.09.2015).

2011 г. прокурорами установлено 2 921 344 нарушения законности при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях¹. В 2015 г. эта цифра увеличилась почти на 28 % (3 732 360). Выявлено и поставлено на учет 165 556 уголовно наказуемых деяний, ранее неправомерно не учтенных органами предварительного расследования. Среди них тяжкие и особо тяжкие преступления – 178 убийства, 1319 фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью, в том числе – 58 со смертельным исходом².

В Саратовской области в 2014 г. выявлено 6028 нарушения при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении, что на 17 % больше, чем за аналогичный период предыдущего года³ и почти на 80 % превышает показатели 2011 г. (1223). Выявлено 12 нарушений, связанных с неправомерным отказом в приеме или нерегистрации сообщений о преступлении⁴.

Приведенные показатели свидетельствуют о недостаточности процессуального контроля. В настоящее время руководитель следственного органа не может в полной мере обеспечить всесторонний контроль за законностью деятельности следователей при приеме и регистрации сообщений о преступлении. В данном случае не соблюдено *главное условие эффективности – УПК РФ не регламентирует полномочия руководителя следственного органа, начальника органа и подразделения дознания в стадии возбуждения уголовного дела, процедуру и сроки их реализации, а ведомственные акты не*

¹См.: Генеральная прокуратура // Интервью Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки «Российской газете» 13 декабря 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/interview/79791 (дата обращения 23.01.2015).

²См.: Генеральная прокуратура РФ. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСД. за январь-декабрь 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 25.03.2016).

³ См.: Информационное письмо первого заместителя прокурора области Симшина В.И. «О состоянии работы органов Следственного комитета при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях и прокурорского надзора в данной сфере» // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. 2015. № 2. С. 37.

⁴ См.: Решение межведомственного совещания руководителей правоохранительных органов Саратовской области от 27 марта 2012г. О практике реализации прокурорами полномочий, представленных Федеральным законом от 28 декабря 2012 г. № 404 ФЗ // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. 2013. № 5. С. 33-36.

способны устранить этот пробел. В результате на первоначальном этапе расследования особое значение приобретает прокурорский надзор.

На основании п. 1 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор уполномочен проверять исполнение требований федерального закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях. Данная норма получила свое развитие в Приказе Генерального прокурора РФ от 5 сентября 2011 г. №277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия», в котором прямо закрепляется обязанность тщательно и всесторонне проверять соблюдение установленного не только законодательством, но и межведомственными и ведомственными нормативными правовыми актами единого порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях, а также законность и обоснованность принимаемых по ним решений. На основании указанного Приказа прокурор систематически, не реже одного раза в месяц, проверяет законность действий и решений следственных органов в ходе досудебного производства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлении, принимает меры по устранению выявленных нарушений. Данное полномочие дает возможность прокурору выявить нарушение на самых ранних этапах, что позволяет вовремя принять меры реагирования по его устранению. В зависимости от криминогенной обстановки на поднадзорной территории, проверки могут проходить и значительно чаще. Опрос прокурорских работников показал, что на территории с высоким уровнем преступности надзор в данном направлении осуществляется до 2-3 раз в день¹. Например, в Саратовской области по распоряжению прокурора от 6 октября 2011 г. № 94/16² проверки соблюдения

¹См.: Результаты анкетирования прокурорских работников (приложение 2).

² См.: Распоряжение Прокурора Саратовской области от 6 октября 2011 г. № 94/16 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. 2012. № 1. С. 47.

закона при приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о преступлениях проводятся ежедневно.

По данным Генеральной прокуратуры РФ, с 2011 г. число неправомерных отказов следственных органов в приеме сообщений о преступлениях и случаев их нерегистрации возросло на 59%. В подразделениях Следственного комитета России их количество за 2012 г. увеличилось в 2,5 раза, в органах дознания ФСКН – в 4 раза, а в дознании Федеральной пожарной службы МЧС России – более чем в 10 раз¹. Всего за 2012 г. прокурорами было выявлено более 3 млн нарушений, допущенных при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях². За последние четыре года эта цифра увеличилась на 8% (2015 г.)³.

В 2014 г. прокурорами Саратовской области в ходе проведенных проверок выявлено 108 фактов несвоевременной регистрации (в нарушение требования Инструкции) сообщений о преступлениях. Следует отметить, что постепенно количество нарушений уменьшается, однако по-прежнему остается достаточно острой проблемой. Из практики прокуратуры Саратовской области можно привести несколько примеров, характеризующих типичные нарушения, допускаемые при регистрации сообщений о преступлении.

Так, 29 января 2014 г. от прокурора Краснопартизанского района в Пугачевский МСО СУ СК РФ по Саратовской области поступил материал по факту уклонения от призыва на военную службу гражданина П., однако зарегистрирован он был лишь 3 марта 2014 г., то есть по истечению месяца⁴.

¹ См.: Генеральная прокуратура. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 27 апреля 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/82414/ (дата обращения: 19.05.2015).

² См.: Генеральная прокуратура РФ. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСид за январь-декабрь 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 21.03.2015).

³ См.: Генеральная прокуратура РФ. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСид за январь-декабрь 2015 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 25.03.2016).

⁴ См.: Информационное письмо первого заместителя прокурора области Симшина В.И. «О состоянии работы органов Следственного комитета при приеме, регистрации и

Еще одной проблемой выступают выявленные прокурором г. Хвалынска и Аткарским межрайонным прокурором факты выделения из уголовных дел материалов, содержащих самостоятельные признаки преступления, которые не были зарегистрированы и не направлены для проведения проверок.

Прокурором г. Хвалынска при проверке уголовного дела в отношении несовершеннолетних К., М., Р. установлено, что 25 декабря 2013 г. следователем С.А.С. вынесено постановление о выделении в отдельное производство материалов в отношении П. по признакам состава преступления, предусмотренного ч.1 ст.175 УК РФ, однако выделенный материал не был зарегистрирован и направлен по подследственности. Только после внесенного требования прокуратуры в апреле 2014 г. он был зарегистрирован¹.

29 июля 2014 г. и 27 августа 2014 г. прокурором Татищевского района направлены заявления Б.А.В., однако они в СО по Ленинскому району г. Саратова СУ СК РФ по Саратовской области так и не были зарегистрированы. По данному факту в адрес руководителя СО по Ленинскому району г. Саратова СУ СК по Саратовской области вынесено требование, после чего материалы зарегистрированы и по ним принято решение².

Рассмотренные примеры свидетельствуют, что, с одной стороны, неприятие руководителем следственного органа мер к регистрации выделенных материалов говорит о несоблюдении критерия «оптимальность и рациональность контроля и надзора», а с другой – активная деятельность органов прокуратуры способствовала устранению нарушений. Поэтому в результате успешной работы показатели критерия «полнота использования имеющихся

разрешении сообщений о преступлениях и прокурорского надзора в данной сфере» // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. 2015. № 2. С. 39.

¹ См.: Информационное письмо первого заместителя прокурора области Симшина В.И. «О состоянии работы органов Следственного комитета при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях и прокурорского надзора в данной сфере» // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. 2015. № 2. С. 39.

² См.: Там же. С. 39.

средств» для прокурорского надзора будут достаточно высокими, что скажется и на уровне эффективности системы контроля и надзора в целом.

Вместе с тем в условиях, когда степень правовой регламентации деятельности ведомственного контроля и прокурорского надзора недостаточна, особое значение приобретает *координационный* фактор эффективности. Именно с помощью проведения межведомственных совещаний и коллегий можно добиться весомых результатов в данной сфере. Положительный характер таких мероприятий отмечается руководителями правоохранительных органов. Так, прокурор Республики Мордовия В. Мачинский отметил, что обеспечение достоверности статистики стало вызывать серьезное беспокойство. С учетом сложившейся ситуации Прокуратурой Республики совместно с другими правоохранительными органами был разработан и реализован комплекс мер организационного характера, направленный на наведение должного порядка по приему, регистрации и разрешению сообщений о преступлениях, достоверности статистических данных. Вопросы, относящиеся к этому направлению работы, рассматривались на заседаниях коллегии прокуратуры Республики, в том числе совместно с МВД по РМ, а также в рамках координационной деятельности на межведомственных совещаниях. В принятых организационно-распорядительных документах четко прописано: решить поставленные задачи можно лишь совместными усилиями при неукоснительном соблюдении законности. В результате в практику были внедрены совместные с сотрудниками МВД по РМ выезды в межрайспецпрокуратуры для проверки и оказания практической помощи в организации надзора. По мнению прокурора, принятые меры способствовали формированию реальной картины происходящего. Сменились подходы в работе: нужны не красивые цифры и мнимые достижения, а реальный вклад в общее дело¹.

Подобная практика существует и в других регионах. Прокуратурой Ставропольского края отмечается, что в результате реализации мероприятий,

¹ Подробнее об этом см.: Мачинский В.М., Мачинский А.В. Обеспечение достоверности статистических данных // Законность. 2014. № 12. С. 11.

запланированных на коллегиях и на координационном совещании руководителей правоохранительных органов края, в 2014 г. повышены результативность и эффективность надзорной деятельности прокуроров в сфере уголовно-правовой регистрации. Отмечается, что прокурорами на учет восстановлено 212 преступлений, укрытых путём «прямой» нерегистрации, в их числе 3 случая непринятия от граждан заявлений о преступлениях. Значительная часть подобных нарушений связана с непринятием мер по выделению в отдельное производство уголовных дел о новых преступлениях, сведения о которых получены в ходе предварительного расследования либо доследственных проверок. Негативная практика искусственного увеличения числа выявленных преступлений путем дробления единого продолжаемого уголовно наказуемого деяния на отдельные составы пресекается прокурорами путем отмены необоснованно возбужденных уголовных дел о якобы самостоятельных преступлениях.

В минувшем году по требованию прокуроров сняты с учета более 1800 преступлений.

Прокуроры активнее использовали полномочия по внесению актов реагирования на выявленные нарушения закона, допущенные в сфере уголовно-правовой регистрации. По результатам их рассмотрения число привлеченных к дисциплинарной ответственности должностных лиц возросло на 25% (с 2499 до 3145).

На 703% возросло и количество внесенных требований об устранении нарушений закона, допущенных должностными лицами органов предварительного следствия при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях (с 630 до 4432), которые рассмотрены и удовлетворены, что также указывает на повышение эффективности деятельности по критерию «полнота использования имеющихся средств».

В 2014 г. аппаратом прокуратуры края направлено 11 информационных писем; систематически осуществляются выезды в прокуратуры городского и районного звена для оказания практической и мето-

дической помощи; проводятся учебно-методические семинары для молодых специалистов, вопросы состояния законности в данной сфере обсуждаются на межведомственных, оперативных совещаниях и заседаниях постоянно действующей межведомственной рабочей группы. Результаты надзорной деятельности периодически освещаются в СМИ.

Состояние законности и надзорной деятельности в сфере учета, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях находится на особом контроле в прокуратуре края и ежемесячно анализируется¹.

Безусловно, прокуратурой ведется достаточно активная работа в данном направлении, но эффективной она будет тогда, когда органы следствия и дознания перестанут отказывать в приеме и (или) не регистрировать сообщения о преступлении. Для достижения такого результата недостаточно иметь большой объем полномочий. Качество правового регулирования не может гарантировать эффективность его применения. Поэтому важную роль в повышении результата деятельности играет координация работы правоохранительных органов в стадии возбуждения уголовного дела.

Вместе с тем надзор за порядком принятия и регистрации сообщений осложнен огромным массивом информации, в которой могут содержаться признаки преступления. В связи с этим на данном этапе значимым критерием является *разумность сроков надзора*. Для своевременного изучения и анализа материалов требуется много времени и сил. В целях ускорения процесса в век информационных технологий прокуратура не должна оставаться в стороне от внедрения современных средств коммуникации. Поэтому следует обратить внимание на положительный опыт прокуратуры Республики Татарстан. В данном субъекте, как и в других, оценка эффективности деятельности прокуратуры проводилась только по количественным данным. С 2010 г. ежегодный прирост числа выявленных прокурором нарушений достигал 30% и бо-

¹Подробнее об этом см.: Прокуратура Ставропольского края. В прокуратуре края подведены итоги надзорной деятельности и состояния законности в сфере учета, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях за 2014 год. [Электронный ресурс]. URL: <http://proksk.ru/about/info/news/4718/> (дата обращения: 03.02.2015).

лее. По словам прокурора Республики Татарстан, «это стало напоминать «бег по кругу». Из года в год мы обсуждали одни и те же проблемы, принимали одни и те же меры. Когда по итогам 2012 г. количество выявленных нарушений (более 100 тыс.) просто перестало вмещаться в клетку отчета, мы задумались об эффективности прокурорского вмешательства. Вместо того чтобы «доить» выявленную проблему для наполняемости отчета, необходимо решать ее быстро и эффективно. Поэтому все прокуроры были перенацелены на достижение конечного конкретного положительного социального результата и фактическое устранение выявленных нарушений закона, реальное восстановление нарушенных прав граждан. Практика показала, что этот подход, на который нас ориентирует Генеральная прокуратура РФ, гораздо эффективнее»¹.

Встал вопрос о необходимости разработки новых подходов и способов для достижения реальных результатов. Стало очевидно, что особую значимость имеет быстрота получения информации, что позволяет оперативно устранять нарушения. Значительные резервы были обнаружены в технологическом совершенствовании прокурорской деятельности, произошло качественное обновление форм и методов работы. Обеспечение всех райпрокуроров и руководителей структурных подразделений аппарата мобильными электронными планшетами с подключением к единой защищенной корпоративной базе позволило значительно повысить оперативность в реализации управленческих решений, усилить взаимодействие как по вертикали, так и по горизонтали среди низовых звеньев и между структурными подразделениями аппарата.

Как отмечается прокурором Республики Татарстан, с 7 ч утра каждый руководитель структурного подразделения аппарата (а в необходимых пре-

¹ См.: Прокуратура Республики Татарстан. Предлагаем вашему вниманию выступление прокурора Республики Татарстан Илдуса Нафикова на Всероссийском совещании, состоявшемся 29-30 сентября 2014 г. в г. Казани. [Электронный ресурс]. URL: http://prokrt.ru/main/news1/predlagaem_vashemu_vnimaniju_vystuplenie_prokurora_respubliki_tatarstan_ildusa_nafikova/ (дата обращения: 17.01.2015).

делах и прокурор района) получает на свой планшет ежедневную подборку сведений СМИ о нарушениях закона, а также суточные сводки МЧС и МВД, что позволяет оперативно организовать их проверку. Рабочий день прокурора района начинается с изучения критических замечаний населения (и своевременности реагирования на них органов публичной власти) на электронном ресурсе «Народный контроль». Портал создан Указом Президента Республики в целях развития информационного взаимодействия граждан, органов государственной власти и местного самоуправления, изучения мнения населения, создания механизмов общественного контроля и обратной связи. Он позволяет как осуществлять электронное взаимодействие с каждым ведомством и исполнителем жалобы, так и отслеживать в режиме реального времени ее рассмотрение и результаты работы¹.

Подобная информатизация в сфере учета сообщений о преступлениях обсуждается и на федеральном уровне. Запущены пилотные проекты. Организация работы прокуратуры в таком виде, безусловно, способна вывести эффективность надзора на совершенно новый уровень. Чем быстрее выявлено нарушение, тем меньше негативных последствий. В итоге органы следствия и дознания постепенно придут к выводу о нецелесообразности попыток укрыть преступление путем отказа в приеме заявления или его нерегистрацией, ведь нарушение в скором времени все равно будет выявлено органами прокуратуры.

Достаточно значимым для эффективной реализации назначения уголовного судопроизводства является и судебный надзор на этапе принятия и регистрации сообщения о преступлении. Обязанность суда – обеспечить конституционное право граждан на доступ к правосудию. В случае неправомерного отказа в принятии заявления, в котором содержатся

¹ Подробнее об этом см.: Прокуратура Республики Татарстан. Предлагаем вашему вниманию выступление прокурора Республики Татарстан Илдуса Нафикова на Всероссийском совещании, состоявшемся 29-30 сентября 2014 года в г. Казани. [Электронный ресурс]. URL: http://prokrt.ru/main/news1/predlagaem_vashemu_vnimaniyu_vystuplenie_prokurora_respubliki_tatarstan_ildusa_nafikova/ (дата обращения: 17.01.2015).

признаки преступления или его укрытие путем прямой нерегистрации, данное право нарушается.

Поскольку специфика нарушения как раз и заключается в том, что, исходя из ведомственных интересов, правоохранительные органы нередко стремятся любой ценой не принимать к рассмотрению и разрешению в установленном законом порядке заявление о преступлении, отказывая в его регистрации, выдаче заявителю талона-уведомления об этом, составлении протокола в порядке ст. 141 УПК РФ, именно этот круг обстоятельств составляет предмет спора сторон, а процессуальная форма предстоящей судебной проверки должна носить упрощенный характер. Заявителю достаточно доказать суду лишь сам факт обращения в соответствующие правоохранительные органы с заявлением о преступлении, чтобы суд, не входя в обсуждение (фактической) обоснованности данного заявления, вынес решение: о принятии его к рассмотрению соответствующим органом; регистрации в соответствии с установленным процедурным порядком; выдаче заявителю соответствующего документа об этом (талона-уведомления) и т.д. В свою очередь признание другой стороной факта подобного обращения есть по сути признание иска, что в условиях состязательной процедуры уголовного судопроизводства влечет прекращение спора¹.

Подобные жалобы являются самыми малочисленными из всех рассматриваемых судами обращений. Дело в том, что в случае если нарушение действительно имело место, органы следствия и дознания исправляют его до начала производства по жалобе, что приводит к его прекращению в связи с отсутствием предмета спора².

¹ Подробнее об этом см.: *Ковтун Н.Н.* Судебный контроль в уголовном судопроизводстве России: понятие, сущность, формы: дис. ... д-ра юрид. наук. Н.Новгород, 2002. С. 274-275.

² Подробнее об этом см.: *Червоткин А.С.* Как повысить эффективность судебного контроля за предварительным следствием // *Уголовный процесс.* 2012. № 4. С. 18-25.

Деятельность суда представляет собой специфический элемент системы контроля и надзора, так как начинается по инициативе заинтересованной стороны, когда решения прокурора, руководителя следственного органа, начальника органа, подразделения дознания не отвечают интересам заявителя.

Таким образом, на этапе приема и регистрации заявления и сообщений о преступлениях руководитель следственного органа, начальник подразделения, органа дознания не обладают достаточным объемом полномочий по осуществлению своевременного контроля в данной сфере, которые были бы прямо закреплены в УПК РФ. Ситуацию усугубляет и отсутствие федерального закона, регламентирующего порядок приема и регистрации сообщений о преступлениях. Принятие ведомственных актов не способствует улучшению обстановки, так как каждый орган устанавливает свой объем полномочий, процесс и сроки их реализации. Указанные обстоятельства усложняют и деятельность прокурора при осуществлении надзора в данной сфере, что обуславливает необходимость закрепить в УПК РФ обязанность руководителя следственного органа, начальника органа и подразделения дознания ежедневно проверять деятельность подчиненных должностных лиц по приему и своевременной регистрации сообщений о преступлениях. Вместе с тем следует распространить на все субъекты РФ положительный опыт деятельности отдельных прокуратур по организации надзора в данном направлении.

2.3. Оптимизация системы контроля и надзора при решении вопроса о возбуждении и отказе в возбуждении уголовного дела

Деятельности системы контроля и надзора за законностью возбуждения и отказа в возбуждении уголовного дела имеет немаловажное значение для предупреждения и пресечения нарушений прав лиц, вовлеченных в уголовный процесс. Так, еще А.Ф. Кони писал, что «уголовное преследование – слишком серьезная вещь, чтобы не вызвать самой тщательной обдуманности.

Ни последующее оправдание судом, ни даже прекращение дела до предания суду очень часто не могут изгладить материального и нравственного вреда, причиненного человеку поспешным и неосновательным привлечением его к уголовному делу»¹. В свою очередь, незаконный отказ в возбуждении уголовного дела приводит к невозможности потерпевшим защитить свои права, а лицо, совершившее преступление, остается безнаказанным. В связи с этим председатель Следственного комитета РФ отметил: «Следует изменить психологию отношения к процессуальным решениям об отказе в возбуждении уголовного преследования, имея в виду, что они равнозначны с точки зрения защиты прав результату расследования»². То есть в своем выступлении он подчеркнул важность проведения более тщательной проверки по сообщению о преступлении и вынесения законного и обоснованного решения.

Уголовное дело может быть возбуждено только в случае, если имеются поводы, предусмотренные в ч. 1 ст. 140 УПК РФ, и основание, под которым понимается получение достаточных данных о наличии признаков конкретного преступления. В теории уголовного процесса нередко отмечается значимость незамедлительного возбуждения уголовного дела и указывается, что несвоевременность вынесения решения влечет утрату доказательств и осложняет расследование³. С этим утверждением сложно не согласиться, но не стоит забывать, что быстрота принятого решения – это всего лишь одна чаша весов, на второй – законность и обоснованность вынесенного постановления. Для обеспечения назначения уголовного судопроизводства должно быть достигнуто равновесие, которое призвана обеспечить система контроля и надзора.

¹ См.: *Кони А.Ф.* Избранные произведения. Т.2: Воспоминания. М., 1959. С. 401.

² См.: В Санкт-Петербурге состоялось расширенное заседание коллегии Следственного комитета РФ, посвященное итогам работы за первое полугодие 2014 года и задачам на второе полугодие текущего года. Следственный комитет РФ. Главные новости. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sledcom.ru/actual/408190/> (дата обращения: 14.09.2014).

³ См., например: *Сущность и актуальные проблемы стадии возбуждения уголовного дела: 2-е изд., испр. и доп. / отв. ред. И.С. Дикарев.* М., 2012. С. 16; *Абдул-Кадыров Ш.М.* Функции и полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // *Законность.* 2012. № 9. С. 12.

Принимая во внимание выделенные нами критерии и факторы, рассмотрим проблемы, существующие в деятельности системы на данном этапе.

Несмотря на важность обеспечения законности принятия решения о возбуждении и отказе в возбуждении уголовного дела, в нормативно-правовых актах этому вопросу уделяется недостаточно внимания. *Качество правовой регламентации* деятельности каждого субъекта контроля и надзора различна и не всегда является достаточной для эффективного осуществления ими своих полномочий. Проанализируем деятельность каждого должностного лица отдельно.

Как уже отмечалось, ведомственный контроль осуществляется руководителем следственного органа, начальником органа и подразделения дознания. Так, ст. 40.1 УПК РФ закрепляет процессуальные полномочия начальника подразделения дознания. Указанное должностное лицо осуществляет в основном организационный контроль и руководство в отношении подчиненных дознавателей. В стадии возбуждения уголовного дела он поручает дознавателям проверку поступивших сообщений о преступлениях и последующее принятие по ним необходимых мер (п.1 ч.1 ст. 40.1 УПК РФ).

Следует отметить, что Федеральным Законом от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ¹ в УПК РФ введена ст. 40.2, закрепившая полномочия начальника органа дознания. В стадии возбуждения уголовного дела, осуществляя ведомственный контроль, он имеет право:

1. поручать проверку сообщения о преступлении, принятие по нему решения (п. 1 ч. 1 ст. 40.2);
2. продлевать срок проверки сообщения о преступлении (п. 2 ч. 1 ст. 40.2) до 10 суток (ч. 3 ст. 144);
3. проверять материалы проверки сообщения о преступлении, находящиеся в производстве органа дознания, дознавателя (п. 3 ч. 1 ст. 40.2).

¹Федеральный закон от 30 декабря 2015 № 440-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 60.

Указанная новелла является важным шагом на пути совершенствования правового регулирования ведомственного контроля. В науке на необходимость внесения подобных изменений неоднократно обращалось внимание¹.

Процессуальный контроль за деятельностью дознавателей в стадии возбуждения уголовного дела, в связи с недостаточной его правовой регламентации на протяжении долгого времени оставался на низком уровне, что значительно сказывалось на качестве работы дознавателей. Это подтверждается данными табл. 5.

Таблица 5

Данные надзора за законностью принятия решения следователями и дознавателями по результатам доследственной проверки 2015 г. *

Надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов следствия и дознания в стадии возбуждения уголовного дела	следствие	дознание	Удельный вес
Отменено постановлений о возбуждении уголовного дела	5 773	13 666	2,4
Отменено постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела	100 952	2 415 645	24

* См.: Генеральная прокуратура РФ. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСид за январь-декабрь 2015 г. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 21.02.2016).

Цифры, приведенные в табл. 5, свидетельствуют о том, что в результате прокурорского надзора признаются незаконными гораздо больше решений, принятых органами дознания о возбуждении, отказе в возбуждении уголовного дела, чем органами следствия. Сложившаяся ситуация возникает в связи с загруженностью органов дознания, низкой квалификацией работников, но основной причиной является отсутствие процессуального контроля, на что не

¹ См., например: *Табачков С.А.* Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей и дознавателей органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2009. С. 9.

раз указывали ученые-процессуалисты¹. Так, С.А. Табаков считает, что комплекс полномочий руководителей органа и подразделения дознания не вполне адаптирован к специфике дознания². В свою очередь, С.В. Супрун видит насущную необходимость в совершенствовании ведомственного контроля и предлагает передать начальнику органа дознания либо начальнику подразделения дознания контрольное право отмены незаконных решений дознавателя³. Полагая, что надлежащая организация процессуального контроля напрямую зависит от полноты и конкретизации нормативного регулирования, считаем, что для решения этого вопроса следует согласиться с предложением Е.М. Головащук о необходимости регламентации полномочий начальника органа дознания по осуществлению им процессуального руководства по приему, регистрации и разрешению сообщения о преступлении⁴.

Следует отметить, что полномочия руководителя следственного органа на данном этапе регламентированы несколько шире. В соответствии с нормами УПК РФ он уполномочен:

лично рассматривать сообщения о преступлении, участвовать в проверке сообщения о преступлении (п.3 ч.1 ст. 39 УПК РФ);

давать поручение следователю о проведении проверки по сообщению о преступлении, распространенному в средствах массовой информации (ч. 2 ст. 144 УПК РФ);

продлевать срок доследственной проверки (ч. 3 ст. 144 УПК РФ);

¹См., например: *Хисматуллин И.Г.* Процессуальные и организационные аспекты правового положения органов дознания России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012; *Гаврилов Б.Я.* О роли прокурора в досудебном производстве (продолжение дискуссии) // *Охрана прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве: материалы международной научно-практической конференции.* М., 2011. С. 94-100.

²См.: *Табаков С.А.* Указ. раб. С. 9.

³См.: *Супрун С.В.* Прокурорский надзор и ведомственный контроль: соотношение и перспективы развития // *Российская юстиция.* 2011. № 1. С. 46–48.

⁴См.: *Головащук Е.М.* Архетипы досудебного производства, возможные перспективы развития отечественного предварительного следствия // *Уголовное судопроизводство.* 2014. № 2. С. 10.

проверять материалы проверки сообщения о преступлении или материалы уголовного дела, отменять незаконные или необоснованные постановления следователя (п.2 ч.1 ст. 39 УПК РФ);

давать согласие на принятие решения об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с мотивированным постановлением прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного следствия для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором нарушений уголовного законодательства (ч. 1.1 ст. 148 УПК РФ);

отменять незаконное и необоснованное постановление следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, возбуждать его самостоятельно либо направлять материалы для дополнительной проверки со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения (ч. 6 ст. 148 УПК РФ).

Первое полномочие, закрепленное в п. 3 ч. 1 ст. 39 УПК РФ, осуществляется руководителем следственного органа на правах следователя и в меньшей степени относится к ведомственному контролю. В этой связи стоит согласиться с С. Вершининой и А. Оськиным¹, которые отмечают неоднозначность толкования положения о возможности участия руководителя следственного органа в проверке сообщения о преступлении. Дело в том, что в данном случае имеется в виду не личное рассмотрение руководителем следственного органа сообщения о преступлении, так как указанное полномочие закреплено отдельно в этом же пункте, а предполагается его участие в проверке, проводимой следователем. При этом законодатель не разъясняет, в каких процессуальных отношениях будут находиться эти лица, будет ли осуществляться ведомственный контроль за ходом проведения проверки или предполагается только осуществление некоторых проверочных мероприятий руководителем следственного органа. Указанная норма ввиду своей неточности на практике может применяться различными должностными лицами в зависимости от личного усмотрения и субъективного толкования, что может

¹ См.: Вершинина С., Оськин А. Контрольные полномочия руководителя следственного органа при проведении следователем доследственной проверки // Законность. 2014. № 9. С. 50.

привести к злоупотреблению либо, наоборот, к отсутствию должного контроля.

Второе из перечисленных полномочий в соответствии с ч. 2 ст. 144 УПК РФ закрепляет единственное поручение, которым руководитель следственного органа инициирует проверку сообщения о преступлении. Все остальные полномочия реализуются только на завершающем этапе стадии возбуждения уголовного дела. Другими словами, буквально толкуя нормы УПК РФ, руководитель следственного органа может осуществить контроль только после того, как следователь произведет все необходимые, по его мнению, действия в предоставленный законом срок и вынесет решение по существу обращения или признает необходимым продление срока.

Продление срока доследственной проверки является достаточно важным полномочием руководителя следственного органа (ч. 3 ст. 144 УПК РФ), позволяющим не только контролировать законность ее производства, но и своевременно выявлять случаи неправомерного производства следственных действий. Так, по сведениям прокуратуры Саратовской области, недопустимыми нередко признаются протоколы осмотра места происшествия ввиду нарушения процессуальных правил их составления. В итоге несоблюдение процессуальной формы приводит к признанию доказательств недопустимыми, хотя и полученными из надлежащего источника. Необходимо отметить, что данные нарушения могли быть выявлены непосредственно руководителем следственного органа при изучении материалов проверки, в том числе при реализации им контрольно-согласительного полномочия по продлению срока проверки сообщения о преступлении¹.

Нередко решения о продлении срока проверки сообщения, заявления о преступлениях принимаются руководителем следственного органа без обязательного указания на конкретные фактические обстоятельства, послужившие

¹ См.: Информационно-аналитическая справка о состоянии работы прокуратуры Саратовской области по надзору за законностью рассмотрения сообщений о преступлении в органах предварительного следствия за 2014 г. // Архив прокуратуры Саратовской области.

основаниями для принятия таких решений, и ограничиваются отдельными фразами, как, например, «для производства необходимых мероприятий» и др. Так, из 136 уголовных дел, расследуемых СО по Октябрьскому, Заводскому, Фрунзенскому районам г. Саратова СУ СК РФ по Саратовской области в период с 2011 г. по 2015 г., обобщенных автором, по которым срок доследственной проверки продлевался до 10 и 30 суток, в 83 (61%) случаях не был указан перечень мероприятий, которые необходимо провести. Данное обстоятельство является нарушением требований ч. 3 ст. 144 УПК РФ и позволяет говорить о формальном подходе к реализации руководителями следственных органов рассматриваемого полномочия, а в ряде случаев и незаконному продлению сроков проверки. Так, прокуратурой Саратовской области в 2014 г. выявлено 13 случаев незаконного продления до 30 суток, а в 5 случаях и более 30 суток¹.

Следует отметить, что на практике существуют и другие способы незаконного продления проверки сообщения о преступлении. Так, например, в органах Следственного комитета РФ не искоренена незаконная практика перенаправления материалов по подследственности из одного следственного органа в другой или в органы внутренних дел в целях непринятия процессуальных решений. В 2014 г. прокурорами Саратовской области выявлено 35 таких нарушений. Указанные данные свидетельствуют о низкой эффективности деятельности руководителя следственного органа по критерию «разумность сроков контроля и надзора».

Так, 10 апреля 2014 г. в СО по Ленинскому району г. Саратова СУ СК РФ по Саратовской области поступило сообщение по факту составления фиктивных протоколов об административных правонарушениях неизвестными сотрудниками ОП-7 в составе УМВД России по г. Саратову. По указанному материалу дважды принимались необоснованные решения о направле-

¹ См.: Информационное письмо первого заместителя прокурора области Симшина В.И. О состоянии работы органов Следственного комитета при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях и прокурорского надзора в данной сфере // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. 2015. № 2. С. 39.

нии материала по подследственности в СО по г. Саратову СУ СК РФ по Саратовской области, при этом в каждом случае срок проведения проверки по материалу продлевался до 30 суток. 5 августа 2014 г., то есть спустя 4 месяца с момента первоначальной регистрации, принято решение о возбуждении уголовного дела по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 292 УК РФ. В последующем указанное уголовное дело направлено в суд для рассмотрения по существу¹.

Следственным отделом по г. Балаково СУ СК РФ по Саратовской области в целях непринятия процессуальных решений материалы направляются в органы внутренних дел без должной этому мотивации². Указанные обстоятельства влекут за собой волокиту, непроведение проверочных мероприятий в течение длительного времени, что препятствует реализации гражданами конституционного права на доступ к правосудию.

Следующее полномочие предусмотрено п. 2 ч. 1 ст. 39 УПК РФ, в соответствии с которым руководитель следственного органа уполномочен отменять незаконные или необоснованные постановления следователя. Учитывая, что после проведения доследственной проверки следователь может принять постановления о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела, очевидно, что именно эти решения могут быть отменены непосредственным руководителем. Конкретизируя указанное положение, ч. 6 ст. 148 УПК РФ закрепляет право руководителя следственного органа отменить незаконное и необоснованное постановление следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, возбудив его самостоятельно, либо направить материалы для дополнительной проверки со своими указаниями, установив срок их исполнения.

На сегодняшний день в науке и практике не сложилось единого мнения

¹ См.: Информационное письмо первого заместителя прокурора области Симшина В.И. О состоянии работы органов Следственного комитета при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях и прокурорского надзора в данной сфере // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. 2015. № 2. С. 40.

²См.: Там же.

относительно возможности руководителя следственного органа отменить постановление следователя о возбуждении уголовного дела. Ряд ученых высказывают позицию, в соответствии с которой уголовно-процессуальный закон не просто не разъясняет порядок и срок принятия такого решения, а вообще не закрепляет за руководителем следственного органа данное полномочие. Свое мнение они обосновывают тем, что в соответствии с ч. 4 ст. 146 УПК РФ правом отмены незаконного или необоснованного постановления о возбуждении уголовного дела обладает только прокурор¹. В противовес им в науке и практике существует и другая точка зрения о возможности руководителем следственного органа отменять любое постановление следователя, в том числе и о возбуждении уголовного дела на основании п. 2 ч. 1 ст. 39 УПК РФ. Вместе с тем предлагается либо ограничить данное полномочие определенными временными рамками², либо дать возможность отменять указанное решение на всем протяжении предварительного следствия³. Действительно, ст. 39 УПК РФ закрепляет полномочия руководителя следственного органа, а в ч. 1 п. 2 данной статьи предусмотрено право отменять незаконные и необоснованные постановления следователя. При этом не приводится исчерпывающего перечня видов таких постановлений, что и позволяет предполагать возможность отмены любого решения следователя. В то же время УПК РФ в отдельных статьях конкретизирует полномочия руководителя следственного органа, в частности, по отмене постановления об отказе в возбуждении (ч. 6 ст. 148), приостановлении (ч. 2 ст. 211), прекращении уголовного дела (ч. 1 ст. 214). Поэтому отсутствие в ст. 146 УПК РФ прямого указания на возможность руководителя следственного органа отменить по-

¹ См.: *Анисимов Г.Г.* Отмена постановления о возбуждении уголовного дела руководителем следственного органа // *Законность.* 2012. № 1. С. 16-18.

² См., например: *Козьявин А.А., Босякова Е.С.* Актуальные вопросы, возникающие при отмене постановления следователя о возбуждении уголовного дела руководителем следственного органа // *Известия Юго-Западного государственного университета.* 2012. №5 (44). Ч. 1. С. 62; *Канцеляров А.В.* Отмена постановления о возбуждении уголовного дела // *Законность.* 2011. № 8. С. 12.

³ См., например: *Арзиани С.* Отмена незаконного постановления следователя о возбуждении дела // *Законность.* 2010. № 1. С. 47-48; *Никифоров С.А.* Отмена постановления о возбуждении уголовного дела // *Законность.* 2011. № 1. С. 40-42.

становление о возбуждении уголовного дела говорит либо о пробеле в законодательстве, либо о намеренном лишении руководителя подобного полномочия.

Такое положение приводит к неодинаковой правоприменительной практике в разных субъектах. Так, в Курской, Свердловской, Самарской областях, Краснодарском крае¹ отмена руководителем следственного органа постановлений о возбуждении уголовного дела является устоявшейся практикой. В Саратовской области подобные решения руководителем не принимаются².

Судебная практика по данному вопросу тоже различна. Так, суд Самарской области в порядке ст. 125 УПК РФ признал такое постановление руководителя следственного органа незаконным. В обоснование своей позиции он указал, что постановление о возбуждении уголовного дела в соответствии с ч. 4 ст. 146 УПК РФ может отменить только прокурор в течение 24 ч с момента получения им материалов проверки. Иного порядка УПК РФ не предусматривает³.

В Нижегородской области практика идет по другому пути. Руководитель следственного органа отменил постановление следователя о возбуждении уголовного дела спустя полтора месяца после его принятия, то есть когда срок предварительного расследования практически подошел к концу. Данное решение было обжаловано в порядке ст. 125 УПК РФ, однако судом первой инстанции в удовлетворении жалобы было отказано. Кассационная инстанция признала решение нижестоящего суда законным и обоснованным, мотивируя это тем, что в соответствии со ст. 39 УПК РФ руководитель следствен-

¹См.: Судебные и нормативные акты РФ. [Электронный ресурс]. URL: http://sudact.ru/regular/doc/?regular-txt=125+УПК+руководитель+следственного+органа+возбуждение+уголовного+дела®ular-case doc=®ular-doc type=10_06®ular-date from=®ular-date to=®ular-workflow stage=®ular-area=1000®ular-court=®ular-judge= (дата обращения: 01.05.2016).

² См.: Информационно-аналитическая справка о состоянии работы прокуратуры Саратовской области по надзору за законностью рассмотрения сообщений о преступлениях в органах предварительного следствия за 2014 г. // Архив прокуратуры Саратовской области.

³См.: Арзиани С. указ. раб. С. 47.

ного органа уполномочен отменять незаконные или необоснованные постановления следователя. Суд первой инстанции, рассматривая жалобу заявителя в порядке ст. 125 УПК РФ, пришел к выводу о том, что руководитель следственного органа, принявший решение об отмене постановления о возбуждении уголовного дела, действовал в рамках своих полномочий. Постановление руководителя следственного органа является мотивированным. В нем указан перечень действий, которые необходимо провести в рамках организации дополнительной проверки по материалу. С выводами суда первой инстанции судебная коллегия соглашается. Доводы жалобы о том, что имелись достаточные основания для возбуждения уголовного дела нельзя признать обоснованными¹.

То есть в данном случае решение руководителя следственного органа, вынесенное за несколько дней до окончания срока следствия, было признано законным. В связи с чем может возникнуть противоречивая ситуация, если руководитель следственного органа отменит постановление следователя о возбуждении уголовного дела по истечении длительного периода времени, по сути, он признает незаконным и решение прокурора, который до этого успел проверить постановление и не выявил каких-либо нарушений. Такое положение дел абсолютно не соответствует действующему законодательству, так как руководитель следственного органа не наделен полномочиями по контролю за решениями прокурора. Отсюда следует, что после проверки прокурором постановления о возбуждении уголовного дела руководитель следственного органа не имеет права его отменять.

На практике, как правило, отмена постановления о возбуждении уголовного дела руководителем следственного органа связана с нежеланием

¹ См.: Судебные и нормативные акты РФ. Нижегородский областной суд. Кассационное определение от 14 сентября 2012 г. № 22-6809. [Электронный ресурс]. URL: http://sudact.ru/regular/doc/RAnV6RozzIWW/?regular-txt=125+упк+жалоба+на+руководитель+следственного+органа+отменил+постановление+о+возбуждении+уголовного+дела®ular-case_doc=®ular-doc_type=®ular-date_from=®ular-date_to=®ular-workflow_stage=®ular-area=®ular-court=®ular-judge=& =1430415796886&snippet_pos=742#snippet (дата обращения: 15.04.2016).

прекращать уголовное дело по реабилитирующим основаниям и портить собственную статистику, что влечет существенное нарушение прав граждан. В дополнение стоит согласиться с А.А. Козявиным и Е.С. Босяковой по поводу того, что данное полномочие может быть использовано руководителем следственного органа в личных целях, а отсутствие нормативно закрепленной процедуры и сроков принятия такого решения делает его коррупциогенным фактором¹.

В связи с этим возникает вопрос: есть ли вообще необходимость в наличии у руководителя следственного органа такого полномочия? Дело в том, что в ходе осуществления ведомственного контроля он должен изучать находящиеся на рассмотрении у подчиненных сотрудников материалы проверок до принятия по ним процессуальных решений, в случае необходимости давать письменные указания о проведении конкретных проверочных действий в целях установления обстоятельств, имеющих значение для вынесения законных, обоснованных и мотивированных постановлений. Указанные положения свидетельствуют о том, что фактически любое решение следователя должно быть согласовано с руководителем, то есть если в дальнейшем последний его отменяет, то он автоматически признается в собственной некомпетентности и некачественном ведомственном контроле. Поэтому некоторые ученые предлагают установить прямой запрет на возможность отмены постановления о возбуждении уголовного дела руководителем следственного органа².

Следует отметить, что подобные решения на практике принимаются крайне редко. Например, по сведениям Следственного комитета РФ, за I полугодие 2015 г. руководителем следственного органа было отменено всего 224 постановлений о возбуждении уголовного дела, однако этот показатель

¹ См.: Козявин А.А., Босякова Е.С. Указ. раб. С. 62.

² См.: Анисимов Г.Г. Указ. раб. С. 16-18.

на 18,8 % выше, чем за аналогичный период прошлого года (182)¹. Учитывая характер деятельности руководителя следственного органа, совсем лишить его указанного полномочия, представляется, нецелесообразным. Однако следует ограничить возможность отмены постановления о возбуждении уголовного дела определенным сроком, что позволит исключить возможность злоупотребления полномочиями. Вместе с тем ряд ученых предлагают установить исключение в случае, если в ходе расследования уголовного дела выяснится, что оно возбуждено ненадлежащим должностным лицом при наличии поводов и оснований и при отсутствии возможности прекращения в порядке ст. 212-213 УПК РФ. Как правило, это относится к уголовным делам, возбужденным с нарушением порядка, предусмотренного ст. 448 УПК РФ, в отношении лиц с особым правовым статусом. Однако, на наш взгляд, такие обстоятельства не могут быть исключением, а право отмены постановления о возбуждении уголовного дела на любом этапе расследования в данном случае должно принадлежать прокурору. В связи с этим предлагаем внести изменения в ч. 4 ст. 146 УПК РФ, изложив ее в следующей редакции:

«Копия постановления руководителя следственного органа, следователя, дознавателя о возбуждении уголовного дела незамедлительно направляется прокурору. При возбуждении уголовного дела капитанами морских или речных судов, находящихся в дальнем плавании, руководителями геолого-разведочных партий или зимовок, начальниками российских антарктических станций или сезонных полевых баз, удаленных от мест расположения органов дознания, главами дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации прокурор незамедлительно уведомляется указанными лицами о начале расследования. В данном случае постановление о возбуждении уголовного дела передается прокурору незамедлительно при появлении для этого реальной возможности.

¹ См.: Основные показатели работы следственных органов за январь-май 2015 г. в сравнении с аналогичным периодом прошлого года // Вестник следственного комитета РФ. 2015. № 3 (29). С. 62-63.

Если руководитель следственного органа признает постановление следователя о возбуждении уголовного дела незаконным и необоснованным, он вправе отменить его не позднее 24 часов с момента его вынесения.

Если прокурор признает постановление о возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, он вправе в срок не позднее 24 часов с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, либо на протяжении всего срока предварительного расследования, если уголовное дело возбуждено с нарушением статьи 448 настоящего Кодекса, отменить постановление о возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление, копию которого незамедлительно направляет должностному лицу, возбудившему уголовное дело.

О принятом решении руководитель следственного органа, следователь, дознаватель незамедлительно уведомляют заявителя, а также лицо, в отношении которого возбуждено уголовное дело». Такое дополнение устранило существующие противоречия в действующем законодательстве, предотвратит возможность злоупотребления руководителем следственного органа своими полномочиями и приведет к единству правоприменительной практики.

Из проведенного анализа следует, что в стадии возбуждения уголовного дела ведомственный контроль весьма ограничен. В то же время полномочия руководителя следственного органа по осуществлению контроля при проведении предварительного следствия в УПК РФ регламентированы наиболее полно. Так, согласно п. 3 ч. 2 ст. 39 УПК РФ руководитель следственного органа имеет право давать следователю указания о направлении расследования, производстве отдельных следственных действий, привлечении лица в качестве обвиняемого, об избрании в отношении подозреваемого, обвиняемого меры пресечения, о квалификации преступления и об объеме обвинения. Все указания оформляются в письменной форме и обязательны для исполнения. Однако Кодекс прямо не предусматривает возможность давать подобные указания в ходе проведения доследственной проверки. Следователь-

но, полномочие, предусмотренное п. 3 ч. 2 ст. 39 УПК РФ, может быть реализовано только в рамках возбужденного уголовного дела. С одной стороны, отсутствие такого положения обеспечивает самостоятельность следователя на данном этапе, а с другой – ограничивает возможность руководителя следственного органа предупредить возможные нарушения.

Особую актуальность этот вопрос приобрел с внесением изменений от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ в ст. 144 УПК РФ¹, в соответствии с которыми круг проверочных мероприятий был расширен и предусмотрена возможность использовать полученные сведения в качестве доказательств при условии соблюдения положений ст. 75 и 89 УПК РФ. Следовательно, проверочные мероприятия должны проводиться по правилам, предусмотренным для аналогичных следственных действий, что придает процессуальный характер деятельности следователя в стадии возбуждения уголовного дела. В связи с этим ведомственный контроль на данном этапе является необходимым, однако объем и пределы полномочий руководителя следственного органа должны быть детально регламентированы в УПК РФ.

На практике существующие пробелы в законодательстве заполняются с помощью принятия ведомственных правовых актов. Так, например, в соответствии с Приказом Председателя Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. №1 «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации»² руководители следственного органа в стадии возбуждения уголовного дела обязаны:

1) обеспечивать процессуальный контроль при приеме, регистрации, организации своевременной и полной проверки следователями каждого сообщения о совершенном или готовящемся преступлении и их разрешении в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства;

¹ См.: Федеральный закон от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса РФ и Уголовно-процессуального кодекса РФ» // СЗ РФ. 2013. № 9. Ст. 875.

² См.: Приказ Председателя Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. № 1 «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2) обеспечивать изучение всех сообщений и материалов, поступивших для проверки, в порядке ст. 144, 145 УПК РФ, при необходимости давать соответствующие письменные указания, направленные на достижение оперативности и полноты проведения процессуальной проверки;

3) средствами упреждающего процессуального контроля не допускать проведения не вызванных необходимостью проверочных действий и промедления с возбуждением уголовного дела при очевидных признаках преступления.

Ввиду того, что полномочиями по проведению проверки сообщений о преступлениях наделены отдельные правоохранительные органы, каждый из них принимает свои подзаконные акты, более детально регламентирующие процессуальный контроль. В результате этого возникла ситуация, когда руководители различных следственных органов в стадии возбуждения уголовного дела наделялись неодинаковым объемом полномочий. Огромный массив ведомственных актов, вторгающихся в процессуальную сферу, не мог обеспечить единство процессуального контроля и в том числе препятствовал эффективному прокурорскому надзору. Существование такой проблемы и отсутствие ее решения на законодательном уровне подтолкнуло к принятию совместного Приказа Генпрокуратуры России № 147, МВД России № 209, ФСБ России № 187, СК России № 23, ФСКН России № 119, ФТС России № 596, ФСИН России № 149, Минобороны России № 196, ФССП России № 110, МЧС России № 154 от 26 марта 2014 г. «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях»¹.

Так, п. 2.1 указанного Приказа ориентирует руководителей следственного органа, во-первых, в целях обеспечения всесторонности, полноты и объективности проверок сообщений о преступлениях и своевременного принятия соответствующих закону решений организовать систематический упреж-

¹ См.: Российская газета. 2014. 13 авг.

дающий процессуальный контроль за их проведением до истечения предусмотренного ст. 144 УПК РФ срока; во-вторых, изучать находящиеся на рассмотрении у подчиненных сотрудников материалы проверок до принятия по ним процессуальных решений, в случае необходимости давать письменные указания о проведении конкретных проверочных действий в целях установления обстоятельств, имеющих значение для вынесения законных, обоснованных и мотивированных постановлений.

Таким образом, данное положение устанавливает более широкие полномочия руководителя следственного органа, чем это предусмотрено в УПК РФ. Подобная практика не совсем приемлема, так как в соответствии с Конституцией РФ (ст. 71, 76) формирование уголовно-процессуального законодательства находится в исключительном ведении Российской Федерации и осуществляется посредством принятия федеральных законов.

В результате несоблюдения условий эффективности должностные лица, осуществляющие ведомственный контроль, зачастую не способны добиваться положительных результатов в своей деятельности. Так, *низкое качество правовой регламентации полномочий руководителя следственного органа в стадии возбуждения уголовного дела* приводит к волоките при проведении доследственной проверки и вынесению необоснованных процессуальных решений. Помимо этого, следственные органы из года в год допускают *нарушения критерия «разумности сроков контроля и надзора»*, предоставляя прокурору копии принятых процессуальных решений о возбуждении и отказе в возбуждении уголовных дел по истечении длительного времени. Так, по данным прокуратуры Саратовской области, за период с 1 января по 30 апреля 2012 г. 938 копий постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел и 4 копии постановления о возбуждении уголовных дел направлялись надзирающему прокурору с нарушением установленного срока¹. К примеру, сле-

¹ См.: Информационное письмо первого заместителя прокурора области Симшина В.И. «О некоторых вопросах состояния прокурорского надзора за соблюдением органами СУ СК РФ по Саратовской области законодательства при осуществлении процессуальных

дователем СО по г. Саратову СУ СК РФ по Саратовской области К. проводилась проверка в порядке ст. 144-145 УПК РФ в отношении заведующей МДОУ «ДС «Теремок». Решение об отказе в возбуждении уголовного дела по данному материалу принято 13 июня 2012 г., однако копия решения в прокуратуру района поступила лишь 13 августа 2012 г., то есть по истечении двух месяцев, материалы проверки не предоставлены и вовсе¹. Приведенный пример показывает не только низкую эффективность деятельности руководителя следственного органа, который не осуществил контроль за своевременной передачей копий постановлений, но и указывает на бездействие прокурора, который не использовал имеющиеся полномочия для достижения желаемого результата. В данном случае работа как руководителя следственного органа, так и прокурора можно оценить как некачественную по критерию «полнота использования имеющихся средств».

Следует отметить, что с каждым годом количество таких нарушений увеличивается. Так, по сведениям прокуратуры Саратовской области, в 2014 г. допущено 97 фактов несвоевременного направления копий постановлений о возбуждении уголовных дел. По сравнению с 2013 г., количество нарушений возросло более чем в 3 раза (2013 г. – 30). Например, постановление о возбуждении уголовного дела по признакам состава преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 111 УПК РФ, вынесенное следователем 21 мая 2014 г., поступило в прокуратуру г. Балаково лишь 27 мая 2014 г.² Не изжита практика неоднократных принятий незаконных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, что указывает на низкую эффективность ведомственного

полномочий» // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. 2012. № 5. С.33.

¹ См.: Информационное письмо первого заместителя прокурора области Симшина В.И. «О состоянии прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах СУ СК РФ по Саратовской области» // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. 2012. № 10. С. 41-42.

² См.: Информационное письмо первого заместителя прокурора области Симшина В.И. «О состоянии работы органов Следственного комитета при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях и прокурорского надзора в данной сфере» // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. 2015. № 2. С. 38.

контроля по критерию «оптимальность и рациональность контроля и надзора».

Попытки урегулировать пробелы в УПК РФ ведомственными актами в настоящее время не имеют достаточного успеха. Практика показывает, что на местах не налажено исполнение требований совместного Приказа от 26 марта 2014 г. «Об организации прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях», а именно п. 2.4 «материалы, по которым приняты решения об отказе в возбуждении уголовного дела, при отсутствии оснований для их отмены должны направляться надзирающему прокурору в срок, не превышающий 5 суток с момента поступления запроса». В результате чего в 2014 г. прокурорами Саратовской области не проверена законность решений более чем по 900 материалам¹. Это подтверждает факт неэффективности урегулирования процессуальных вопросов ведомственными нормативными актами. Несмотря на то, что вышеуказанный Приказ был подписан руководителями всех органов следствия, дознания и Генеральным прокурором РФ, он не получил столь обязательного характера, которым обладает УПК РФ. В связи с этим в уголовно-процессуальном законодательстве необходимо отдельно регламентировать полномочия руководителя следственного органа в стадии возбуждения уголовного дела. Поэтому *следует дополнить ч. 1 ст. 39 УПК РФ п. 2.2* следующего содержания:

«Ежедневно проверять соблюдение порядка приема, регистрации и разрешения сообщений о преступлениях; изучать находящиеся на рассмотрении у подчиненных сотрудников материалы проверок до принятия по ним процессуальных решений, давать письменные указания о проведении конкретных проверочных действий в целях установления обстоятельств, имею-

¹ См.: Информационное письмо первого заместителя прокурора области Симшина В.И. «О состоянии работы органов Следственного комитета при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях и прокурорского надзора в данной сфере» // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. 2015. № 2. С. 39.

щих значение для вынесения законных, обоснованных и мотивированных постановлений».

Таким образом, процессуальный контроль в настоящее время не может обеспечить полное устранение и предупреждение нарушений закона. Причины различны. В первую очередь необходимо постоянно наращивать статистические данные, в связи с чем большое количество преступлений по-прежнему укрывается от учета. Как правило, это связано с загруженностью работников, сложностью расследования многих преступлений, нехваткой квалифицированных и опытных кадров. В связи с этим важную роль в обеспечении законности действий и принимаемых решений в стадии возбуждения уголовного дела играет прокуратура.

Качество правовой регламентации деятельности прокурора на первоначальном этапе уголовного судопроизводства в последнее время активно обсуждается¹. Ряд ученых и практиков высказывают мнение о недостаточности полномочий у прокурора для эффективного надзора за деятельностью органов расследования². Вместе с тем данные дискуссии не всегда можно назвать обоснованными, ведь в настоящий момент в стадии возбуждения уголовного дела прокурор имеет ряд очень важных надзорных полномочий.

Во-первых, в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ при обнаружении признаков преступления прокурор выносит мотивированное постановление о направлении в органы предварительного расследования соответствующих

¹ См., например: *Абдул-Кадыров Ш.М.* Функции и полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // *Законность*, 2012. № 9. С. 12-15; *Буглаева Е.А.* Участие прокурора в ходе предварительного следствия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 18; *Исламова Э.Р.* Процессуальные полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2009. С. 83; *Чубыкин А.В.* Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 38; *Спирин А.В.* Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: вопросы теории, практики, законодательного регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2014. С. 45; *Мальшева О.А.* Досудебное производство в российском уголовном процессе: проблемы реализации и правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 201; *Лиходаев Е.Г.* Реализация прокурором принципа охраны прав личности на стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 71.

² См., например: *Чубыкин А.В.* Указ. раб.

материалов для решения вопроса об уголовном преследовании. Данное полномочие заменило собой его право возбуждать уголовные дела. Стоит отметить, что указанное постановление рассматривается органами расследования как и любое другое сообщение о преступлении, проводится проверка и только затем принимается решение.

Изначально, возможно не желая увеличивать объемы своей работы, органы следствия зачастую игнорировали поступающие из органов прокуратуры материалы проверки, обосновывая свое решение отсутствием в них достаточной информации о наличии признаков преступления¹. Вследствие сложившейся проблемы Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ были внесены изменения в ст. 140 УПК РФ, которая закрепила новый повод к возбуждению уголовного дела – постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании. Данное нововведение положительным образом сказалось на правоприменительной практике. В дополнение к этому прокуроры стали более взвешенно подходить к направляемым в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ материалам проверок, передавая в органы следствия и дознания только те, в которых изначально присутствуют достаточные данные о совершенном преступлении. Так, в табл. 6 на примере результатов деятельности прокуратуры Ставропольского края можно проследить значительное уменьшение общего количества направленных постановлений при увеличении возбужденных по ним уголовных дел.

¹ Подробнее об этом см.: Дудин Н., Дытченко Г. Надзор за следствием органов прокуратуры // Законность. 2010. № 10. С. 4.

Количество уголовных дел, возбужденных по результатам прокурорских проверок (на примере прокуратуры Ставропольского края)*

№ п/п	Реализация прокурором полномочий, предусмотренных п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ	Годы				
		2011	2012	2013	2014	2015
1	Направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании	1029	907	908	896	753
2	Возбуждено уголовных дел по материалам, направленным прокурором	216	528	633	678	586
3	Удельный вес от направленных, %	21	58,2	69,7	75,7	77,8

* См.: Прокуратура Ставропольского края. Статистика. Отчет по форме НСид за 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 гг. URL: <http://proksk.ru/stat/2>. (дата обращения: 28.02.2016).

Аналогичная картина складывалась в Ивановской области¹. Вместе с тем в отдельных регионах уже в 2012 г. по материалам прокурорских проверок уголовные дела возбуждались более чем в 80 % случаев².

По данным Генеральной прокуратуры РФ, за 2014 г. по материалам, направленным прокурором в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, возбуждено около 84,6 % уголовных дел. За 2015 г. количество таких дел увеличилось и составило около 86 %³.

¹ Подробнее об этом см.: Прокуратура Ивановской области. Статистика. [Электронный ресурс]. URL: <http://prokuratura.ivanovo.ru/stat> (дата обращения: 21.02.2016).

² См., например: Прокуратура Ростовской области. Статистика. [Электронный ресурс]. URL: <http://proksk.ru/stat/2> (дата обращения: 23.02.2016); Прокуратура Чеченской Республики. Статистика. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.chechproc.ru/statistika> (дата обращения: 23.02.2016).

³ См.: Генеральная прокуратура РФ. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСид за январь-декабрь 2014 г., январь-декабрь 2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 21.02.2016).

Из приведенных данных можно сделать вывод, что прокурор не является безучастным наблюдателем, а может принимать меры при обнаружении признаков преступления, не возлагая на себя полномочия органов расследования.

Во-вторых, на основании п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор имеет право передавать материалы проверки сообщения о преступлении из одного органа предварительного расследования в другой, соблюдая правила подследственности, предусмотренные ст. 151 УПК РФ.

При наличии данных, указывающих на особую значимость проверяемых фактов, сложность их исследования, а также на неоднократные существенные нарушения требований уголовно-процессуального закона, в соответствии с п. 12 ч. 2 ст. 37 УПК РФ прокурор может изымать материалы проверки сообщения о преступлении у органа предварительного расследования федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти) для передачи в следственные органы Следственного комитета Российской Федерации.

Однако на практике такое изъятие, как правило, производится по состоявшейся договоренности для улучшения статистики и в других случаях, не связанных с проблемами раскрытия преступления и осуществления качественного расследования¹.

В-третьих, в соответствии с ч. 4 ст. 146 и ч. 6 ст. 148 УПК РФ прокурор вправе проверять законность и обоснованность всех процессуальных решений о возбуждении и об отказе в возбуждении уголовного дела, и признав их незаконными и необоснованными, выносить мотивированное постановление об отмене указанных решений. Вместе с тем, как отмечалось выше, данное полномочие не имеет властно-распорядительного характера, что позволяет органам следствия после проведения дополнительной проверки принимать аналогичное решение. Так, в 2012 г. по России на 11 % увеличилось число

¹ См.: *Абдул-Кадыров Ш.М.* Функции и полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // *Законность.* 2012. № 9. С. 14.

отмененных прокурорами постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела. Распространены случаи неоднократного вынесения данных постановлений при наличии признаков преступления либо по неполно проверенным данным. Только в 30 регионах, охваченных в 2012 г. проверкой Генеральной прокуратуры РФ, два и более раза прокурорами отменялось 170 тыс. таких решений, почти 2,3 тыс. из них – свыше 10 раз. Например, в Ставропольском крае прокурор вынужден был 5 раз отменять незаконные постановления следователя по факту безвестного исчезновения человека, пока добился возбуждения уголовного дела об убийстве (в настоящее время виновный осужден)¹.

Дело в том, что вынесение незаконного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела при наличии признаков преступления либо по неполно проверенным обстоятельствам сообщения о преступлении, а также в случае отсутствия единообразной практики применения норм уголовно-процессуального закона, является наиболее распространенным способом укрытия преступлений от учета². Так, по данным прокуратуры Саратовской области в 2014 г. из 19 выявленных и поставленных на учет преступлений в органах Следственного комитета 7 (37 %) были укрыты путем принятия незаконного решения об отказе в возбуждении уголовного дела³; в 2015 г. выявлено и поставлено на учет на 47,4 % больше преступлений (28)⁴.

¹ См.: Генеральная прокуратура. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 27 апреля 2013 г. [Электронный ресурс]. URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/82414/ (дата обращения: 19.05.2014).

² См.: *Петров А.В.* Надзор за законностью отказа в возбуждении уголовного дела // *Законность*. 2013. № 7. С. 12.

³ Информационно-аналитическая справка о состоянии работы прокуратуры Саратовской области по надзору за законностью рассмотрения сообщений о преступлениях в органах предварительного следствия за 2014 г. // Архив прокуратуры Саратовской области.

⁴ Информационно-аналитическая справка о состоянии работы прокуратуры Саратовской области по надзору за законностью рассмотрения сообщений о преступлениях в органах предварительного следствия за 2015 г. // Архив прокуратуры Саратовской области.

К примеру, 20 января 2014 г. в СО по г. Балаково СУ СК РФ по Саратовской области из прокуратуры г. Балаково поступило сообщение по факту невыплаты заработной платы работникам ООО «Усадьба». По данному факту СО по г. Балаково СУ СК РФ по Саратовской области проведена проверка в порядке ст. 144-145 УПК РФ, по результатам которой 19 февраля 2014 г. принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении директора ООО «Усадьба» М.Н.П. по основанию, предусмотренному п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ.

25 марта 2014 г. постановление об отказе в возбуждении уголовного дела отменено заместителем прокурора г. Балаково, материал направлен для проведения дополнительной проверки и решения вопроса о возбуждении уголовного дела в отношении М.Н.П. по ст. 145.1 УК РФ.

26 июня 2014 г. СО по г. Балаково СУ СК РФ по Саратовской области возбуждено уголовное дело № 82380 по признакам преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 145.1 УК РФ.

26 декабря 2014 г. предварительное следствие по делу окончено, и дело направлено прокурору г. Балаково для принятия решения в порядке ст. 221 УПК РФ¹.

Наиболее критическая обстановка наблюдается в деятельности органов дознания МВД. По данным прокуратуры Саратовской области в 2015 г. количество выявленных и поставленных на учет преступлений увеличилось на 2,2 % с 2448 до 2503. Из них 2457 (98,1%) поставлено на учет путем отмены незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела.

Органами прокуратуры принимались активные меры по устранению и предупреждению подобных нарушений. По выявленным нарушениям законов в сфере учетно-регистрационной дисциплины прокурорами внесено 1094 представлений (АППГ – 1145).

¹ См.: Информационно-аналитическая справка о состоянии работы прокуратуры Саратовской области по надзору за законностью рассмотрения сообщений о преступлениях в органах предварительного следствия за 2014 г. // Архив прокуратуры Саратовской области.

По рассмотренным представлениям к ответственности привлечены 2954 сотрудников полиции (АППГ – 2709), в том числе 21 начальников органов внутренних дел (АППГ – 12) и 37 их заместителей (АППГ – 34).

В 2015 г. прокурорами инициирована 21 проверка в порядке ст.144-145 УПК РФ в отношении сотрудников полиции, укрывших преступления от учета. По результатам данных проверок возбуждено 2 уголовных дела¹.

Так, например, 3 января 2014 г. в дежурную часть ОП в составе МО МВД РФ «Калининский» Саратовской области поступило сообщение по факту обращения за медицинской помощью в МУЗ СО Лысогорская ЦРБ Х.В.С. с телесными повреждениями.

По результатам проверки 5 января 2014 г. УУП Т.О.П. без проведения проверочных мероприятий и выяснения обстоятельств получения телесных повреждений Х.В.С. начальнику ОП № 2 в составе МО МВД «Калининский» Ю.А.С. составлен рапорт о приобщении материала проверки в специальное номенклатурное дело в связи с отсутствием состава (события) какого-либо преступления. Рапорт утвержден руководителем.

В ходе осуществления надзорных полномочий прокуратурой района, в соответствии с Приказом Генерального прокурора РФ от 5 сентября 2011 г. № 277 и распоряжением прокурора области от 6 октября 2011 г. № 94/16 изучено специальное номенклатурное дело отдела полиции. Проверкой установлено, что вышеуказанный материал списан незаконно и необоснованно.

15 января 2014 г. начальнику ОП № 2 в составе МО МВД «Калининский» Ю.А.С. направлено требование о проведении по данному факту доследственной проверки в порядке ст. 144-145 УПК РФ.

По результатам проведенной проверки УУП Т.О.П. принято решение об отказе в возбуждении уголовного дела по основаниям, предусмотренным п. 1 ч. 1 ст. 24 УПК РФ.

¹ См.: Информационно-аналитическая справка о состоянии работы прокуратуры Саратовской области по надзору за законностью рассмотрения сообщений о преступлениях в органах предварительного следствия за 2015 г. // Архив прокуратуры Саратовской области.

При проверке материала на предмет законности принятого решения сотрудниками прокуратуры района потерпевший Х.В.С. вызван и опрошен по обстоятельствам происшедшего. В результате установлено, что в ночь с 1 января 2014 г. на 2 января 2014 г. он находился с. Раздольное, ул. Садовая, д.16, Лысогорского района Саратовской области совместно со своими родственниками, куда примерно в 01 ч 30 мин., приехали на автомобилях неизвестные лица. После того, как он вышел во двор своего дома, на него сразу набросились примерно 5-6 человек и избили его.

От действий неизвестных лиц он получил следующие телесные повреждения: перелом костей носа, сотрясение головного мозга. Кроме того, Х.В.С. пояснил, что в ночь с 1 января 2014 г. на 2 января 2014 г. после того, как неизвестные лица причинили ему телесные повреждения, его гражданская супруга вызвала сотрудников полиции.

По приезду сотрудники полиции, а именно УУП Т.О.П., какой-либо помощи ему не оказал, от написания заявления его отговорил. Сотрудники полиции по обстоятельствам произошедшего его не опрашивали. Откуда в материалах проверки имеется объяснение от его имени, ему неизвестно, никакие документы он не подписывал.

Решение об отказе в возбуждении уголовного дела прокуратурой Лысогорского района отменено в порядке надзора, по результатам дополнительной проверки 30 января 2014 г. начальником ОД ОП в составе МО МВД РФ «Калининский» Саратовской области по указанному факту возбуждено уголовное дело № 36214 по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 115 УК РФ.

Лица, виновные в совершении преступления, установлены. По результатам расследования дело направлено в суд и рассмотрено по существу.

При наличии явных признаков преступления УУП Т.О.П. принято незаконное решение об отказе в возбуждении уголовного дела.

В связи с изложенным 27 января 2014 г. прокуратурой района руководителю Аткарского МРСО СУ СК РФ по Саратовской области в соответст-

вии с п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ направлен материал для проведения проверки в порядке ст. 144-145 УПК РФ в отношении сотрудников отделения полиции в составе МО МВД «Калининский» Саратовской области, укрывших от учета преступление.

6 марта 2014 г. следователем Аткарского межрайонного следственного отдела СУ СК РФ по Саратовской области в отношении УУП Т.О.П. возбуждено уголовное дело № 83307 по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 286 УК РФ.

В ходе расследования уголовные дела в отношении УУП Т.О.П. соединены в одно производство и по окончании расследования направлены в суд. По результатам рассмотрения дела судом вынесен обвинительный приговор¹.

Данный пример характеризует низкое качество ведомственного контроля по критерию «оптимальность и рациональность контроля и надзора» и высокую эффективность прокурорского надзора по критерию «полнота использования имеющихся средств». Именно использование прокурором своих полномочий в полном объеме позволило добиться реальных результатов.

Помимо этого, при вынесении органами расследования постановления о возбуждении уголовного дела его копия должна быть направлена прокурору незамедлительно (ч. 4 ст. 146 УПК РФ). В случае признания им указанного решения незаконным или необоснованным он вправе в срок не позднее 24 ч с момента получения материалов, послуживших основанием для возбуждения уголовного дела, отменить постановление о возбуждении уголовного дела.

Некоторыми учеными и практиками высказывается мнение, что 24 ч – слишком короткий срок для проверки законности и обоснованности решения о возбуждении уголовного дела. В 2011 г. В Государственную Думу был вне-

¹ См.: Информационно-аналитическая справка о состоянии работы прокуратуры Саратовской области по надзору за законностью рассмотрения сообщений о преступлениях в органах дознания за 2014 г. // Архив прокуратуры Саратовской области.

сен законопроект «О внесении изменения в статью 146 УПК РФ¹», авторы которого утверждали, что реальная практика применения норм действующей редакции Кодекса свидетельствует о недостаточности этого срока. При этом отмена постановления в возбуждении уголовного дела в срок свыше 24 ч считается недопустимой и уже не может быть совершена по истечении этого срока. Таким образом, прокурор по истечении 24 ч лишается возможности отменить постановление о возбуждении уголовного дела. С учетом изложенного настоящим законопроект предлагалось предоставить прокурору право отменить постановление о возбуждении уголовного дела в течение всего срока предварительного расследования. Однако данный проект был отклонен Государственной Думой, что, на наш взгляд, представляется верным решением.

Чем же обусловлено установление столь короткого срока? Во-первых, если дело возбуждено в отношении конкретного лица, то к нему возможно применить меру пресечения, проводить следственные действия, то есть его права могут быть существенно ограничены, чего нельзя допускать в случае незаконности принятого решения. Во-вторых, при незаконном возбуждении дела по факту происходит нерациональная трата трудовых ресурсов. В связи с этим нарушения должны быть устранены в максимально короткие сроки, поэтому закрепление в УПК РФ срока 24 ч является весьма обоснованным.

Как было отмечено, время при решении вопроса о законности возбуждения уголовного дела играет важную роль. Вместе с тем в правоприменительной практике возникают сложности в понимании ряда положений ч. 4 ст. 146 УПК РФ. Так, указанная статья устанавливает, что копия постановления должна быть направлена прокурору незамедлительно. В науке такие сро-

¹ См.: Проект Федерального закона № 397968-5 «О внесении изменения в статью 146 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (ред., внесенная в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, текст по состоянию на 29 июня 2010 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

ки относят к группе «сроков-моментов»¹. Однако в действующем законодательстве термин «незамедлительно» не закреплен, то есть его толкование производится с учетом значения слова вне уголовно-процессуальной сферы. Толковый словарь С.И. Ожегова определяет его как действующий без задержек², В.И. Даля – скорый, спешный³. Другими словами, термин «незамедлительно» означает в максимально короткий срок или как только это станет возможным. Все эти определения весьма оценочны и на практике могут трактоваться по-разному. Для одних он будет означать – сразу после вынесения постановления, для других – не позднее 24 ч, для третьих – как только появится свободное время. Отсюда возникает вопрос: с какого момента срок будет считаться нарушенным, и прокурор может требовать привлечения должностных лиц к ответственности. Получается, что термин «незамедлительно» обладает характером временной неопределенности. Данное обстоятельство не может не отражаться на эффективности контроля и надзора. Для обеспечения возможности осуществления более качественного контроля и надзора необходимо, чтобы этот срок был определен в законе в числовом выражении.

Вторым обстоятельством, обладающим характером временной неточности, является момент направления материалов проверки прокурору. Срок их предоставления нигде не указан и в данном случае все зависит только от взаимоотношений субъектов. А при таком условии материалы проверки могут не поступать к прокурору месяцами, в течение которых возможны проведения всех следственных действий. Поэтому отмена постановления о возбуждении уголовного дела по истечении длительного времени не отвечает критерию «разумность сроков контроля и надзора».

¹ Подробнее об этом см.: *Петрова Г.Б.* Сроки как элемент правового регулирования в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 44.

² См.: *Ожегов С.И.* Толковый словарь русского языка / под ред. Л.И. Скворцова. 26-е изд., испр. и доп. М., 2009. С. 331.

³ См.: *Даль В.И.* Указ. раб. С. 241.

В связи с этим представляется необходимым внести изменения в ч. 4 ст. 146 УПК РФ:

«4. Копия постановления руководителя следственного органа, следователя, дознавателя о возбуждении уголовного дела направляется прокурору не позднее трех часов с момента его вынесения. ... Материалы проверки направляются прокурору не позднее 24 часов с момента получения требования об этом.»

Вместе с тем в соответствии с п. 5 ч. 2 ст. 38 УПК РФ следователь с согласия руководителя следственного органа в порядке, установленном ч. 4 ст. 221 УПК РФ, имеет право обжаловать вышестоящему прокурору постановление об отмене постановления о возбуждении уголовного дела. То есть действующее законодательство устанавливает аналогичную процедуру, как и при обжаловании постановления прокурора о возвращении уголовного дела следователю. С одной стороны, все достаточно понятно. В соответствии с данной статьей решение прокурора может быть обжаловано следователем в течение 72 ч с момента поступления к нему уголовного дела с согласия руководителя следственного органа вышестоящему прокурору, а при несогласии с его решением – Генеральному прокурору РФ с согласия Председателя Следственного комитета РФ либо руководителя следственного органа соответствующего федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти). Вышестоящий прокурор в течение 10 суток с момента поступления соответствующих материалов выносит одно из следующих постановлений:

- 1) об отказе в удовлетворении ходатайства следователя;
- 2) об отмене постановления нижестоящего прокурора.

Однако на практике данная процедура оказывается гораздо сложнее, чем кажется на первый взгляд.

Так, Ростовской межрайонной природоохранной прокуратурой 30 июня 2011 г. в отношении директора МУП «Водоканал» Т.И.Н. в Миллеровский МСО СУ СК РФ по Ростовской области в порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ пе-

редано мотивированное постановление о направлении материалов проверки в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании по ч. 2 ст. 201 УК РФ и ч. 1 ст. 250 УК РФ.

Рассмотрев указанное постановление, 14 июля 2011 г. следователь возбудил уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ст. 246 УК РФ. Проверкой законности принятого решения установлено, что данное решение является незаконным и в связи с этим 15 июля 2011 г. отменено. Миллеровским МСО СУ СК РФ по Ростовской области решение Ростовского природоохранного прокурора об отмене постановления о возбуждении уголовного дела было обжаловано сначала заместителю прокурора, затем прокурору Ростовской области и заместителю Генерального прокурора РФ.

Заместителем Генерального прокурора РФ В.Я. Гринь вынесено постановление об отказе в удовлетворении ходатайства следователя об отмене решения нижестоящего прокурора.

Только после принятия указанного решения руководителем следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Ростовской области 10 ноября 2011 г. возбуждено уголовное дело № 2011297612, по признакам преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 201, ч. 1 ст. 250 УК РФ¹. С момента обнаружения преступления и до возбуждения уголовного дела прошло более 4 мес.

Существующая процедура обжалования решений слишком громоздка. Такое положение может привести к утрате доказательств, трудностям при обосновании вины обвиняемых, которые успевают выстроить свою линию защиты, а в некоторых случаях и оказать воздействие на свидетелей, а как следствие, и невозможности привлечь виновных к ответственности и восстановить нарушенные права граждан. Помимо этого, рассмотрение жалобы следователя вышестоящим прокурором не всегда может быть объективным ввиду принадлежности к одному ведомству. Поэтому следует согласиться с

¹ См.: Архив Миллеровского МСО СУ СК РФ по Ростовской области. 2011г. Уголовное дело № 2011297612.

мнением тех ученых, которые предлагают предоставить суду полномочие по разрешению споров между органами следствия и прокуратурой¹. Ввиду ведомственной незаинтересованности суд сможет проверить законность решения в более короткий срок.

Таким образом, несмотря на существование некоторых недостатков правового регулирования деятельности прокурора, в настоящее время он имеет достаточно обширные полномочия для осуществления эффективного надзора за деятельностью органов следствия и дознания в стадии возбуждения уголовного дела.

Если внутриведомственный контроль и прокурорский надзор представлены в уголовном процессе стороной обвинения, то суд, будучи третьим элементом исследуемой системы, является арбитром, разрешающим конфликт в форме осуществления правосудия. При этом судебный надзор распространяется, прежде всего, на все официальные субъекты обвинительной власти.

Как уже отмечалось, существующий порядок отмены решения прокурора слишком громоздкий и не лишен недостатков чисто субъективного, прагматического характера. В правоприменительной практике нередки ситуации, когда возникает необходимость разрешения противостояния между следователем и прокурором в кратчайшие сроки, а иногда и незамедлительно. Прежде всего, это касается стадии возбуждения уголовного дела, которая самым непосредственным образом связана с началом уголовного преследования. Здесь существующий механизм сдерживания принятия незаконных и необоснованных решений органами следствия и прокурором не всегда срабатывает, так как его основной элемент – судебный надзор в ряде случаев бездействует.

По смыслу ст. 125 УПК РФ предметом судебной проверки в стадии возбуждения уголовного дела является соблюдение прав и свобод человека и гражданина, а также законность и обоснованность действий (бездействий) и

¹ См., например: *Шабунин, В.А.* Руководитель следственного органа: нормативное регулирование и практика осуществления процессуальных функций и полномочий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. С. 9.

решений должностных лиц. То есть в данном случае предмет контроля частично совпадает с предметом деятельности прокурора на рассматриваемом этапе, что в определенной степени подчеркивает надзорный характер полномочий суда.

Судебный надзор на этапе разрешения сообщения о преступлении заключается в проверке по жалобам заинтересованных лиц законности действий (бездействий) и решений, принимаемых органами дознания, следствия и прокурора, которые способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию (ст. 125 УПК РФ).

Суд не является органом уголовного преследования, а значит не заинтересован в показателях ведомственной статистики, что делает его изначально независимым и более объективным. Однако *недостатки правового регулирования полномочий суда в стадии возбуждения уголовного дела препятствуют в ряде случаев его эффективной деятельности.*

Как отмечалось в предыдущей главе, наиболее проблемными вопросами остаются определение предмета и пределов обжалования. Из обзоров обобщения судебной практики по рассмотрению жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ судов различных регионов¹ можно сделать вывод, что на первоначальном этапе уголовного судопроизводства наиболее часто обжалуются постановления об отказе в возбуждении и о возбуждении уголовного дела. Однако существующие пределы рассмотрения жалоб в ряде случаев приводят к излишнему сужению компетенции суда на данной стадии.

Так, постановлением Ленинского районного суда г. Пензы от 3 сентября 2013 г. П.Д.В. отказано в принятии к рассмотрению жалобы в порядке ст. 125 УПК РФ на постановление старшего следователя К.А.А. от 26 июня 2013

¹См., например: Обзор практики президиума Пензенского областного суда по кассационному рассмотрению материалов за 10 месяцев 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oblsud.penza.ru/article/Default.asp?print=1&id=910> (дата обращения: 20.04.2015).

г. об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении З.А.А. по признакам преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 286, ч. 1 ст. 292, ст. 303 УК РФ.

Свое решение суд мотивировал тем, что доводы осужденного, изложенные в его жалобе, касаются оценки доказательств по уголовному делу, эти доводы проверялись на стадии судебного разбирательства при рассмотрении уголовного дела судом, а потому не могут быть предметом рассмотрения жалобы в порядке ст. 125 УПК РФ.

Апелляционным постановлением судебной коллегии по уголовным делам Пензенского областного суда от 6 ноября 2013 г. постановление суда оставлено без изменения.

Президиум областного суда признал данные выводы необоснованными, указав следующее. В соответствии с определением Конституционного Суда РФ от 25 января 2007 г. № 31-О-О¹ ст. 125 УПК РФ не исключает обжалование постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении преступных действий, совершенных в ходе производства по уголовному делу, по которому постановлен вступивший в законную силу приговор.

Как следует из материалов дела, П.Д.В. обратился в Ленинский районный суд г. Пензы с жалобой в порядке ст. 125 УПК РФ, в которой просил признать незаконным постановление старшего следователя об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении следователя З.А.А., в действиях которого, по мнению заявителя, при производстве предварительного расследования по уголовному делу усматриваются признаки преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 286, ч. 1 ст. 292, ст. 303 УК РФ.

Поскольку в жалобе заявитель оспаривал законность постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенного в порядке ст. 144-145 УПК РФ после вступления приговора в законную силу, а не

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 25 января 2007 № 31-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Рубцова Виктора Вячеславовича на нарушение его конституционных прав частью четвертой статьи 108 и статьей 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

действия следователя З.А.А. при производстве предварительного расследования по уголовному делу, вывод в судебных решениях об отсутствии возможности для обжалования постановления следователя противоречит требованиям уголовно-процессуального закона и затрудняет заявителю доступ к правосудию.

Постановление Ленинского районного суда г. Пензы от 3 сентября 2013 г. и апелляционное постановление от 6 ноября 2013 г. президиумом отменены, материал направлен на новое рассмотрение (Постановление Президиума от 24 апреля 2014 г. № 44у-34)¹.

Таким образом, несмотря на прямое закрепление в УПК РФ возможности обжаловать постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, суды, ссылаясь на пределы своей деятельности, в ряде случаев отказывают в принятии к рассмотрению жалобы, что свидетельствует о низкой эффективности их деятельности по критерию «полнота использования имеющихся средств». Это подтверждает и судебная статистика (табл. 7).

Таблица 7

Результаты рассмотрения судом жалоб на решения об отказе в возбуждении уголовного дела*

Реализация полномочий суда в порядке ст. 125 УПК РФ	Годы			
	2012	2013	2014	2015
Рассмотрено судом жалоб на решения об отказе в возбуждении уголовного дела	22 974	20 578	19 286	17 016
Удовлетворено	2 075	1 608	1 327	1 036
Удовлетворено, %	9	7,8	6,9	6

* См.: Генеральная прокуратура РФ. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСД за январь-декабрь, 2012, 2013, 2014, 2015 г. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 25.02.2016).

¹См.: Обзор практики Президиума Пензенского областного суда по кассационному рассмотрению материалов за 10 месяцев 2014 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oblsud.penza.ru/article/Default.asp?print=1&id=910> (дата обращения: 20.04.2015).

Как видно из табл. 7, за последние 4 года наблюдается тенденция к снижению количества рассмотренных обращений граждан в порядке ст. 125 УПК РФ. С 2012 г. количество жалоб сократилось на 26 %. Вместе с тем снижается и процент решений, признанных судом незаконными. Если в 2012 г. было удовлетворено 9 % жалоб, то в 2015 г. – 6%. При этом суд в случае признания постановления об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным не уполномочен прямо обязывать органы расследования отменить это постановление и возбудить уголовное дело. Невыполнение дознавателем, следователем обязанности устранить допущенные нарушения, на которые указывает суд, может служить основанием не только для обжалования этих действий (бездействия) вышестоящему прокурору или в суд, но и для принятия мер ответственности за неисполнение судебного решения.

По результатам рассмотрения жалобы в соответствии с ч. 5 ст. 125 УПК РФ судья выносит одно из следующих постановлений:

1) о признании действия (бездействия) или решения соответствующего должностного лица незаконным или необоснованным и о его обязанности устранить допущенное нарушение;

2) об оставлении жалобы без удовлетворения.

Проведенное обобщение практики показало, что не всегда судами области выполняется данное требование закона.

Постановлением Свободненского городского суда Амурской области от 14 мая 2007 г. постановление и.о. начальника ОВД об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении К.Н.А. по результатам рассмотрения жалобы в порядке ст. 125 УПК РФ заявителя Г.В.В. отменено. Тем самым суд, рассматривая жалобу в порядке ст. 125 УПК РФ, вышел за рамки предоставленных ему полномочий. В данном случае следовало признать решение соот-

ветствующего должностного лица незаконным или необоснованным и обязать устранить допущенные нарушения¹.

Однако существование таких пределов приводит к формальному отношению при исполнении судебных решений. В соответствии со ст. 392 УПК РФ вступившие в законную силу приговор, определение, постановление суда обязательны для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации. Вместе с тем в связи с недостатками правовой регламентации деятельности суда в стадии возбуждения уголовного дела данные требования не всегда могут быть исполнены. Связано это с тем, что в случае признания постановления об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным и необоснованным суд имеет лишь право требовать устранения допущенных нарушений, при этом не может давать указания, устанавливая сроки их исполнения. Данное обстоятельство приводит к тому, что ставится под сомнение эффективность деятельности суда по критерию «оптимальность и рациональность контроля и надзора» и его способность оказывать реальное влияние на законность действий и решений органов расследования в стадии возбуждения уголовного дела. Ситуацию усугубляют и имеющиеся на практике факты неоднократного рассмотрения жалоб на аналогичные по содержанию решения органов расследования, которые ранее признавались судом незаконными и необоснованными.

Так, 14 мая 2010 г. Л.А.М. обратился в следственный отдел по Промышленному району г. Ставрополя следственного управления Следственного комитета при Прокуратуре РФ по Ставропольскому краю с заявлением по факту смерти его матери в результате действий сотрудников медицинского учреждения г. Ставрополя. По данному заявлению 7 раз выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, последнее было принято

¹ См.: Обобщение судебной практики по рассмотрению судами Амурской области жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ в 2007 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oblsud.tsl.ru/ob/ob.HTM> (дата обращения: 12.01.2015).

8 августа 2013 г., то есть проверка продолжалась на протяжении более 3-х лет. За это время указанное решение 6 раз признавалось судом незаконным и необоснованным¹. Формально нарушение устранялось, так как руководителем следственного органа каждый раз отменялось указанное постановление, однако в последующем принималось аналогичное решение. В данном случае ни деятельность суда, ни руководителя следственного органа не отвечает критериям «оптимальность и рациональность контроля и надзора» и «разумность сроков контроля и надзора», так как повышению эффективности препятствует несовершенство правового регулирования, в частности деятельности суда.

Отсутствие права установить в постановлении конкретные меры по устранению нарушений, как это, например, может делать прокурор, отменяя незаконное решение следователя, приводит и к возможности фактически не исполнять решение суда. Однако существующие пределы рассмотрения жалоб препятствуют возможности правового урегулирования данного вопроса. Указывая действия, которые органы расследования должны выполнить, судья не сможет оставаться беспристрастным при последующем рассмотрении дела по существу. В связи с этим следует законодательно ограничить возможность рассмотрения дела по существу тем судьей, который ранее принимал участие в рассмотрении жалобы по данному делу.

Помимо этого, Пленум Верховного Суда РФ в своем Постановлении от 10 февраля 2009 г. №1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 УПК РФ»² указал на возможность обжалования постановления о возбуждении уголовного дела в отношении конкретного лица. Процент удовлетворения таких жалоб также невысок и наблюдается тенденция к его снижению, что подтверждается данными из табл. 8.

¹ См.: Архив Ставропольского краевого суда. Уголовное дело № 22к-6673/2013.

² См.: Российская газета 2009. 18 февр.; 2014. 7 февр.

**Результаты рассмотрения судом жалоб на решения о возбуждении
уголовного дела***

Реализация полномочий суда в порядке ст. 125 УПК РФ	Годы			
	2012	2013	2014	2015
Рассмотрено судом жалоб на решения о возбуждении уголовного дела	4269	3983	3298	3 453
Удовлетворено	444	401	237	220
Удовлетворено, %	10,4	10	7	6,4

* См.: Генеральная прокуратура РФ. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСид за январь-декабрь 2015 г. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 25.02.2016).

Однако ряд исследователей указывают на то обстоятельство, что при более объективном анализе деятельности суда в рамках данной формы контроля доля удовлетворенных жалоб потенциально возрастает до 35-40%¹.

Причины подобного положения дел кроются в том, что из официальной статистики, отражающей результаты данной деятельности, субъективно исключены данные, где производство по жалобам прекращается до их разрешения судом по существу, например, в таких случаях, как отзыв жалобы заявителем до ее разрешения по существу, отсутствие предмета судебной проверки (обжалуемое решение отменено прокурором или руководителем следственного органа, истечение сроков давности уголовного преследования), передача уголовного дела для рассмотрения по существу в суд первой инстанции.

Определенная роль в снижении названных показателей отведена и тем положениям Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. №1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»², в соответствии с которыми судья императивно обязан в рамках подготовительных действий к судеб-

¹ См., например: *Ковтун Н.Н., Ярцев Р.В.* Судебный контроль за законностью и обоснованностью действий и решений должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство России (глава 16 УПК РФ): учебно-практическое пособие. 2-е изд., доп. и изм. Н. Новгород, 2008.

² См.: Российская газета 2009. 18 февр.; 2014. 7 февр.

ному заседанию проверить критерии приемлемости поданной жалобы к ее рассмотрению по существу в порядке ст. 125 УПК РФ. Это, в свою очередь, позволяет еще более манипулировать данными о числе поданных заявителями и удовлетворенных жалоб. Так, по результатам обобщения судебной практики по рассмотрению судами Амурской области жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ из 100 изученных материалов по 22 было установлено, что на момент рассмотрения обжалуемые постановления были отменены вышестоящим прокурором. В 16 случаях производство по жалобам было прекращено, в 6 – жалобы оставлены без удовлетворения.

Вопрос о том, как необходимо поступать в таких случаях, законодательно не закреплен, что и приводит к отсутствию единообразной практики. Однако, по мнению вышестоящих судов, исходя из общих принципов уголовного процесса, представляется более правильным в данных ситуациях прекращать производство по жалобе, мотивируя решение тем, что на момент рассмотрения жалобы основания для ее подачи отпали, а также отсутствует предмет обжалования¹.

В науке существует иная точка зрения. По мнению ряда авторов, в таких случаях жалоба должна быть рассмотрена судом в целях определения, имело ли место нарушение прав заявителя (или иного лица) со стороны должностных лиц правоохранительных органов².

Формально соответствуя закону, названные решения объективно препятствуют праву заинтересованных лиц на судебную защиту нарушенных прав, на разрешение спора по существу независимым органом судебной власти. В итоге, если суммировать и эти данные, доля незаконных или необоснованных действий и решений следственных органов и прокурора, по данным ряда исследователей, возрастает до 40-45%. Соответственно, практиче-

¹ Подробнее об этом см.: Обобщение судебной практики по рассмотрению судами Амурской области жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ в 2007 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oblsud.tsl.ru/ob/ob.HTM> (дата обращения: 12.01.2015).

² См., например: *Тарзиманов В.М.* Судебный контроль на стадии возбуждения уголовного дела // Вестник ЮУрГУ. Сер. «Право». 2013. Т. 13. № 3. С. 39.

ски каждое второе действие или решение следственных органов (потенциально) может быть признано судом незаконным или необоснованным¹.

На практике встречаются и иные случаи, когда суды отказываются рассматривать жалобу. В частности, если уголовное дело поступило для рассмотрения по существу, то производство по жалобе прекращается. Однако такое основание законодательно не закреплено.

Часть 3 ст. 29 УПК РФ предусматривает правомочие суда в ходе досудебного производства рассматривать жалобы на действия (бездействие) и решения прокурора, следователя и дознавателя в случаях и порядке, установленных ст. 125 УПК РФ. При этом в указанной статье фактор времени не упоминается. Нет временных рамок и в ст. 19 УПК РФ, предоставляющей заинтересованным лицам право обжаловать процессуальные действия и решения прокурора, следователя, органа дознания и дознавателя. Однако данная норма содержит ссылку на то, что обжалование должно осуществляться в порядке, установленном УПК РФ.

Известно, что в УПК РФ имеется ряд норм, касающихся сроков, в течение которых должны или могут осуществляться процессуальные действия. Вместе с тем, как отмечалось, применительно к ст. 125 УПК РФ ограничений по времени для подачи жалоб не существует. УПК РФ не закрепляет и сроки обжалования решений органов расследования и прокурора. В связи с этим суды по-разному разъясняют данную норму. Так, суд Ставропольского края указал: «Пока законодатель не внес коррективы в уголовно-процессуальный кодекс, касающиеся данного вопроса, судам не следует отказывать в принятии жалоб только из-за давности обжалуемых действий. Судьям необходимо более взвешенно подходить к вопросу изучения поданных жалоб и решения вопроса о назначении судебного заседания, не допуская фактов необоснован-

¹ См.: *Червоткин А.С.* Как повысить эффективность судебного контроля за предварительным следствием // Уголовный процесс. 2012. № 4. С. 22.

ного отказа в приеме и рассмотрении жалоб, поданных в порядке ст. 125 УПК РФ»¹.

Суд Амурской области разъяснил, что сроки подачи жалоб, касающихся незаконности уголовного преследования, а также конкретных следственных и иных процессуальных действий, ограничиваются сроками предварительного расследования. В связи с этим в случае поступления такой жалобы в суд после окончания предварительного расследования и передачи дела для рассмотрения по существу она подлежит направлению в суд, где находится уголовное дело. Если такая жалоба уже принята судом к производству, то производство по жалобе следует прекратить, а материал направить в суд, рассматривающий дело. В случае, если уголовное дело уже рассмотрено по существу, то следует отказать в приеме жалобы².

Совершенно очевидно, что отсутствие законодательной регламентации сроков обжалования решений органов расследования и прокурора препятствует единообразному применению УПК РФ на всей территории Российской Федерации, что снижает эффективность деятельности суда.

Вместе с тем при рассмотрении жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ суд проверяет только законность принятых решений и совершенных процессуальных действий. На данной стадии нельзя рассматривать уголовное дело по существу, выяснять обстоятельства совершенного преступления, проверять правильность квалификации и др. Нет необходимости в оглашении всех материалов уголовного дела. Вопросы оценки собранных по делу доказательств на предмет их допустимости, относимости и преимуществ друг перед другом подлежат разрешению судом при рассмотрении уголовного дела и также не

¹ См.: Ставропольский краевой суд. Справка по результатам обобщения судебной практики отказа в приеме и рассмотрении жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ. 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://stavsud.rispo.ru/dokumenty-suda/obzory-sudebnoj-praktiki/sudebnaja-praktika/sudebnaja-praktika-po-ugolovnym-delam/za-2012-god/spravka-po-rezultatam-obobschenija-sudebnoj-praktiki-otkaza-v-prieme-i-rassmotrenii-zhalob-v-porjadke-st-125-upk-rf> (дата обращения: 14.03.2016).

² Подробнее об этом см.: Обобщение судебной практики по рассмотрению судами Амурской области жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ в 2007 г. URL: <http://www.oblsud.tsl.ru/ob/ob.HTM> (дата обращения: 12.01.2016).

могут обсуждаться в рамках судебного заседания при рассмотрении жалобы в порядке ст. 125 УПК РФ.

По этим же основаниям, признав следственное действие незаконным, суд не вправе одновременно признавать недопустимым полученное в результате него доказательство. В постановлении суд не должен предрешать вопросы, которые впоследствии могут быть предметом судебного разбирательства.

В случае, если заявитель приводит доводы, касающиеся доказанности его вины либо оценки доказательств, суду в постановлении следует разъяснить, что такие доводы рассмотрению в порядке ст. 125 УПК РФ не подлежат. Так, постановлением Свободненского городского суда Амурской области жалоба К. В.Ю. на постановление о возбуждении уголовного дела в отношении него оставлена без удовлетворения. Дав оценку обоснованности возбуждения уголовного дела, суд при этом указал, что не могут быть предметом обжалования в порядке ст. 125 УПК РФ доказательства либо их источники, в связи с чем доводы о неправильной квалификации дознавателем совершенного деяния, а также порочности собранных по делу доказательств и необходимости сбора дополнительных доказательств оставлены судом без рассмотрения. Суд кассационной инстанции, проверяя законность постановления суда по кассационной жалобе заявителя, согласился с выводом суда первой инстанции, указав, что в соответствии с требованиями уголовно-процессуального закона проверка судом решений и выводов органов предварительного следствия об обоснованности обвинения, наличии (отсутствии) того или иного состава преступления, а также постановлений, связанных с разрешением вопросов, касающихся собирания доказательств, производится на стадии судебного разбирательства после передачи органами предварительного следствия дела в суд. Однако суды не всегда правильно подходят к рассмотрению таких доводов.

В Свободненский городской суд Амурской области обратился обвиняемый П.В.М. с жалобой на постановление следователя СЧ СУ при УВД Амурской области о возбуждении в отношении него уголовного дела по ч. 3

ст. 260 УК РФ. В жалобе заявитель оспаривал свою вину, квалификацию содеянного по указанной статье, а также размер причиненного ущерба. В описательно-мотивировочной части постановления суд, рассмотрев указанные доводы заявителя, указал следующее. Судом установлено, что П.В.М. производил вырубку леса без разрешения специализированного органа, с места происшествия изъят спиленный лес в количестве, отнесенном к крупному размеру. Также судом установлено наличие у заявителя прямого умысла на совершение данного преступления и сделан вывод о наличии субъективной стороны преступления, а следовательно, и состава преступления¹. В данном случае считается, что пределы деятельности суда превышены.

Вместе с тем отсутствие полномочий по оценке материалов проверки в полном объеме лишает суд возможности вынести обоснованное и мотивированное решение.

С учетом указанных обстоятельств, непонятно, какое значение имеет решение суда, если он не обладает правом отменять незаконные постановления и давать какие-либо указания об исправлении недостатков. Суд не осуществляет контроль и за тем, как будет исполнено решение. Такое положение дает возможность органам расследования злоупотреблять своими полномочиями. Нет никаких ограничений для принятия ими аналогичного решения.

По характеру полномочий судебный надзор является, безусловно, важным элементом системы, но порядок его осуществления связан с наличием жалобы заинтересованных лиц, круг которых определен в законе достаточно узко. К ним относятся участники уголовного судопроизводства и иные лица, в отношении которых допущены нарушения их прав и свобод. При отсутствии жалобы судебный контроль бездействует. Получается что в случае возбуждения уголовного дела по факту, а не в отношении конкретного лица третий элемент системы и вовсе отсутствует.

¹ См.: Обобщение судебной практики по рассмотрению судами Амурской области жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ в 2007 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oblsud.tsl.ru/ob/ob.HTM> (дата обращения: 12.01.2015).

Так, Пленум Верховного Суда РФ в своем Постановлении от 10 февраля 2009 г. №1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 УПК РФ», указал, что к действиям и решениям, способным причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства, следует относить, например, постановление органов расследования о возбуждении уголовного дела в отношении конкретного лица. Следовательно, Верховный Суд РФ не считает возможным обжалование постановлений о возбуждении уголовного дела по факту совершения преступления либо не допускает, что данным решением может быть причинен ущерб конституционным правам и свободам участнику уголовного судопроизводства.

Действительно, на этом этапе уголовно-процессуальной деятельности еще может и не быть потерпевших или подозреваемых, а лицо, которое еще не поставлено в положение участника процесса, может и не знать о возможном нарушении его прав. Так, например, уголовное дело № 183510 было возбуждено 4 февраля 2009 г. по признакам преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 147 УК РФ, но гораздо позже, только во время проведения оперативного эксперимента и изъятия высокотехнологичной продукции, предполагаемый нарушитель патентного законодательства был поставлен в известность о возбуждении уголовного дела по факту обнаружения преступления¹.

Возможна и другая ситуация, когда объектом посягательства являются не частные права, а нарушенные интересы государства. Нельзя исключать и такую ситуацию, когда межведомственное противостояние между следственным и надзирающим органами объективно разрешено быть не может в силу ведомственной или иной личной заинтересованности. Так, например, Следственным комитетом Московской области неоднократно ставился вопрос о возбуждении уголовного дела по факту мошенничества, связанного с функционированием игровых автоматов в Пушкине. Однако постановление о возбуждении уголовного дела прокуратурой Московской области было отмене-

¹ См.: Архив Следственного отдела по Октябрьскому району г. Саратова СУ СК РФ. Уголовное дело № 183510.

но. В последующем это решение прокуратуры было поддержано Генеральной прокуратурой РФ, в том числе и самим Генеральным прокурором РФ¹, решение которого в соответствии с ч. 6 ст. 37 УПК РФ является окончательным.

Незаконное функционирование игровых автоматов нарушает права многих, в том числе интересы государства, запрещающего нелегальный игровой бизнес вне специально отведенных зон. На момент возбуждения уголовного дела участник уголовного судопроизводства в лице потерпевшего в данном случае отсутствует. Соответственно разрешение конфликтной ситуации исключает судебную защиту государственных интересов, так как не предоставляет официальным участникам стороны обвинения права на обращение в суд.

В литературе высказывались мнения о предоставлении органам расследования права на обжалование надзорных решений прокурора, принятых им по уголовному делу в стадии предварительного расследования, в суд². По нашему мнению, такие предложения не лишены оснований, исходя из правоприменительной практики, сложившейся после разделения функций надзора и расследования преступлений. Однако данное право должно быть предоставлено только по ограниченному кругу действий и решений органов расследования и прокурора. В первую очередь это касается решения, связанного с началом уголовного преследования. Своевременное возбуждение уголовного дела трудно переоценить. Судебная власть призвана осуществлять надзор за законностью досудебного производства в целом, обеспечивая охрану и государственных интересов, неотъемлемым элементом которых является защита прав и свобод граждан. Поэтому именно суд должен быть регулятором разрешения возникающих противостояний.

Представляется, что деятельность суда в стадии возбуждения уголовного дела в силу целого ряда субъективных и организационных моментов так

¹ См.: *Никольский А.* СКР обвинили в глумлении над конституцией. // Ведомости. 18 февраля 2011. URL: www.vedomosti.ru. (дата обращения: 30.04.2011).

² См.: *Ефимичев П.С., Ефимичев С.П.* Расследование преступлений: теория, практика, обеспечение прав личности. М., 2009.

и не стала надежной процессуальной гарантией интересов, прав и свобод личности, в которой так нуждаются участники уголовного судопроизводства и российское общество в целом. Укрепление позиций суда видится в расширении пределов его деятельности, в связи с чем необходимо дополнить ст. 125 УПК РФ частями следующего содержания:

«1.2. Следователь с согласия руководителя следственного органа обжалует в судебном порядке постановление прокурора об отмене постановления о возбуждении уголовного дела, вынесенного по факту совершения преступления.

1.3. Судья в ходе проверки законности решений о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела в случае необходимости имеет вправо затребовать материалы доследственной проверки, давать оценку правильности квалификации деяния.»

Таким образом, отсутствие качественно налаженной системы контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела влечет принятие незаконных решений и нарушение прав и свобод участников процесса. Изменить сложившуюся ситуацию можно путем внесения в УПК РФ ряда следующих поправок:

ограничения права руководителя следственного органа отменять постановления о возбуждении уголовного дела в течение 24 часов с момента его вынесения;

установления обязанности предоставлять копию постановления о возбуждении уголовного дела прокурору не позднее трех часов с момента его вынесения, а материалы проверки в течение 24 часов после получения требования об этом;

предоставления права следователю с согласия руководителя следственного органа в определенных случаях обжаловать решение прокурора в судебном порядке;

расширения пределов деятельности суда в возможности исследования и оценки всех материалов проверки путем внесения изменений в ст. 125 УПК РФ.

Вместе с тем необходимо организовать работу контрольно-надзорных органов таким образом, чтобы обеспечить качественные результаты по всем выделенным критериям. Указанные обстоятельства в совокупности создадут необходимые условия для оптимизации системы контроля и надзора и окажут положительное влияние на ее общую эффективность.

Заключение

Понятия контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела имеют неоднородное смысловое содержание, что определяет характер и особенности деятельности различных органов на первоначальном этапе уголовного процесса. Надзор в зависимости от объема и характера полномочий, предоставленных на различных исторических этапах правового регулирования стадии возбуждения уголовного дела, определяется как классический и смешанный виды. На современном этапе прокурорский надзор с учетом некоторых особенностей можно отнести именно к классическому виду. Деятельность суда в стадии возбуждения уголовного дела обладает всеми признаками надзора, что обуславливает и необходимость введения нового понятия «судебный надзор», которое в полной мере соответствует характеру и содержанию данной деятельности и более точно определяет статус суда как независимого органа. Контроль принадлежит только руководителю следственного органа, начальнику органа, подразделения дознания и осуществляется в рамках определенного ведомства.

На основании проведенного анализа следует отметить, что контрольно-надзорная деятельность в стадии возбуждения уголовного дела всегда обеспечивала политическую волю главы государства. Поэтому с изменением форм правления отмечается и модификация значения первоначального этапа расследования, а также смены главенствующих субъектов системы от сильного судебного контроля до неограниченной власти прокурорского надзора. С развитием демократии продолжают как поиски оптимального соотношения полномочий между контрольно-надзорными органами, так и реформирование самой стадии возбуждения уголовного дела, которая в зависимости от придаваемого ей значения определяет и смысловое содержание деятельности прокурора, суда, руководителя следственного органа и начальника органа, подразделения дознания.

В настоящее время возбуждение уголовного дела является полноценной и самостоятельной стадией уголовного процесса. Ей присущи свои специфические цели и задачи. Внесенные в 2013 г. изменения в УПК РФ расширили перечень проверочных действий и дали возможность использовать полученные данные в качестве доказательств, тем самым укрепив позиции первоначальной стадии, что говорит об особом значении, которое отводится ей в уголовном процессе.

Анализ законодательства постсоветских стран, которые в настоящее время отказались от стадии возбуждения уголовного дела, показал неэффективность подобных реформ и их отрицательное влияние на обеспечение прав лиц, в отношении которых ведется уголовное преследование. Неприспособленность сложившейся уголовно-процессуальной системы к отсутствию предварительной проверки привело к еще большей манипуляции с учетно-регистрационными данными. Поэтому доводы сторонников упразднения первоначальной стадии уголовного процесса и в России можно считать несостоятельными.

Стадия возбуждения уголовного дела должна отвечать назначению уголовного судопроизводства, то есть, с одной стороны, обеспечить решительное и оперативное реагирование на каждое сообщение о преступлении, что служит гарантией быстрого и полного его раскрытия, с другой – исключить незаконное и необоснованное вовлечение граждан в орбиту уголовного судопроизводства, а также напрасную трату сил и средств правоохранительных органов. Для достижения поставленных целей в настоящее время законодатель предоставил все возможные средства и способы, однако для обеспечения их законности необходима эффективная деятельность органов контроля и надзора.

Защита прав личности в стадии возбуждения уголовного дела обеспечивается действующей системой контроля и надзора. С учетом исторического развития и современного состояния в зависимости от распределения функций между прокурором, руководителем следственного

органа, начальником органа, подразделения дознания и судом можно обозначить три вида систем контроля и надзора: классическая – где существует разделение функций контроля и надзора между прокурором и судом; смешанная, когда все властные полномочия сосредоточены только в руках прокурора; неоклассическая, где существуют три вида контроля и надзора. Последний вид представляется наиболее удачным. При внесении определенных поправок такая система может стать эффективным механизмом по защите прав граждан в стадии возбуждения уголовного дела.

Прокурор, руководитель следственного органа, начальник органа, подразделения дознания и суд имеют свой предмет деятельности, что, на наш взгляд, способствует их самостоятельности и независимости друг от друга.

Ведомственный контроль по предмету является самым обширным, но в силу организационной соподчиненности не всегда может объективно оценить исполнение норм уголовно-процессуального законодательства подчиненными должностными лицами. В свою очередь, предмет прокурорского надзора в полной мере охватывает законность всей процессуальной деятельности органов расследования, как правило, не затрагивая тактику и методику проведения проверки. Судебный надзор в стадии возбуждения уголовного дела, имея своим предметом соблюдение прав и свобод граждан, проявляется при нереализации своих функций другими субъектами. Однако его пределы столь широки, что в некоторых случаях не позволяют в полной мере обеспечить конституционные права граждан. Другими словами, каждый субъект системы контроля и надзора несет ответственность за определенную сферу правоотношений, возникающих в стадии возбуждения уголовного дела. Такой подход служит основным условием эффективности деятельности прокуратуры, органов расследования и суда на первоначальном этапе уголовного процесса.

Деятельность органов по контролю и надзору в стадии возбуждения уголовного дела необходимо оценивать с учетом их взаимодействия. Для определения степени эффективности системы на первоначальном этапе уголов-

ного процесса следует применять комплекс критериев, которые отражаются в определенных показателях работы каждого субъекта. Вместе с тем на результат деятельности всех органов влияет и ряд факторов, при обеспечении которых возможно более полное достижение целей в каждом конкретном случае.

На этапе приема и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях руководитель следственного органа, начальник подразделения, органа дознания не обладает достаточным объемом полномочий по осуществлению своевременного контроля в данной сфере, которые были бы прямо закреплены в УПК РФ. Ситуацию усугубляет и отсутствие федерального закона, регламентирующего порядок приема и регистрации сообщений о преступлениях. Принятие ведомственных актов не способствует улучшению обстановки, так как каждый орган устанавливает свой объем полномочий, процесс и сроки их реализации. Указанные обстоятельства усложняют и деятельность прокурора при осуществлении надзора в данной сфере, что обуславливает необходимость закрепить в УПК РФ обязанность руководителя следственного органа, начальника органа и подразделения дознания ежедневно проверять деятельность подчиненных должностных лиц по приему и своевременной регистрации сообщений о преступлениях. Недостаточной можно считать и нормативно-правовую регламентацию ведомственного контроля при проверке и принятии решения о возбуждении и отказе в возбуждении уголовного дела. Особенно остро проблема стоит в органах дознания. Масштабность нарушений говорит о недостаточности контроля, поэтому начальнику органа и подразделения дознания следует придать статус, аналогичный руководителю следственного органа.

Прокурорский надзор, в свою очередь, обеспечен достаточным объемом полномочий в стадии возбуждения уголовного дела, однако для повышения его эффективности необходимо обеспечить реализацию условий, способствующих достижению желаемых результатов. В случае активной и своевременной деятельности прокурор способен добиваться устранения наруше-

ний закона в стадии возбуждения уголовного дела и восстановления ущемленных прав граждан.

Деятельность суда в стадии возбуждения уголовного дела представляет собой дополнительную гарантию прав и свобод личности. Законодатель, наделив суд полномочиями по рассмотрению жалоб на первоначальной стадии процесса, не обеспечил его независимость при последующем рассмотрении дела. Отсутствие возможности рассмотреть жалобу в полном объеме делает решение суда формальным и условным. Поэтому требуется законодательно расширить пределы деятельности суда в стадии возбуждения уголовного дела путем внесения соответствующих изменений в ст. 125 УПК РФ, что положительным образом отразится на результативности защиты прав граждан в первой стадии уголовного процесса.

Разработанные автором предложения направлены на оптимизацию системы контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела и возможность проведения комплексной оценки ее эффективности.

Список используемых источников

Нормативно-правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. и доп. от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – 25 дек.; 2014. – 23 июля.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (с изм. и доп. от 23 июня 2016 г. № 199-ФЗ) // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; Российская газета. – 2016. – 28 июня.
3. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (с изм. и доп. от 28 ноября 2015 г. № 358-ФЗ) // СЗ РФ. – 1997. – № 2. – Ст. 198; 2015. – № 48 (ч. I). – Ст. 6724.
4. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (с изм. и доп. от 23 июня 2016 г. № 199-ФЗ) // СЗ РФ. – 2001. – № 52 (ч. I). – Ст. 4921; Российская газета. – 2016. – 28 июня.
5. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (с изм. и доп. от 23 июня 2016 г. № 201-ФЗ) «О полиции» // СЗ РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900; Российская газета. – 2016. – 28 июня.
6. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» (с изм. и доп. от 30 декабря 2015 г. № 435-ФЗ) // СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 15; 2016. – № 1 (ч. I). – Ст. 55.
7. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ «О судебных приставах» (с изм. и доп. от 30 декабря 2015 г. № 425-ФЗ) // СЗ РФ. – 1997. – № 30. – Ст. 3590; 2016. – № 1 (ч. I). – Ст. 45.
8. Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (с изм. и доп. от 28 ноября 2015 г. № 354-ФЗ) // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472; 2015. – № 48 (ч. I). – Ст. 6720.
9. Устав Уголовного Судопроизводства 1864 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 2-е. Т. 39. – Отделение 2. – № 41476. – С.215-307. Документ утратил силу.

10. Учреждение судебных следователей от 8 июня 1860 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 2-е. – Т. 35. – Отделение 1. – № 35890. – С.710-715.

11. Наказ судебным следователям от 8 июня 1860 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 2-е. – Т. 35. – Отделение 1. – № 35891. – С.715-724.

12. Наказ полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступление или проступок от 8 июня 1860 г. // Полное собрание законов Российской империи. – Собр. 2-е. – Т. 35. – Отделение 1. – № 35892. – С. 724-727.

13. Декрет СНК РСФСР от 24 ноября 1917 г. «О суде» // СУ РСФСР. – 1917. – № 4. – Ст. 50.

14. Постановление НКЮ РСФСР от 15 декабря 1917 г. «О мерах заключения задержанных и об учреждении при тюрьмах следственных комиссий, проверяющих правильность и законность ареста» (пп. 3, 4) // Сборник документов. – М., 1988. – С. 57.

15. Постановление ВЦИК от 25 мая 1922 г. «Об Уголовно-Процессуальном Кодексе» (вместе с "Уголовно-Процессуальным Кодексом Р.С.Ф.С.Р.") // СУ РСФСР. – 1922. – № 20 – 21. – Ст. 230.

16. Резолюции Первого Всесоюзного совещания прокурорских работников 23–27 апреля 1934 г. // Советская юстиция. – 1934. – № 13. – С.22.

17. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 6 апреля 1963 г. «О предоставлении права производства предварительного следствия органами охраны общественного порядка» // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1963. – № 16. – Ст. 181.

18. Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 10 сентября 1963 г. «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный

кодекс РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1963. – № 36. – Ст. 661.

19. Приказ Генпрокуратуры России № 147, МВД России № 209, ФСБ России № 187, СК России № 23, ФСКН России № 119, ФТС России № 596, ФСИН России № 149, Минобороны России № 196, ФССП России № 110, МЧС России № 154 от 26 марта 2014 г. «Об усилении прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью процессуальных действий и принимаемых решений об отказе в возбуждении уголовного дела при разрешении сообщений о преступлениях» // Российская газета. – 2014. – 13 авг.

20. Приказ Генеральной прокуратуры РФ, МВД РФ, МЧС РФ, Минюста РФ, ФСБ РФ, Минэкономразвития РФ и Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 29 декабря 2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений» (с изм. и доп. от 20 февраля 2014 г. № 91-11, № 1) // Российская газета. – 2006. – 25 янв. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

21. Приказ Генерального прокурора РФ от 5 сентября 2011 г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» (с изм. и доп. от 8 июня 2015 г. № 283) // Законность. – 2011. – № 12; 2015. – № 7.

22. Приказ Генпрокуратуры РФ от 2 июня 2011 г. № 162 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // Законность. – 2011. – № 11.

23. Приказ Генпрокуратуры РФ от 17 марта 2010 г. № 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» (с изм. и доп. от 22 апреля 2011 г.) // Законность. – 2010. – № 6.

24. Приказ Следственного комитета РФ от 11 октября 2012 г. № 72 «Об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступле-

нии в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации» // Российская газета. – 2013. – 6 марта.

25. Приказ Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. № 1 «Об организации процессуального контроля в Следственном комитете Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

26. Приказ Следственного комитета РФ от 15 января 2011 г. № 3 «Об организации процессуального контроля при возбуждении ходатайств о продлении срока предварительного следствия, избрания и продления срока меры пресечения в виде заключения под стражу» (с изм. и доп. от 2 декабря 2011 г. № 154). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

27. Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях» // Российская газета. – 2014. – 14 нояб.

28. Приказ МВД России от 3 февраля 2012 г. № 77 «Об основах организации ведомственного контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29. Приказ МВД РФ от 8 ноября 2011 г. № 58 «О процессуальных полномочиях руководителей следственных органов» (с изм. и доп. от 22 сентября 2014 г. № 41). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

30. Приказ МВД РФ от 26 марта 2008 г. № 280 ДСП «Об утверждении положения об организации взаимодействия подразделений органов внутренних дел Российской Федерации при раскрытии и расследовании преступлений». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

31. Приказ ФССП России от 9 июля 2013 г. № 238 «Об утверждении Положения об организации процессуального контроля за проведением про-

верок сообщений о преступлениях и осуществлением дознания в территориальных органах Федеральной службы судебных приставов». Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

32. Кодекс судейской этики (утв. VIII Всероссийским съездом судей 19 декабря 2012 г.) // Бюллетень актов по судебной системе. – 2013. – №2.

33. Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных служащих Следственного комитета Российской Федерации (утв. Следственным комитетом РФ 11 апреля 2011 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

34. Распоряжение Прокурора Саратовской области от 6 октября 2011 г. № 94/16 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия» // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. – 2012. – №1. – С.47.

35. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (с изм. и доп. от 28 января 2014 г.) // Российская газета. – 2009. – 18 февр.; 2014. – 7 февр.

36. Уголовно-процессуальный кодекс Грузии от 9 октября 2009 г. № 1772-Пс. URL: http://pravo.org.ua/files/Criminal%20justice/-09_10_2010.pdf (дата обращения: 21.02.2015).

37. Уголовно-процессуальный кодекс Украины от 13 апреля 2012 г. Закон № 4651-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page3> (дата обращения: 20.11.2015).

38. Приказ Генерального прокурора Украины от 17 августа 2012 г. № 69 (с изм. и доп. от 14 ноября 2012 г.) «О введении в действие Положения о порядке введения Единого реестра досудебных расследований». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP13018.html (дата обращения: 20.04.2013).

39. Приказ Генерального прокурора Украины от 25 апреля 2013 г. № 54 «О внесении изменений и дополнений в Положение о порядке ведения Единого реестра досудебных расследований». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GP13018.html (дата обращения: 12.06.2015).

40. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 4 июля 2014 г. № 231- V. URL: http://kodeksy-kz.com/ka/ugolovno-protsessualnyj_kodeks.htm (дата обращения: 10.10.2014).

41. Приказ Генерального Прокурора Республики Казахстан от 19 сентября 2014 г. № 89 «Об утверждении Правил приема и регистрации заявлений и сообщений об уголовных правонарушениях, а также ведения Единого реестра досудебных расследований». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V14W0009744> (дата обращения: 12.09.2015).

Монографии

42. *Александров, А.С., Александрова, И.А., Круглов, И.В.* Назначение уголовного судопроизводства и наказания [Текст] / А.С. Александров [и др.]. – Н. Новгород: НА МВД РФ, 2006. – 111 с.

43. *Андрийко, О.Ф.* Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции [Текст] / О.Ф.Андрийко / отв. ред. В.Б. Аверьянов. – Киев: Наукова думка, 1994. – 115 с.

44. *Афанасьев, В.Г.* Научное управление обществом [Текст] / В.Г. Афанасьев. – М.: Мысль, 1973. – 392 с.

45. *Афанасьев, В.Г.* Человек в управлении обществом [Текст] / В.Г. Афанасьев. – М.: Изд-во политической литературы, 1977. – 384 с.

46. *Бойков, А.Д.* Третья власть в России. Книга вторая: Продолжение реформ [Текст] / А.Д. Бойков. – М.: Юрлитинформ, 2002. – 280 с.

47. *Бурцев, В.В.* Организация системы государственного финансового контроля в Российской Федерации [Текст] / В.В. Бурцев. – М.: Дашков и К, 2002. – 496 с.

48. *Винокурорв, А.Ю., Винокуров, Ю.Е.* Теоретические основы эффективности прокурорского надзора за исполнением законов [Текст] / А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2008. – 101 с.
49. *Власов, В.И., Гончаров, Н.Ф.* История розыскного процесса в России: законодательство и практика [Текст] / В.И. Власов, Н.Ф. Гончаров. – М.: Домодедово, 1997. – 101 с.
50. *Гаврилов, Б.Я.* Современная уголовная политика России: цифры и факты [Текст] / Б.Я. Гаврилов. – М.: ТК Велби. – Проспект. ТК Велби, 2008. – 208 с.
51. *Глазырин, В.В., Кудрявцев, В.Н., Никитинский, В.И., Самощенко, И.С.* Эффективность правовых норм [Текст] / В.В. Глазырин [и др.]. – М.: Юридическая литература, 1980. – 280 с.
52. *Глазырин, В.В., Кудрявцев, В.Н., Никитинский, В.И., Самощенко, И.С.* Эффективность правовых норм [Текст] / В.В. Глазырин, В.Н. Кудрявцев, В.И. Никитинский, И.С. Самощенко. – М.: Юридическая литература, 1980. – 280 с.
53. *Голунский, С.А.* Возбуждение уголовного дела [Текст] / С.А. Голунский. — М., 1939. – 121 с.
54. *Горшнев, В.М., Шахов, И.Б.* Контроль как правовая форма деятельности [Текст] / В.М. Горшнев, И.Б. Шахов. – М.: Юридическая литература, 1987. – 176 с.
55. Государственное управление и административное право [Текст] / под ред. Ю.М. Козлова, Б.М. Лазарева, А.Е. Лунева, М.И. Пискотина. – М.: Юридическая литература, 1978. – 360 с.
56. *Гуценко, К.Ф., Головки, Л.В., Филимонов, Б.А.* Уголовный процесс западных государств [Текст] / К.Ф. Гуценко [и др.] / под ред. К.Ф. Гуценко. – М.: Зерцало-М, 2001. – 480 с.

57. *Гущев, В.Е., Александров, А.С.* Народное обвинение в уголовном суде [Текст] / В.Е. Гущев, А.С. Александров. – Н. Новгород: НЮИ МВД РФ, 160 с.
58. *Демидов, И.Ф.* Проблемы прав человека в российском уголовном процессе (конституционные положения) [Текст] / И.Ф. Демидов. – М.: Изд-во НИИ проблем укрепления законности и правопорядка, 1996. – 96 с.
59. *Дубинский, А.Я.* Исполнение процессуальных решений следователя. Правовые и организационные проблемы [Текст] / А.Я. Дубинский. – Киев: Наукова думка, 1984. – 182с.
60. *Ефимичев, П.С., Ефимичев, С.П.* Расследование преступлений: теория, практика, обеспечение прав личности [Текст] / П.С. Ефимичев, С.П. Ефимичев. – М.: Юстицинформ, 2009. – 315 с.
61. *Жогин, Н.В., Фаткуллин, Ф.Н.* Возбуждение уголовного дела [Текст] / Н.В. Жогин, Ф.Н. Фаткуллин. – М.: Госюриздат, 1961. – 206 с.
62. *Климов, В.А.* Контроль в системе социалистического управления: некоторые вопросы теории и практики [Текст] / В.А. Климов. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1987. – 111 с.
63. *Кони, А.Ф.* Избранные произведения. Т.2: Воспоминания [Текст] / А.Ф. Кони. – М.: Государственное изд-во юридической литературы, 1959. – 542 с.
64. *Корнуков, В.М., Лазарев, В.А., Холоденко, В.Д.* Возбуждение уголовного дела в системе уголовно-процессуальной деятельности [Текст] / В.М. Корнуков [и др.]. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская гос. академия права», 2002. – 156 с.
65. *Крюков, В.Ф.* Уголовное преследование в досудебном производстве: уголовно-процессуальные и надзорные аспекты деятельности прокурора [Текст] / В.Ф. Крюков. – М.: Норма, 2010. – 480 с.
66. *Лазарев, Б.М.* Компетенция органов управления [Текст] / Б.М. Лазарев. – М.: Юридическая литература, 1973. – 278 с.

67. *Малышева, О.А.* Возбуждение уголовного дела: теория и практика [Текст] / О.А. Малышева. – М.: Юрист, 2008. – 198 с.
68. *Мамиконов, А.Г.* Управление и информация [Текст] / А.Г. Мамиконов. – М.: Наука, 1975. – 184 с.
69. *Михайлов, В.А.* Меры пресечения в российском уголовном процессе [Текст] / В.А. Михайлов. – М.: Право и Закон, 1996. – 304 с.
70. *Михайловская, И.Б.* Цели, функции и принципы российского уголовного судопроизводства (уголовно-процессуальная форма) [Текст] / И.Б. Михайловская. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. – 144 с.
71. *Назаров, А.Д.* Влияние следственных ошибок на ошибки суда [Текст] / А.Д. Назаров. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 232 с.
72. *Омаров, А.М.* Социальное управление: Некоторые вопросы теории и практики [Текст] / А.М. Омаров. – М.: Мысль, 1980. – 269 с.
73. *Петрухин, И.Л.* Личные тайны (человек и власть) [Текст] / И.Л. Петрухин. – М.: Изд-во ИГиП РАН, 1998. – 232 с.
74. Проблемы эффективности прокурорского надзора [Текст] / под ред. К.Ф. Скворцова. – М.: Юридическая литература, 1977. – 160 с.
75. *Смирнов, А.В.* Модели уголовного процесса [Текст] / А.В. Смирнов. – СПб.: «Наука», ООО «Издательство "Альфа"», 2000. – 223 с.
76. *Соловьев, А.Б., Токарева, М.Е., Халиулин, А.Г. Якубович, Н.А.* Законность в досудебных стадиях уголовного процесса России [Текст] / А.Б. Соловьев [и др.] / науч. ред. А.Б. Соловьев, А.Г. Халиулин. – М., Кемерово: Кузбассвузиздат, 1997. – 162 с.
77. *Старосьцяк, Е.* Элементы науки управления [Текст] / Е. Старосьцяк. – М.: Прогресс, 1965. – 423 с.
78. *Студеникина, М.С.* Государственный контроль в сфере управления [Текст] / М.С. Студеникина. — М.: Юридическая литература, 1974. – 159 с.

79. Сущность и актуальные проблемы стадии возбуждения уголовного дела. – 2-е изд., испр. и доп. [Текст] / отв. ред. И.С. Дикарев. – М.: Юрлитинформ, 2012. – 408 с.

80. *Таджиев, Х.С.* Прокурорский надзор и ведомственный контроль за расследованием преступлений: вопросы теории и практики [Текст] / Х.С. Таджиев. – Ташкент: ФАН, 1985. – 182 с.

81. *Тихомирова, А.В.* Оценка эффективности управления производством [Текст] / А.В. Тихомирова. – М.: Экономика, 1984. – 103 с.

82. *Трошкин, Е.З., Шилов, А.В.* Судебный контроль на стадии предварительного расследования в уголовном судопроизводстве Российской Федерации [Текст] / Е.З. Трошкин, А.В. Шилов. – Минск: Тесей, 2004. – 192 с.

83. *Тушев, А.А.* Прокурор в уголовном процессе Российской Федерации [Текст] / А.А. Тушев / науч. ред. И.Ф. Демидов. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2005. – 325 с.

84. *Химичева, Г.П.* Досудебное производство по уголовным делам: концепции совершенствования уголовно-процессуальной деятельности [Текст] / Г.П. Химичева. – М.: Экзамен, 2003. – 352 с.

85. *Химичева, О.В.* Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства [Текст] / О.В. Химичева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 287 с.

86. *Шорина, Е.В.* Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР [Текст] / Е.В. Шорина. – М.: Наука, 1981. – 301 с.

87. Эффективность правосудия и проблема устранения судебных ошибок [Текст] / руководитель авторского коллектива И.Л. Петрухин / отв. ред. В.Н. Кудрявцев. – М.: Институт государства и права Академии наук СССР, 1975. – Ч. 1. – 298 с., ч. 2. – 230 с.

**Учебники, учебные пособия, словари,
комментарии законодательства**

88. Административное право: учебник [Текст] / под ред. Л.Л. Попова и М.С. Студеникиной. – М.: Юристъ, 2008. – 992 с.

89. *Адушкин, Ю.С., Манохин, В.М.* Российское административное право: учебник. – 2-е изд., испр. и доп. [Текст] / Ю.С. Адушкин, В.М. Манохин. — Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003. – 496 с.

90. *Алексеев, В.Б., Бобров, В.К., Божьев, В.П., Бородин, С.В.* [и др.] Научно-практический комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР. 2-е изд, перераб. и доп. [Текст] / В.Б. Алексеев, В.К. Бобров, В.П. Божьев, С.В. Бородин [и др.]; под общ. ред. В.М. Лебедев; науч. ред. В.П. Божьев. – М.: Спарк, 1997. – 788 с.

91. *Басков, В.И., Коробейников, Б.В.* Курс прокурорского надзора: учебник для студентов юридических вузов и факультетов с приложением нормативных актов [Текст] / В.И. Басков, Б.В. Коробейников. – М.: Зерцало, 2000. – 512 с.

92. *Бахрах, Д.Н.* Административное право России: учебник для вузов [Текст] / Д.Н. Бахрах. – М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА.М), 2000. – 640 с.

93. *Буланова, Н.В., Ережипалиев, Д.И., Яловой, О.А.* Деятельность прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: организационный, процессуальный и криминалистические аспекты: пособие [Текст] / Н.В. Буланова, Д.И. Ережипалиев, О.А. Яловой. – М.: Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2013. – 108 с.

94. *Венгеров, А.Б., Казьмин, И.Ф., Мицкевич, А.В., Николаева, М.Н. и др.* Основы теории государства и права: учебник [Текст] / А.Б. Венгеров, И.Ф. Казьмин, А.В. Мицкевич, М.Н. Николаева и др. / под ред. А.С. Пиголкина. – М.: Высшая школа, 1982. – 256 с.

95. *Винокуров, Ю.Е. и др.* Прокурорский надзор: учебник для бакалавров [Текст] / Ю.Е. Винокуров [и др.] ; под общ. ред. Ю. Е. Винокурова. — 11-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрайт, 2013. — 430 с.
96. *Даль, В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Т.2. [Текст] / В.И. Даль. — М.: Рипол классик, 2006. — 785 с.
97. *Дмитриев, Ю.А., Евтеева, А.А., Петров, С.М.* Административное право [Текст] / Ю.А. Дмитриев, А.А. Евтеева, С.М. Петров. — М.: Эксмо, 2005. — 1008 с.
98. *Есина, А.С., Арестова, Е.Н.* Уголовно-процессуальная деятельность органов внутренних дел в качестве органов дознания: учебно-методическое пособие [Текст] / А.С. Есина, Е.Н. Арестова. — М.: КНОРУС, 2009. — 224 с.
99. *Ефремова, Т.Ф.* Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный [Текст] / Т.Ф. Ефремова. — М.: Русский язык, 2000. — 1233 с.
100. *Зеркин, Д.П., Игнатов, В.Г.* Основы теории государственного управления: курс лекций [Текст] / Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов. — Ростов н/Д: МарТ, 2000. — 448 с.
101. *Калиновский, К.Б.* Основные черты уголовного процесса зарубежных государств // Уголовный процесс: сборник учебных пособий. Особенная часть. — Вып. 3 [Текст] / К.Б. Калиновский. — М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2003. — 346 с.
102. *Капинус, О.С., Амирбеков, К.И., Андреев, Б.В., Казарина, А.Х., Корсантия, А.А.* Методологические основы оценки работы органов прокуратуры субъектов Российской Федерации по обеспечению законности и правопорядка [Текст] / О.С. Капинус [и др.]. — М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2014. — 96 с.
103. *Ковтун, Н.Н., Ярцев, Р.В.* Судебный контроль за законностью и обоснованностью действий и решений должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство России (глава 16 УПК РФ): учебно-

практическое пособие. – 2-е изд., доп. и изм. [Текст] / Н.Н. Ковтун, Р.В. Ярцев. – Н. Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии государственной службы, 2008. – 152 с.

104. *Колоколов, Н.А.* Судебная проверка законности и обоснованности постановлений о прекращении уголовного дела и об отказе в возбуждении уголовного дела: научно-методическое пособие [Текст] / Н.А. Колоколов. – Курск: ГУИПП "Курск", 1998. – 27 с.

105. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР [Текст] / отв. ред. В.И. Радченко; под ред. В.Т. Томина. – 4-е изд. перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2000. – 760 с.

106. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РСФСР [Текст] / под ред. А.М. Рекунова и А.К. Орлова. – М.: Юридическая литература, 1981. – 536 с.

107. Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов Российской Федерации. URL: <http://www.iuaj.net/node/1423> (дата обращения: 15.11.2013).

108. *Корнуков, В.М.* Российский уголовный процесс. Вопросы Особенной части: курс лекций [Текст] / В.М. Корнуков. – Саратов: Изд-во Саратовской гос. акад. права, 2010. – 300 с.

109. *Крюков, В.Ф.* Уголовное преследование и прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании уголовных дел в условиях реформирования системы прокуратуры Российской Федерации [Текст] / В.Ф. Крюков. – Курск: МУП "Курская городская типография", 2007. – 212 с.

110. *Кудрявцев, Л.И.* Юридический словарь [Текст] / Л.И. Кудрявцев. – М.: Госюриздат, 1956. – 260 с.

111. Курс советского уголовного судопроизводства: Общая часть [Текст] / под ред. А.Д. Бойкова и И.И. Карпеца. – М.: Юридическая литература, 1989. – 640 с.

112. *Лунеев, В.В.* Юридическая статистика: учебник [Текст] / В.В. Лунев. – М., Юристъ. – 1999. – 400 с.
113. *Масленникова, Л.Н.* Процессуальное значение результатов проверочных действий в доказывании по уголовному делу: учебное пособие [Текст] / Л.Н. Масленникова. – М.: Изд-во Академии МВД РФ, 1993. – 57 с.
114. *Махов, В.Н., Пешков, М.А.* Уголовный процесс США (досудебные стадии): учебное пособие [Текст] / В.Н. Махов, М.А. Пешков. – М.: Интел-Синтез, 1998. – 208 с.
115. *Ожегов, С.И.* Толковый словарь русского языка [Текст] / С.И. Ожегов / под ред. Л.И. Скворцова. – 26-е изд., испр. и доп. – М.: Оникс, 2009. – 1359 с.
116. Прокуратура Российской Федерации (Концепция развития на переходный период). – М., 1994. – 88 с.
117. Прокурорский надзор: учебник для вузов [Текст] / под ред. А.Я. Сухарева. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 480 с.
118. *Савицкий, В.М.* Очерки теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве [Текст] / В.М. Савицкий. – М.: Наука, 1975. – 383 с.
119. Сборник приказов Прокуратуры СССР, действующих на 1 декабря 1938 г. [Текст] / сост. Д.И. Орлов, Б.И. Солерс; под ред. А.Я.Вышинского. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1939. – 279 с.
120. Сборник циркуляров и разъяснений Народного комиссариата юстиции РСФСР, действующих на 1 мая 1934 г. [Текст]. – М.: Современное законодательство, 1934. – 310 с.
121. Сборник циркуляров и разъяснений Прокуратуры СССР, действующих на 1 сентября 1936 г. [Текст] / под. ред. и с предисловием

Прокурора Союза ССР А.Я. Вышинского. – М.: Современное законодательство, 1936. – 288 с.

122. Словарь русского языка: в 4 т. Т. 4 [Текст] / под общ. ред. А.П. Евгеньевой. – 3-е изд., стер. – М.: Русский язык, 1988. — 800 с.

123. Словарь современного русского литературного языка: в 17 т. Т. 7 [Текст] / под ред. В. И. Чернышева. – М.: Изд-во АН СССР, 1958. – 4000 с.

124. *Смирнов, А.В., Калиновский, К.Б.* Уголовный процесс: учебник для вузов [Текст] / под общ. ред. А.В. Смирнова. – М.: КНОРУС, 2008. – 704 с.

125. Советский энциклопедический словарь [Текст] / гл. ред. А.М. Прохоров. – М.: Советская энциклопедия, 1980. – 1575 с.

126. *Строгович, М.С.* Курс советского уголовного процесса. – Т. 2: Порядок производства по уголовным делам по советскому уголовно-процессуальному праву [Текст] / М.С. Строгович. – М.: Наука, 1970. – 516 с.

127. Уголовный процесс Российской Федерации: учебник [Текст] / отв. ред. проф. Ф.П.Кругликов. – М.: Проспект, 2010. – 736 с.

128. Уголовный процесс: учебник [Текст] / под ред. С.В. Бородина. – М.: Юридическая литература, 2000. – 224 с.

129. Устав уголовного судопроизводства: систематический комментарий [Текст] / под общ. ред. Гернета. – М.: Изд-во М.М. Зива, –1914. – Т.3. – 306 с.

Статьи в научных журналах и сборниках

130. *Абдул-Кадыров, Ш.М.* Функции и полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела [Текст] / Ш.М. Абдул-Кадыров // Законность. – 2012. – № 9. – С.12-15.

131. *Акутаев, Р.М.* Некоторые аспекты борьбы с искусственно-латентной преступностью [Текст] / Р.М. Акутаев // Государство и право. – 1999. – №3. – С. 46-48.

132. *Амирбеков, К.И.* Внутрисистемная экспертная оценка прокурорской деятельности: концептуальный подход [Текст] / К.И. Амирбеков // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ.–2014. – № 2(40). – С.42-48.
133. *Амирбеков, К.И.* Внутрисистемная экспертная оценка прокурорской деятельности: концептуальный подход (продолжение) [Текст] / К.И. Амирбеков // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2014. – № 3(41). – С. 35-39.
134. *Амирбеков, К.И.* Критерии эффективности деятельности прокурора в сфере уголовного судопроизводства (концептуальный подход) [Текст] / К.И. Амирбеков // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2012. – № 2 (28). – С.20-26.
135. *Амирбеков, К.И.* Методика оценки эффективности прокурорской деятельности в сфере уголовного судопроизводства (концептуальный подход) [Текст] / К.И. Амирбеков // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2012. – №3(29). – С. 27-33.
136. *Анисимов, Г.Г.* Отмена постановления о возбуждении уголовного дела руководителем следственного органа [Текст] / Г.Г. Анисимов // Законность. – 2012. – № 1. – С. 16-18.
137. *Арестова, Е.Н.* Деятельность органа дознания на этапе возбуждения уголовного дела. Подготовлена для системы КонсультантПлюс, 2007.
138. *Арзиани, С.* Отмена незаконного постановления следователя о возбуждении дела [Текст] / С. Арзиани//Законность. – 2010. – №1. – С.47-48.
139. *Багаутдинов, Ф.* Состояние и перспективы судебного контроля [Текст] / Ф. Багаутдинов // Российская юстиция. – 2001. – №3. – С. 24-26.
140. *Бажанов, С.* Оправдана ли так называемая доследственная проверка? // Законность. – 1995. – № 1. – С. 51–54.
141. *Барабаш, А.С.* Прокурорский надзор за предварительным следствием: возвращение к основам [Текст] / А.С. Барабаш // Законность. – 2011. – №4. – С.5-10.

142. *Баранов, М.* Соотношение понятий «государственный контроль» и «государственный надзор»: теория и практика вопроса [Текст] / М. Баранов // *Право и жизнь.* – 2014. – № 189 (3). – С. 68-100.

143. *Беляев, В.П.* К вопросу о видах надзора [Текст] / В.П. Беляев // *Европейская наука XXI века: стратегия и перспективы развития: материалы Международной научно-практической конференции.* – Белгород; Днепропетровск, 2006. – С. 23-26.

144. *Брусницын, Л.В.* О стадии возбуждения уголовного дела [Текст] /Л.В. Брусницын // *Российский журнал правовых исследований.* – 2015. – № 3(4). – С. 158-162.

145. *Буланова, Н.В.* Принципы, предмет, объект и пределы прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия [Текст] / Н.В. Буланова // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры.* – 2014. – №6. – С. 41-44.

146. *Ведерников, Н.Т.* Место и роль личности обвиняемого в предмете доказывания по уголовному делу [Текст] / Н.Т. Ведерников // *Государство и право.* – 2003. – № 6. – С.45-47.

147. *Вершинина, С., Оськин, А.* Контрольные полномочия руководителя следственного органа при проведении следователем доследственной проверки [Текст] / С. Вершинина, А. Оськин // *Законность.* – 2014. – №9. – С.50-52.

148. *Волеводз, А.Г.* Упразднение стадии возбуждения уголовного дела: цена вопроса [Текст] / А.Г. Волеводз // *Уголовный процесс.* – 2014. – №1. – С. 83-86.

149. *Волынский, В.В.* Судебный контроль, прокурорский надзор и ведомственный процессуальный контроль на стадии возбуждения уголовного дела [Текст] / В.В. Волынский // *Российский следователь.* – 2011. – №9. – С. 9-12.

150. *Воскобитова, Л.А.* Возбуждение и прекращение уголовного дела: анализ следственной практики [Текст] / Л.А. Воскобитова // Уголовное судопроизводство. – 2010. – № 2. – С. 4-6.

151. *Гаврилов, Б.Я.* О некоторых актуальных проблемах совершенствования предварительного следствия [Текст] / Б.Я. Гаврилов // Российский следователь. – 2009. – № 16. – С. 22-26.

152. *Гаврилов, Б.Я.* О роли прокурора в досудебном производстве (продолжение дискуссии) [Текст] / Б.Я. Гаврилов // Охрана прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве: материалы международной научно-практической конференции. – М., 2011. – С. 94-100.

153. *Гаврилов, Б.Я.* О некоторых проблемных вопросах реализации органами предварительного следствия правовых норм о защите конституционных прав и свобод человека и гражданина [Текст] / Б.Я. Гаврилов // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2001. – №1. – С. 457-460.

154. *Гейвандов, Я.А.* Содержание и основы направления государственной надзорно-контрольной деятельности в банковской сфере [Текст] / Я.А. Гейвандов // Юрист. – 2000. – №6. – С.24-31.

155. *Головащук, Е.М.* Архетипы досудебного производства, возможные перспективы развития отечественного предварительного следствия [Текст] / Е.М. Головащук // Уголовное судопроизводство. – 2014. – №2. – С. 10-12.

156. *Головко, Л.В.* Институт следственных судей: американизация путем манипуляции. URL: <http://www.iaaj.net/node/1746> (дата обращения: 20.04.2015).

157. *Горюнов, В.В.* Процессуальная самостоятельность следователя в свете реформы следственного аппарата [Текст] / В.В. Горюнов // Юридическая наука: история и современность. – 2012. – № 10. – С. 98-102.

158. *Григорьев, В.Н.* О концепции возбуждения уголовного дела [Текст] / В.Н. Григорьев // Проблемы технико-криминалистического обеспечения раскрытия и расследования преступлений. – М., 1994. – С.133- 135.

159. *Гуткин, И.М.* Вопросы совершенствования процессуального и организационного руководства в сфере дознания [Текст] / И.М. Гуткин // Совершенствование уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел. Труды Академии МВД СССР. – М.: Изд-во Академии МВД СССР, 1984. – С.4-6.

160. *Дудин, Н., Дытченко, Г.* Надзор за следствием органов прокуратуры [Текст] / Н. Дудин, Г. Дытченко // Законность. – 2010. – № 10. – С.4-6.

161. *Жук, О.* Соотношение уголовного преследования и прокурорского надзора в досудебных стадиях уголовного процесса [Текст] / О. Жук // Уголовное право. – 2003. – № 4. – С. 115-117.

162. *Кантария, Г.О.* О некоторых проблемах полномочий прокурора в новом УПК Грузии [Текст] / Г.О. Кантария // Техника (технология) юридической деятельности в контексте сравнительного правоведения: сборник статей участников круглого стола, проведенного в рамках Международного научно-методологического семинара "Модернизация технологий юридической деятельности в правовых системах современного мира" (г. Волгоград, 17-18 декабря 2012 г.). – Волгоград: Изд-во Волгоградского государственного ун-та, 2013. – С. 113-119.

163. *Канцеляров, А.В.* Отмена постановления о возбуждении уголовного дела [Текст] / А.В. Канцеляров // Законность. – 2011. – №8. – С.12-14.

164. *Капинус, О.С., Андреев, Б.В., Казарина, А.Х.* К вопросу о методологии и методике оценки эффективности прокурорского надзора [Текст] / О.С. Капинус, Б.В. Андреев, А.Х. Казарина // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2012. – № 1(27). – С. 21-28.

165. *Капинус, О.С., Андреев, Б.В., Казарина, А.Х.* Проблемы совершенствования внутрисистемной оценки работы органов прокуратуры [Текст]

/ О.С. Капинус, Б.В. Андреев, А.Х. Казарина // Вестник Академии Генеральной прокуратуры РФ. – 2012. – № 5 (31). – С. 23-30.

166. *Ковтун, Н.Н.* Предмет судебного следствия в судебно-контрольных производствах [Текст] / Н.Н. Ковтун // Уголовный процесс. – 2007. – № 3. – С. 14–19.

167. *Ковтун, Н.Н., Сулова, Е.Н.* Эффективность оперативного судебного контроля [Текст] / Н.Н. Ковтун, Е.Н. Сулова // Уголовное судопроизводство. – 2010. – № 3. – С. 7-15.

168. *Козявин, А.А., Босякова, Е.С.* Актуальные вопросы, возникающие при отмене постановления следователя о возбуждении уголовного дела руководителем следственного органа [Текст] / А.А. Козявин, Е.С. Босякова // Известия Юго-Западного государственного университета. – 2012. – №5 (44). – Ч.1. – С. 62-65.

169. *Колоколов, Н.А.* Судебно-контрольное производство в стадии предварительного расследования [Текст] / Н.А. Колоколов // Адвокатура в России. – М.: Юстицинформ, 2004. – С. 215–216.

170. *Константинов, П., Стуканов, А.* Рассмотрение жалоб на действия (бездействия) дознавателя, следователя и прокурора [Текст] / П. Константинов, А. Стуканов // Законность. – 2004. – № 1. – С. 14-16.

171. *Корнуков, В.М.* Процессуальные полномочия, профессиональное мастерство и ответственность следователя: взаимосвязь и перспективы совершенствования [Текст] / В.М. Корнуков // Стратегии уголовного судопроизводства: материалы международной научной конференции, посвященной 160-летней годовщине со дня рождения проф. И.Я. Фойницкого (г. Санкт-Петербург, 11 - 12 октября 2007 г.). – СПб., 2007. – С. 123-127.

172. *Кузнецова, О.Л.* Судебный контроль за действиями и решениями должностных лиц органов расследования [Текст] / О.Л. Кузнецова // Уголовный процесс. – 2005. – №3. – С.25-27.

173. *Лапин, А.А.* Формирование органами внутренних дел общественного мнения о состоянии криминологической безопасности

[Текст] / А.А. Лапин // История государства и права. – 2010. – №14. – С. 8 – 12.

174. *Ларин, А.* Постановление следователя об отказе в возбуждении уголовного дела можно обжаловать в суд [Текст] / А. Ларин // Российская юстиция. – 1998. – №9. – С. 18-21.

175. *Ломакин, В., Мондохонов, А.* Эффективность надзора в сфере уголовно-правовой регистрации [Текст] / В. Ломакин, А. Мондохонов // Законность. – 2014. – № 12. – С.3-7.

176. *Лукьянова, Е.Г.* Тенденции развития процессуального законодательства в свете общей теории права [Текст] / Е.Г. Лукьянова // Государство и право. – 2003. – №2. – С.104-106.

177. *Магомедов, А.Ш.* Перераспределение процессуальных полномочий следователя следственного органа и прокурора: их соотношение с процессуальной самостоятельностью следователя [Текст] / А.Ш. Магомедов // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2013. – № 4-1 (30). – С. 115-117.

178. *Манова, Н.С., Францифоров, Ю.В.* Проблемные аспекты стадии возбуждения уголовного дела по новому УПК РФ [Текст] / Н.С. Манова, Ю.В. Францифоров // Российский судья. – 2003. – №5. – С. 15-18.

179. *Махов, В.* Законодательство о возбуждении уголовного дела [Текст] / В.Махов // Законность. – 1997. – №1. – С.34-37.

180. *Мачинский, В.М., Мачинский, А.В.* Обеспечение достоверности статистических данных [Текст] / В.М. Мачинский, А.В. Мачинский // Законность. – 2014. – № 12. – С. 11-14.

181. *Мепаришвили, Г.* Новый уголовно-процессуальный кодекс Грузии: реформа или контрреформа? // ИА ГРУЗИНФОРМ. URL: <http://ru.saqinform.ge> (дата обращения: 11.12.2014).

182. *Никитин, А.М.* О некоторых концептуальных аспектах развития милиции в третьем тысячелетии [Текст] / А.М. Никитин // Закон и право. – 2001. – № 7. – С. 39–42.
183. *Никифоров, С.А.* Отмена постановления о возбуждении уголовного дела [Текст] / С.А. Никифоров // Законность. – 2011. – №1 – С. 40-42.
184. *Никольский, А.* СКР обвинили в глумлении над конституцией // Ведомости. 18 февраля 2011 г. URL: www.vedomosti.ru (дата обращения: 20.10.2011).
185. Новый УПК глазами практиков: первые итоги применения. URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2013/9/12/97602.htm> (дата обращения: 13.12.2013).
186. *Петров, А.В.* Значение и необходимость стадии возбуждения уголовного дела [Текст] / А.В. Петров // Законность. – 2014. – №7. – С.48-50.
187. *Петров, А.В.* Надзор за законностью отказа в возбуждении уголовного дела [Текст] / А.В. Петров // Законность. – 2013. – № 7. – С. 12-14.
188. *Петров, А.В.* Соотношение прокурорского надзора с судебным и ведомственным контролем [Текст] / А.В. Петров // Законность. – 2013. – №4. – С.20–23.
189. *Петрухин, И.Л.* Об эффективности судебного контроля за следствием и оперативно-розыскной деятельностью [Текст] / И.Л. Петрухин // Уголовное право. – 2007. – №2. – С.91-94.
190. *Погодина, Н.А., Карелин, К.В.* Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе [Текст] / Н.А. Погодин, К.В. Карелин // Российская юстиция. – 2012. – №3. – С. 72-74.
191. *Сактаганова, Л.* К эффективному правосудию [Текст] / Л. Сактаганова // Юридическая газета. – 2015. – №2. – С.2-3.

192. *Свиридов, М.К.* Соотношение функции разрешения уголовных дел и судебного контроля в деятельности суда [Текст] / М.К. Свиридов // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сборник статей. – Томск: Изд-во Томского ун-та, 2001. – Вып. 7. – С. 3-6

193. *Скворцов, К.Ф.* Исследование проблем эффективности прокурорского надзора [Текст] / К.Ф. Скворцов // Вопросы теории и практики прокурорского надзора: сборник научных трудов. – М., 1975. – Ч. 1. – С.3-12.

194. *Смирнов, А.В.* Возрождение института следственных судей в российском уголовном процессе. URL: http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20150224/273218436.html (дата обращения: 07.07.2015).

195. *Смирнов, А.В.* Вокруг института следственных судей: манипуляции с «американизацией» и «объективной истиной». URL: <http://www.iuaj.net/node/1748> (дата обращения: 25.03.2015).

196. *Смирнов, А.В.* О процессуальной независимости следователя, защитника и обеспечении законных интересов личности в уголовном процессе [Текст] / А.В. Смирнов // Предварительное следствие в условиях правовой реформы: сборник научных трудов / ред. В.С. Шадрин. – Волгоград: ВСШ МВД СССР, 1991. – С. 31-37.

197. *Соловьев, А., Токарева, М.* Необходимо восстановить властно-распорядительные полномочия прокурора в досудебных стадиях российского уголовного судопроизводства [Текст] / А. Соловьев, М. Токарева // Уголовный процесс. – 2011. – №4. – С. 98-104.

198. Старые проблемы нового УПК: итоги полугодия // Судебно-юридическая газета. 2013. 15 июля. URL: <http://sud.ua/newspaper/2013/07/15/51852-starie-problemi-novogo-ypk-itogi-polygodiya> (дата обращения: 13.12.2013).

199. *Сулейманов, Т.А.* Этапы квалификации преступления на стадии возбуждения уголовного дела [Текст] / Т.А. Сулейманов // Уголовное судопро-

производство: проблемы теории, нормотворчества и правоприменения: сборник научных трудов. – Рязань: Академия ФСИН России. – 2007. – Вып. 2. – С. 74-76.

200. *Супрун, С.В.* Прокурорский надзор и ведомственный контроль: соотношение и перспективы развития [Текст] / С.В. Супрун // Российская юстиция. – 2011. – № 1. – С. 46–48.

201. *Тарасов, А.М.* Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние [Текст] / А.М. Тарасов // Журнал российского права. – 2002. – № 1. – С. 26-28.

202. *Тарзиманов, В.М.* Судебный контроль на стадии возбуждения уголовного дела [Текст] / В.М. Тарзиманов // Вестник ЮУрГУ. – Сер. «Право». – 2013. – Т.13. – №3. – С.39-42.

203. *Туров, С.Ю.* К вопросу о соотношении полномочий руководителя следственного органа и прокурора при рассмотрении сообщений о преступлении [Текст] / С.Ю. Туров // Вестник Следственного комитета РФ. – 2014. – № 4 (26). – С. 23-29.

204. *Усачев, А.А.* Понятие и сущность акта возбуждения уголовного дела [Текст] / А.А. Усачев // Российский следователь. – 2004. – №1. – С.20-22.

205. *Филин, Д.В.* Начало досудебного производства в уголовном процессе Украины. URL: http://www.iuaj.net/node/1462#_edn25 (дата обращения: 17.12.2013).

206. *Халиков, А.* Особенности института судебного обжалования в досудебном производстве [Текст] / А. Халиков // Российская юстиция. – 2003. – №7. – С. 52-54.

207. *Червоткин, А.С.* Как повысить эффективность судебного контроля за предварительным следствием [Текст] / А.С. Червоткин // Уголовный процесс. – 2012. – №4. – С. 22-24.

208. *Чечулин, И.В.* О полномочиях руководителя следственного органа в стадии возбуждения уголовного дела [Текст] / И.В. Чечулин // Российский следователь. – 2013. – № 21. – С. 25-29.

209. *Чиркин, В.Е.* Контрольная власть [Текст] / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 1993. – №4. – С. 10-12.

210. *Чувилев, А., Лобанов, А.* Судебный контроль за законностью и обоснованностью ареста и продления срока содержания под стражей [Текст] / А. Чувилев, А. Лобанов // Советская юстиция. – 1993. – № 6. – С. 21-23.

211. *Чупилкин, Ю.* Гарантии прав лица, задержанного до возбуждения уголовного дела [Текст] / Ю. Чупилкин // Законность. – 2008. – №12. – С.44-45.

212. *Шалумов, М.С.* Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности [Текст] / М.С. Шалумов // Государство и право. – 1999. – №1. – С.79-85.

213. *Щерба, С., Цоколова, О.* Исследование доказательств обвинения при проверке законности и обоснованности ареста [Текст] / С. Щерба, О. Цоколова // Российская юстиция. – 1994. – № 12. – С. 45-47.

Диссертации и авторефераты диссертаций

214. *Абдул-Кадыров, Ш.М.* Осуществление прокурором уголовного преследования и надзора за исполнением законов в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Ш.М. Абдул-Кадыров. – М., 2015. – 195 с.

215. *Агеев, А.Н.* Организация прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.Н. Агеев. – М., 2009. – 25 с.

216. *Акопов, Л.В.* Контроль в управлении государством (конституционно-правовые проблемы): дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Л.В. Акопов. – Ростов н/Д, 2002. – 395 с.

217. *Ашитко, В.П.* Функция контроля начальника следственного управления в уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.П. Ашитко. – М., 1996. – 23 с.

218. *Бабич, А.В.* Процессуальная самостоятельность и независимость следователя как основа его статуса в уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.В. Бабич. – Саратов, 2012. – 24 с.

219. *Беляев, В.П.* Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / В.П. Беляев. – Саратов, 2006. – 436 с.

220. *Бессарабов, В.Г.* Прокуратура в системе государственного контроля Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / В.Г. Бессарабов. – М., 2001. – 46 с.

221. *Буглаева, Е.А.* Участие прокурора в ходе предварительного следствия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Е.А. Буглаева. – Челябинск, 2011. – 23 с.

222. *Бурмагин, С.В.* Роль и правовое положение суда в современном российском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / С.В. Бурмагин. – Владимир, 2009. – 29 с.

223. *Веретенников, Н.В.* Обеспечение прокурором законности в стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Н.В. Веретенников. – Ростов н/Д, 2009. – 24 с.

224. *Власов, А.А.* Полномочия следователя в советском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.А. Власов. – М., 1979. – 23 с.

225. *Дьяконов, В.В.* Контроль и надзор в системе функций государства: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.В. Дьяконов. – М., 2006. – 209 с.

226. *Дядченко, А.А.* Правовое положение начальника органа дознания в российском уголовном судопроизводстве: теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.А. Дядченко. – М., 2009. – 23 с.

227. *Жубрин, Р.В.* Проблемы теории и практики прокурорского надзора за исполнением законов при расследовании незаконного предпринимательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Р.В. Жубрин. – М., 2004. – 23 с.

228. *Исламова, Э.Р.* Процессуальные полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Э.Р. Исламова. – Иркутск, 2009. – 202 с.

229. *Казарина, А.Х.* Теоретические и практические проблемы прокурорского надзора за исполнением законов экономической направленности: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / А.Х. Казарина. – М., 2009. – 57 с.

230. *Капранов, А.В.* Оптимизация стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис... канд. юрид. наук [Текст] / А.В. Капранов. – Ростов н/Д, 2005. – 22 с.

231. *Климко, М.И.* Контроль в системе советского государственного управления: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / М.И. Климко. – М., 1985. – 195 с.

232. *Ковалева, М.Г.* Возбуждение уголовного дела и обеспечение его законности и обоснованности: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / М.Г. Ковалева. – СПб., 2005. – 241 с.

233. *Ковтун, Н.Н.* Судебный контроль в уголовном судопроизводстве России: понятие, сущность, формы: дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Н.Н. Ковтун. – Н.Новгород, 2002. – 520 с.

234. *Костерина, М.В.* Судебный контроль на досудебных стадиях уголовного судопроизводства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / М.В. Костерина. – Волгоград, 2005. – 23 с.

235. *Лазарев, В.А.* Возбуждение уголовного дела как акт правового реагирования на преступные посягательства: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.А. Лазарев. – Саратов, 2001. – 224 с.

236. *Лиходаев, Е.Г.* Реализация прокурором принципа охраны прав личности на стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Е.Г. Лиходаев. – Саратов, 2007. – 211 с.

237. *Малышева, О.А.* Досудебное производство в российском уголовном процессе: проблемы реализации и правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / О.А. Малышева. – М., 2013. – 506 с.

238. *Масленникова, Л.Н.* Публичное и диспозитивное начала в уголовном судопроизводстве России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Л.Н. Масленникова. – М., 2000. – 46 с.

239. *Минаева, С.А.* Процессуальная деятельность руководителя следственного органа по обеспечению законности в досудебном производстве: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / С.А. Минаева. – М., 2014. – 254 с.

240. *Морозов, А.В.* Контроль и надзор в системе исполнительной власти современной России (общеправовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.В. Морозов. – Владимир, 2004. – 169 с.

241. *Моругина, Н.А.* Руководитель следственного органа как участник уголовного судопроизводства со стороны обвинения: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Н.А. Моругина. – М., 2010. – 221 с.

242. *Муратова, Н.Г.* Система судебного контроля в уголовном судопроизводстве: вопросы теории, законодательного регулирования и практики: дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / Н.Г. Муратова. – Казань, 2004. – 599 с.

243. *Новиков, Е.А.* Руководитель следственного органа в российском уголовном судопроизводстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Е.А. Новиков. – М., 2009. – 25 с.

244. *Петрова, Г.Б.* Сроки как элемент правового регулирования в уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Г.Б. Петрова. – Саратов, 2004. – 222 с.

245. *Петровец, В.М.* Формы и пределы разрешения судом вопросов на досудебных производствах в российском уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.М. Петровец. – Тюмень, 2007. – 25 с.

246. *Попов, И.А.* Расследование преступлений, связанных с пожарами: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук [Текст] / И.А. Попов. – М., 1998. – 48 с.

247. *Поспелова, Ю.С.* Обеспечение законности уголовно-процессуальными средствами при раскрытии и расследовании преступлений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Ю.С. Поспелова. – Н. Новгород, 2011. – 26 с.

248. *Рыков, А.Б.* Установление события преступления на досудебных стадиях уголовного процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.Б. Рыков. – Воронеж, 1995. – 17 с.

249. *Рытькова, В.Ю.* Правовое регулирование процессуального статуса следователя в уголовном судопроизводстве России: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.Ю. Рытькова. – Калининград, 2007. – 197 с.

250. *Рябко, А.И.* Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории): дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.И. Рябко. – М., 1995. – 242 с.

251. *Сбоев, А.С.* Механизм судебного контроля в досудебном уголовном судопроизводстве России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.С. Сбоев. – Омск, 2004. – 23 с.

252. *Сереброва, С.П.* Проблемы рационализации досудебного производства: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / С.П. Сереброва. – Н. Новгород, 1995. – 291 с.

253. *Серебрянникова, М.В.* Прокурорский надзор за уголовно-процессуальной деятельностью органов, осуществляющих предварительное расследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / М.В. Серебрянникова. – М., 2013. – 26 с.

254. *Спирин, А.В.* Полномочия прокурора по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия: вопросы теории,

практики, законодательного регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.В. Спирин. – Екатеринбург, 2014. – 26 с.

255. *Степанов, Б.Б.* Процессуальная самостоятельность следователя при расследовании преступлений: сравнительно-исторический аспект: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Б.Б. Степанов. – Н.Новгород, 2006. – 180 с.

256. *Табаков, С.А.* Ведомственный процессуальный контроль за деятельностью следователей и дознавателей органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / С.А. Табаков. – Омск, 2009. – 26 с.

257. *Таричко, И.Ю.* Функция судебного контроля в уголовном процессе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / И.Ю. Таричко. – Омск, 2004. – 21 с.

258. *Тетерюк, А.Г.* Прокурорский надзор за производством дознания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.Г. Тетерюк. – Н.Новгород, 2011. – 24 с.

259. *Усачев, А.А.* Возбуждение уголовного дела в российском уголовном судопроизводстве: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.А. Усачев. – Иркутск, 2003. – 240 с.

260. *Харебава, Г.Д.* Эффективность прокурорского надзора за органами предварительного следствия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / Г.Д. Харебава. – Ростов н/Д, 2012. – 26 с.

261. *Хисматуллин, И.Г.* Процессуальные и организационные аспекты правового положения органов дознания России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / И.Г. Хисматуллин. – М., 2012. – 26 с.

262. *Хорьяков, С.Н.* Процессуальная самостоятельность следователя: дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / С.Н. Хорьяков. – М., 2006. – 218 с.

263. *Чепурная, И.В.* Судебный контроль в досудебном уголовном производстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / И.В. Чепурная. – М., 2005. – 25 с.

264. *Чубыкин, А.В.* Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / А.В. Чубыкин. – М., 2014. – 27 с.

265. *Щабунин, В.А.* Руководитель следственного органа: нормативное регулирование и практика осуществления процессуальных функций и полномочий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Текст] / В.А. Щабунин. – Саратов, 2013. – 32 с.

266. *Яблоков, В.А.* Реализация судебной власти на досудебных стадиях уголовного процесса России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. [Текст] / В.А. Яблоков. – Самара, 2001. – 26 с.

**Материалы юридической практики,
справочно-статистические материалы**

267. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 3 декабря 2015 г. РИА Новости. URL: <http://ria.ru/politics/20151203/1334940862.html#ixzz3uCt8E9WO> (дата обращения: 04.12.2015).

268. Генеральная прокуратура РФ. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСид за январь-декабрь 2015 г. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/> (дата обращения: 12.03.2016).

269. Генеральная прокуратура РФ. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСид за январь-декабрь 2014 г. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/> (дата обращения: 12.08.2015).

270. Генеральная прокуратура РФ. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСид за январь-декабрь 2013 г. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/> (дата обращения: 12.08.2015).

271. Генеральная прокуратура РФ. Сводный отчет по Российской Федерации по форме НСид за январь-декабрь 2012 г. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/> (дата обращения: 12.08.2015).

272. Генеральная прокуратура. Интервью Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки «Российской газете» 13.12.2012. URL:

http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/interview/79791 (дата обращения: 23.01.2013).

273. Генеральная прокуратура РФ. Новости. 30 марта 2012 г. Состоялось заседание коллегии Генеральной прокуратуры РФ, посвященное вопросам повышения эффективности работы по формированию кадрового состава и обеспечения профессиональной подготовки прокурорских работников. URL: <http://genproc.gov.ru/news/news-75477> (дата обращения: 16.04.2012).

274. Генеральная прокуратура РФ. Интервью заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Ивана Сыдорука газете «Коммерсант» от 11 января 2013 г. Все вопросы должны решаться не по адатам, а в рамках закона. URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/interview/80317/ (дата обращения: 23.01.2013).

275. Генеральная прокуратура. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 27 апреля 2013 г. URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/82414/ (дата обращения: 19.05.2013).

276. В Генеральной прокуратуре России состоялось заседание коллегии по вопросу практики прокурорского надзора за законностью принятия органами дознания и следствия решений об отказе в возбуждении уголовного дела. Генеральная прокуратура РФ. URL: <http://www.genproc.gov.ru/smi/news/archive/news-83261/> (дата обращения: 04.10.2013).

277. В Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялась коллегия, посвященная итогам работы в первом полугодии 2013 года. Новости Генеральной прокуратуры России. URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-83866> (дата обращения: 15.08.2013).

278. Интервью Генерального прокурора Российской Федерации Юрия Чайки «Российской газете». URL: <http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-546315/> (дата обращения: 15.01.2015).

279. В Санкт-Петербурге состоялось расширенное заседание коллегии Следственного комитета, посвященное итогам работы за первое полугодие 2014 года и задачам на второе полугодие текущего года. Следственный комитет РФ. Главные новости. URL: <http://www.sledcom.ru/actual/408190/> (дата обращения: 14.09.2014).

280. Основные показатели работы следственных органов за январь–май 2015 г. в сравнении с аналогичным периодом прошлого года // Вестник следственного комитета РФ. – 2015. – № 3 (29). – С. 62-63.

281. Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2015 год. Форма № 1 – Отчет о работе судов по рассмотрению уголовных дел по первой инстанции. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=1775> (дата обращения: 25.02.2016).

282. Высшая квалификационная коллегия судей. Обзор результатов деятельности за 2013 год. URL: <http://vkks.sudrf.ru/publication/24746/> (дата обращения: 13.12.2014).

283. Коллегия адвокатов Республики Казахстан озабочена попыткой упразднения стадии возбуждения уголовного дела и доследственной проверки в проекте нового УПК РК. URL: <http://pravo.zakon.kz/4521219-kollegija-advokatov-rk-ozabochena.html> (дата обращения: 24.01.2013).

284. Прокуратура Ивановской области. Статистика. URL: <http://prokuratura.ivanovo.ru/stat> (дата обращения: 28.02.2016).

285. Прокуратура Калужской области. Статистика. URL: <http://prokuror.kaluga.ru/stat> (дата обращения: 23.02.2016).

286. Прокуратура Республики Дагестан. Новости. URL: http://dag-proc.ru/index.php?id=32&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=2135 (дата обращения: 28.02.2016).

287. Прокуратура Республики Татарстан. Предлагаем вашему вниманию выступление прокурора Республики Татарстан Илдуса Нафикова на Всероссийском совещании, состоявшемся 29-30 сентября 2014 года в г. Казани. URL: http://prokrt.ru/main/news1/predlagaem_vashemu_vnimaniyu_vystuplenie_prokurora_respubliki_tatarstan_ildusa_nafikova/ (дата обращения: 17.01.2015).

288. Прокуратура Ростовской области. Статистика. URL: <http://proksk.ru/stat/2> (дата обращения: 23.02.2016).

289. Прокуратура Чеченской Республики. Статистика. URL: <http://www.chechproc.ru/statistika> (дата обращения: 23.02.2016).

290. Прокуратура Ставропольского края. В прокуратуре края подведены итоги надзорной деятельности и состояния законности в сфере учета, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях за 2014 год. URL: <http://proksk.ru/about/info/news/4718/> (дата обращения 28.02.2016).

291. Прокуратура Ставропольского края. Статистика. URL: <http://proksk.ru/stat/2> (дата обращения: 01.03.2016).

292. Информационно-аналитическая справка о состоянии работы прокуратуры Саратовской области по надзору за законностью рассмотрения сообщений о преступлениях в органах предварительного следствия за 2015 г. // Архив прокуратуры Саратовской области.

293. Информационно-аналитическая справка о состоянии работы прокуратуры Саратовской области по надзору за законностью рассмотрения сообщений о преступлениях в органах дознания за 2015 г. // Архив прокуратуры Саратовской области.

294. Информационно-аналитическая справка о состоянии работы прокуратуры Саратовской области по надзору за законностью рассмотрения сообщений о преступлениях в органах предварительного следствия за 2014 г. // Архив прокуратуры Саратовской области.

295. Информационно-аналитическая справка о состоянии работы прокуратуры Саратовской области по надзору за законностью рассмотрения

сообщений о преступлениях в органах дознания за 2014 г. // Архив прокуратуры Саратовской области.

296. Информационное письмо первого заместителя прокурора области Симшина В.И. от 11 июня 2015 г. № 15-04-2015 «О состоянии прокурорского надзора за соблюдением законности при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах ГУ МВД России по Саратовской области за 5 месяцев 2015 года» // Информационный бюллетень прокуратуры Саратовской области. – 2015. – №6. – С. 50-54.

297. Информационное письмо первого заместителя прокурора области Симшина В.И. от 5 февраля 2015 г. № 15-06-2015 «О состоянии работы органов Следственного комитета при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях и прокурорского надзора в данной сфере» // Информационный бюллетень прокуратуры Саратовской области. – 2015. – № 2. – С. 37-41.

298. Постановление координационного совещания руководителей правоохранительных органов Саратовской области «О состоянии законности при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, расследовании преступлений и осуществлении оперативно-розыскной деятельности» // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. – 2013. – № 12. – С.36-38.

299. Информационное письмо и.о. прокурора области Симшина В.И. от 31 июля 2013 г. № 15-06-2013 «О состоянии прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах СУ СК РФ по Саратовской области» // Информационный бюллетень прокуратуры Саратовской области. – 2013. – № 8. – С. 27-32.

300. Решение межведомственного совещания руководителей правоохранительных органов Саратовской области от 27 марта 2013 г. «О практике реализации прокурорами полномочий, представленных

Федеральным законом от 28 декабря 2012 г. №404 ФЗ» // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. – 2013. – №5. – С.33-36.

301. Информационное письмо заместителя прокурора Саратовской области Маслова Т.В. от 11 февраля 2013 г. № 15-06-2013 «О результатах обобщения практики возвращения уголовных дела судами на основании ст. 237 УПК РФ» // Информационный бюллетень прокуратуры Саратовской области. – 2013 г. – № 2. – С.49-53.

302. Решение межведомственного совещания руководителей правоохранительных органов «О ходе исполнения законодательства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях органами дознания и предварительного расследования» // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. – 2012. – №7. – С.15-20.

303. Информационное письмо первого заместителя прокурора области Симшина В.И. «О некоторых вопросах состояния прокурорского надзора за соблюдением органами СУ СК РФ по Саратовской области законодательства при осуществлении процессуальных полномочий» // Информационный бюллетень Прокуратуры Саратовской области. – 2012. – №5. – С.33-35.

304. Информационное письмо первого заместителя прокурора Саратовской области Симшина В.И. «О состоянии прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах СУ СК по Саратовской области» // Бюллетень прокуратуры Саратовской области. – 2012. – №2. – С. 52-55.

305. Ставропольский краевой суд. Справка по результатам обобщения судебной практики отказа в приеме и рассмотрении жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ. 2012 г. URL: <http://stavsud.rispo.ru/dokumenty-suda/obzory-sudebnoj-praktiki/sudebnaja-praktika/sudebnaja-praktika-po-ugolovnym-delam/za-2012-god/spravka-po-rezultatam-obobschenija-sudebnoj-praktiki-otkaza-v-prieme-i-rassmotrenii-zhalob-v-porjadke-st-125-upk-rf> (дата обращения: 14.03.2015).

306. Судебные и нормативные акты РФ. Нижегородский областной суд. Кассационное определение от 14 сентября 2012 г. № 22-6809. URL: http://sudact.ru/regular/doc/RAnV6RozzIWW/?regular-txt=125+упк+жалоба+на+руководитель+следственного+органа+отменил+постановление+о+возбуждении+уголовного+дела®ular-case_doc=®ular-doc_type=®ular-date_from=®ular-date_to=®ular-workflow_stage=®ular-area=®ular-court=®ular-judge=&_id=1430415796886&snippet_pos=742#snippet (дата обращения: 15.04.2015).

307. Обзор практики президиума Пензенского областного суда по кассационному рассмотрению материалов за 10 месяцев 2014 года. URL: <http://www.oblsud.penza.ru/article/Default.asp?print=1&id=910> (дата обращения: 20.04.2015).

308. Обобщение судебной практики по рассмотрению судами Амурской области жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ в 2007 году. URL: <http://www.oblsud.tsl.ru/ob/ob.HTM> (дата обращения: 12.01.2015).

309. Архив Ставропольского краевого суда. Уголовное дело № 22к-6673/2013.

310. Архив Ленинского районного суда г. Курска Курской области. Курск, 2011. Уголовное дело № 22К-1432-2011.

311. Архив следственного отдела по Октябрьскому району г. Саратова СУ СК РФ. Уголовное дело № 183510.

312. Архив следственного отдела по Фрунзенскому району г. Саратова СУ СК РФ. Уголовное дело № 170043.

313. Архив Миллеровского МСО СУ СК РФ по Ростовской области. 2011г. Уголовное дело № 2011297612.

314. Архив ГУ МВД России по Саратовской области. Уголовное дело N850159.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

АНКЕТА

Уважаемые коллеги!

Просим Вас выразить свое мнение по проблемам осуществления контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела.

Исследование анонимно, его результаты будут использованы в обобщенном виде.

Ознакомьтесь с содержанием вопросов и вариантами ответов. Отметьте номер ответа, который соответствует Вашему мнению. Вы также можете высказать свое мнение, изложив собственный вариант ответа.

Укажите регион, в котором Вы работаете _____

1. Ваш возраст:

1. От 20 до 25
2. От 26 до 30
3. От 31 до 40
4. От 41 и старше.

2. Укажите Вашу должность:

1. Прокурор (в том числе прокурор отдела)
2. Заместитель прокурора
3. Старший помощник прокурора
4. Помощник прокурора.

3. Юридический стаж работы составляет:

1. Менее одного года
2. От одного года до трех лет
3. От трех до шести лет
4. От шести до десяти лет
5. Свыше десяти лет.

4. Работаете в прокуратуре:

1. Областной
2. Городской
3. Районной
4. Специализированной.

5. В какой отрасли надзора работаете:

1. Надзор за исполнением законов и законностью правовых актов
2. Надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и следствия
3. УСО
4. Другая сфера деятельности.

6. На Ваш взгляд, есть ли различия между понятиями «контроль» и «надзор»?

1. Да
2. Нет
3. Если да, то в чем они заключаются _____

7. Как Вы считаете, достаточно ли у прокурора полномочий для осуществления эффективного надзора за расследованием преступлений:

1. Да, достаточно.
2. Нет. Необходимо расширить полномочия прокурора (укажите какие) _____
3. Иное.

8. Необходимо ли вернуть прокурору право на возбуждение уголовного дела? (укажите причину)

1. Да _____
 2. Нет _____
9. Есть ли необходимость в участии прокурора в судебном заседании в досудебном производстве
- А) при избрании меры пресечения:
1. Да.
 2. Нет.
 3. Другое _____
- Б) при решении вопроса о производстве следственных действий:
1. Да.
 2. Нет.
 3. Другое _____
- В) при рассмотрении судом жалобы в порядке ст. 125 УПК РФ
1. Да.
 2. Нет.
 3. Другое _____
10. Есть ли необходимость в судебном контроле
- А) при избрании меры пресечения?
1. Да.
 2. Нет.
 3. Другое _____
- Б) по вопросам производства следственных действий
1. Да.
 2. Нет.
 3. Другое _____
- В) в порядке ст. 125 УПК
1. Да.
 2. Нет.
 3. Другое _____
11. Своевременно ли прокурору направляются копии принятых процессуальных решений:
1. Да.
 2. Нет.
 3. Не всегда.
12. Обращаются ли органы дознания и следствия к прокурорским работникам за советом по процессуальным вопросам?
1. Да.
 2. Нет.
13. Есть ли необходимость наделяния прокурора полномочиями по расследованию преступлений:
1. Всех категорий
 2. Отдельных. (каких?) _____
 3. Только в качестве руководителя следственной группы _____
 4. Нет необходимости.

14.Целесообразно ли наделять прокуроров правом возбуждать и расследовать уголовные дела в отношении следователей? (при выборе варианта ответа укажите, пожалуйста, почему Вы так считаете)

1. Да _____
Нет _____
2. Другое _____

15.Каким образом сказывается на эффективности осуществления надзора отсутствие у прокурора следственной практики:

1. Положительно
2. Отрицательно
3. Другое _____

16.Имеет ли место непроцессуальное взаимодействие прокурора и руководителя Следственного органа (следователя) по вопросам, разрешение которых отнесено к компетенции суда в досудебном производстве

1. Да
2. Нет
- 3.Иногда _____

17.Имеет ли место непроцессуальное взаимодействие прокурора и суда по вопросам, разрешения которых отнесено к компетенции суда в досудебном производстве

1. Да
2. Нет
- 3.Иногда _____

18.Как часто Вы осуществляете проверку законности действий и решений следственных органов в ходе досудебного производства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях?

1. 1 раз в месяц
2. 2 раза в месяц
3. Каждую неделю
4. Чаше (укажите периодичность проверок) _____

19. Что, на Ваш взгляд, снижает эффективность прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела

1. Несвоевременное предоставление материалов проверки
2. Неполнота проведенной проверки
3. Отсутствие у прокурора достаточных полномочий
4. Другое _____

20. По каким причинам при направлении прокурором материалов проверки в порядке ст. 37 УПК РФ, уголовные дела не возбуждаются

1. Отсутствие поводов и оснований для возбуждения уголовного дела
2. По непроцессуальным причинам.

21. Эффективен ли контроль руководителя следственного органа?

1. Да, имеется положительная динамика снижения выявленных нарушений в связи с действенным процессуальным контролем;
2. Нет, прокурорский надзор более эффективный в связи с ведомственной незаинтересованностью.

22. Должен ли прокурор осуществлять процессуальное руководство дознанием?
1. Да, это повышает эффективность расследования
 2. Нет, он должен осуществлять только надзор.
23. Есть ли необходимость предоставить начальнику подразделения дознания более широкие полномочия по процессуальному контролю?
1. Да, он должен иметь полномочия наравне с руководителем следственного органа
 2. Нет, достаточно прокурорского надзора.
24. Считаете ли Вы необходимым тройной контроль (ведомственный контроль, прокурорский надзор, судебный контроль) в стадии возбуждения уголовного дела?
1. Да, такая система более эффективна
 2. Достаточно ведомственного и судебного контроля. Прокурорский надзор чаще всего подменяет собой один из указанных видов.
 3. Достаточно ведомственного контроля и прокурорского надзора. Судебный контроль в стадии возбуждения уголовного дела неэффективен.
25. Каким образом определяется эффективность работы в Вашей прокуратуре?
1. количественными показателями реагирования на нарушения закона
 2. состояние законности в Вашем регионе
 3. количеством выявленных нарушений при осуществлении надзора
 4. отсутствием нарушений
 5. вступившими в законную силу решениями судов.
26. Какие недостатки в деятельности органов расследования вы можете отметить
-
-
27. Как вы считаете, повышает ли эффективность деятельности правоохранительных органов проведение совместных координационных совещаний?
1. Да
 2. Нет.

Благодарим за сотрудничество!

Результаты анкетирования

Всего в анкетировании приняли участие 177 прокурорских работников

Укажите регион, в котором Вы работаете	177	100%
Карачаево-Черкесская Республика	5	2,8
Республика Дагестан	3	1,7
Чеченская республика	2	1,1
Республика Северная Осетия – Алания	3	1,7
Оренбургская область	16	9
Удмуртская Республика	2	1,1
Ульяновская область	3	1,7
Краснодарский край	16	9
Кабардино-Балкарская Республика	4	2,3
Тамбовская область	4	2,3
Чувашская Республика	1	0,6
Белгородская область	3	1,7
Республика Башкортостан	3	1,7
Республика Калмыкия	5	2,8
Пермский край	2	1,1
Воронежская область	5	2,8
Республика Мари Эл	2	1,1
Липецкая область	3	1,7
Республика Адыгея	15	8,5
Волгоградская область	10	5,6
Нижегородская область	2	1,1
Ростовская область	16	9
Кировская область	2	1,1
Пензенская область	3	1,7
Саратовская область	25	14,1
Самарская область	3	1,7
Ставропольский край	16	9
Астраханская область	3	1,7
1. Ваш возраст:		
1. От 20 до 25	71	40,1
2. От 26 до 30	72	40,7
3. От 31 до 40	34	19,2
4. От 41 и старше	–	–
2. Укажите Вашу должность:		
1. Прокурор (в том числе прокурор отдела)	14	7,9
2. Заместитель прокурора	2	1,1
3. Старший помощник прокурора	41	23,2
4. Помощник прокурора	120	67,8
3. Юридический стаж работы составляет:		
1. Менее одного года	21	11,9
2. От одного года до трех лет	77	43,5
3. От трех до шести лет	43	24,3
4. От шести до десяти лет	10	5,6
5. Свыше десяти лет	26	14,7

4.Работаете в прокуратуре:		
1. Областной	19	10,7
2. Городской	23	13
3. Районной	126	71,2
4. Специализированной	9	5,1
5.В какой отрасли надзора работаете:		
1. Надзор за исполнением законов и законностью правовых актов	5	2,8
2. Надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и следствия	158	89,3
3. УСО	11	6,2
4. Другая сфера надзора	8	4,5
6. На Ваш взгляд, есть ли различия между понятиями «контроль» и «надзор»?		
1. Да	168	94,9
2. Нет	9	5,1
7.Как Вы считаете, достаточно ли у прокурора полномочий для осуществления эффективного надзора за расследованием преступлений:		
1. Да, достаточно.	76	43
2. Нет. Необходимо расширить полномочия прокурора (укажите, какие)	101	57
8.Необходимо ли вернуть прокурору право на возбуждение уголовного дела? (укажите причину)		
1. Да _____	135	76,3
2. Нет _____	42	23,7
9.Есть ли необходимость в участии прокурора в судебном заседании в досудебном производстве		
А) при избрании меры пресечения:		
1. Да	162	91,6
2. Нет	10	5,6
3. Другое _____	5	2,8
Б) при решении вопроса о производстве следственных действий:		
1. Да	102	57,6
2. Нет	70	39,6
3. Другое _____	5	2,8
В) при рассмотрении судом жалобы в порядке ст.125 УПК		
1. Да	175	98,9
2. Нет	2	1,1
3. Другое _____		
10.Есть ли необходимость в судебном контроле		
А) при избрании меры пресечения?		
1. Да	153	86,4
2. Нет	24	13,6
3. Другое _____		
Б) по вопросам производства следственных действий		
1. Да	89	50,1
2. Нет	88	49,9
3. Другое _____		

В) в порядке ст.125 УПК 1. Да 2. Нет 3. Другое	170 7	96 4
11.Своевременно ли прокурору направляются копии принятых процессуальных решений: 1. Да 2. Нет 3. Не всегда	13 15 149	7,3 8,5 84,2
12.Обращаются ли органы дознания и следствия к прокурорским работникам за советом по процессуальным вопросам? 1. Да 2. Нет	161 16	91 9
13.Есть ли необходимость наделения прокурора полномочиями по расследованию преступлений: 1. Всех категорий 2. Отдельных (каких?) _____ 3. Только в качестве руководителя следственной группы _____ 4. Нет необходимости	17 75 26 59	9,6 42,4 14,7 33,3
14.Целесообразно ли наделить прокуроров правом возбуждать и расследовать уголовные дела в отношении следователей? 1. Да _____ 2. Нет _____ 3. Другое _____	118 59	66,7 33,3
15.Каким образом сказывается на эффективности осуществления надзора отсутствие у прокурора следственной практики: 1. Положительно Отрицательно 2. Другое _____	0 164 13	0 93 7
16.Имеет ли место непроцессуальное взаимодействие прокурора и руководителя Следственного органа (следователя) по вопросам, разрешение которых отнесено к компетенции суда в досудебном производстве 1. Да 2. Нет 3.Иногда _____	71 86 20	40,1 48,6 11,3
17.Имеет ли место непроцессуальное взаимодействие прокурора и суда по вопросам, разрешения которых отнесено к компетенции суда в досудебном производстве 1. Да 2. Нет 3.Иногда _____	74 42 61	41,8 23,7 34,5

18. Как часто Вы осуществляете проверку законности действий и решений следственных органов в ходе досудебного производства при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях?		
1. 1 раз в месяц	56	31,6
2. 2 раза в месяц	4	2,3
3. Каждую неделю	5	2,8
4. Чаше (укажите периодичность проверок)	112	63,3
19. Что, на Ваш взгляд, снижает эффективность прокурорского надзора в стадии возбуждения уголовного дела		
1. Несвоевременное предоставление материалов проверки	91	51,4
2. Неполнота проведенной проверки	4	2,3
3. Отсутствие у прокурора достаточных полномочий	82	46,3
20. По каким причинам, при направлении прокурором материалов проверки в порядке ст. 37 УПК РФ, уголовные дела не возбуждаются		
1. Отсутствие поводов и оснований для возбуждения уголовного дела	143	80,9
2. По непроцессуальным причинам	34	19,1
21. Эффективен ли контроль руководителя следственного органа?		
1. Да, имеется положительная динамика снижения выявленных нарушений в связи с действенным процессуальным контролем;	16	9
2. Нет, прокурорский надзор более эффективный в связи с ведомственной незаинтересованностью.	161	91
22. Должен ли прокурор осуществлять процессуальное руководство дознанием?		
1. Да, это повышает эффективность расследования	89	50,5
2. Нет, он должен осуществлять только надзор.	88	49,5
23. Есть ли необходимость предоставить начальнику подразделения дознания более широкие полномочия по процессуальному контролю?		
1. Да, он должен иметь полномочия наравне с руководителем следственного органа	71	40
2. Нет, достаточно прокурорского надзора	106	60
24. Считаете ли Вы необходимым наличие трех субъектов контроля и надзора (ведомственный контроль, прокурорский надзор, судебный контроль) в стадии возбуждения уголовного дела?		
1. Да, такая система более эффективна	67	38
2. Достаточно ведомственного и судебного контроля. Прокурорский надзор чаще всего подменяет собой один из указанных видов	7	4
3. Достаточно ведомственного контроля и прокурорского надзора. Судебный контроль в	103	58

стадии возбуждения уголовного дела не эффективен		
25. Каким образом определяется эффективность работы в Вашей прокуратуре?		
1. Количественными показателями реагирования на нарушения закона	169	95,5
2. Состояние законности в Вашем регионе;	2	1,1
3. Количеством выявленных нарушений при осуществлении надзора	1	0,6
4. Отсутствием нарушений	0	0
5. Вступившими в законную силу решениями судов.	5	2,8
17. Как Вы считаете, повышает ли эффективность деятельности правоохранительных органов проведение совместных координационных совещаний?		
3. Да	170	96
4. Нет.	7	4

АНКЕТА*Уважаемые коллеги!*

Просим Вас выразить свое мнение по проблемам осуществления контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела.

Исследование анонимно, его результаты будут использованы в обобщенном виде.

Ознакомьтесь с содержанием вопросов и вариантами ответов. Отметьте номер ответа, который соответствует Вашему мнению. Вы также можете высказать свое мнение, изложив собственный вариант ответа.

1. Ваш возраст:

1. От 20 до 25
2. От 26 до 30
3. От 31 до 40
4. От 41 и старше.

2. Укажите Вашу должность:

1. Руководитель следственного органа
2. Заместитель РСО
3. Следователь.

3. Юридический стаж работы составляет:

1. Менее одного года
2. От одного года до трех лет
3. От трех до шести лет
4. От шести до десяти лет
5. Свыше десяти лет.

4. На Ваш взгляд, есть ли различия между понятиями «контроль» и «надзор»?

1. Да
2. Нет
3. Если да, то в чем они заключаются _____

5. Считаете ли Вы необходимым ликвидировать стадию возбуждения уголовного дела из числа стадий уголовного процесса?

1. Да
2. Нет.

6. Как Вы считаете, есть ли необходимость закрепить основные положения о порядке регистрации и проверки сообщений о преступлениях уголовно-процессуальным законом, а не ведомственными приказами?

1. Да
2. Нет.

7. Как Вы относитесь к изменениям процессуального законодательства (ч. 1.2 ст.144 УПК РФ), позволившим использовать в качестве доказательств сведения, полученные в ходе проверки сообщения о преступлении?

1. Положительно
2. Отрицательно.

8. Возникают ли проблемы в реализации вышеуказанной нормы в стадии возбуждения уголовного дела?

1. Да
2. Нет.

9. На Ваш взгляд, есть ли потребность в совершенствовании правового регулирования стадии возбуждения уголовного дела?

1. Внесение изменений не требуется, стадия полностью урегулирована
2. Существуют пробелы в нормах, требуется внесение изменений.

10. По Вашему мнению, наиболее эффективной гарантией обеспечения законности в стадии возбуждения уголовного дела является:

1. Судебный контроль
2. Прокурорский надзор
3. Ведомственный контроль
4. Все вышеперечисленное в равной степени эффективно.

11. Считаете ли Вы необходимым тройной контроль и надзор (ведомственный контроль, прокурорский надзор, судебный контроль) в стадии возбуждения уголовного дела?

1. Да, такая система более эффективна
2. Достаточно ведомственного и судебного контроля. Прокурорский надзор чаще всего подменяет собой один из указанных видов
3. Достаточно ведомственного контроля и прокурорского надзора. Судебный контроль в стадии возбуждения уголовного дела не эффективен.

12. Эффективен ли контроль руководителя следственного органа?

1. Да, имеется положительная динамика снижения выявленных нарушений в связи с действенным процессуальным контролем;
2. Нет, прокурорский надзор более эффективен в связи с ведомственной незаинтересованностью.

13. Как часто следователь обращается к руководителю за советом по процессуальным вопросам, возникающим в стадии возбуждения уголовного дела

1. Постоянно (каждый день)
2. Иногда (1-2 раза в неделю)
3. Очень редко (1-2 раза в месяц).

14. Как вы считаете, повышает ли эффективность деятельности правоохранительных органов проведение совместных координационных совещаний?

1. Да
2. Нет.

Результаты анкетирования

Всего в анкетировании приняли участие 50 следователей СО по Заводскому, Октябрьскому, Фрунзенскому районам г. Саратова СУ СК РФ по Саратовской области, СУ УМВД России по г. Саратову, отдела по расследованию преступлений обслуживаемого ОП № 2, № 5, № 6

1. Ваш возраст:		
1. От 20 до 25	20	40 %
2. От 26 до 30	23	46 %
3. От 31 до 40	7	14 %
4. От 41 и старше.		
2. Укажите Вашу должность:		
1. Руководитель следственного органа	3	6 %
2. Заместитель РСО	4	8 %
3. Следователь.	43	86 %
3. Юридический стаж работы составляет:		
1. Меньше одного года	20	40 %
2. От одного года до трех лет	15	30 %
3. От трех до шести лет	8	16 %
4. От шести до десяти лет		
5. Свыше десяти лет.	7	14 %
4. На Ваш взгляд, есть ли различия между понятиями «контроль» и «надзор»?		
1. Да	47	94 %
2. Нет.	3	6 %
5. Считаете ли Вы необходимым ликвидировать стадию возбуждения уголовного дела из числа стадий уголовного процесса?		
1. Да	3	6 %
2. Нет.	47	94 %
6. Как Вы считаете, есть ли необходимость закрепить основные положения о порядке регистрации и проверки сообщений о преступлениях уголовно-процессуальным законом, а не ведомственными приказами?		
1. Да	43	86 %
2. Нет.	7	14 %
7. Как Вы относитесь к изменениям процессуального законодательства (ч. 1.2 ст.144 УПК РФ), позволившим использовать в качестве доказательств сведения, полученные в ходе проверки сообщения о преступлении?		
1. Положительно	45	90 %
2. Отрицательно.	5	10 %
8. Возникают ли проблемы в реализации вышеуказанной нормы в стадии возбуждения уголовного дела?		
1. Да	3	6 %
2. Нет.	47	94 %
9. На Ваш взгляд, есть ли потребность в совершенствовании правового регулирования стадии возбуждения уголовного дела?		
1. Внесение изменений не требуется, стадия полно-	27	54 %

<p>стью урегулирована</p> <p>2. Существуют пробелы в нормах, требуется внесение изменений.</p>	23	46 %
<p>10. По Вашему мнению, наиболее эффективной гарантией обеспечения законности в стадии возбуждения уголовного дела является:</p> <p>1. Судебный контроль</p> <p>2. Прокурорский надзор</p> <p>3. Ведомственный контроль</p> <p>4. Все вышеперечисленное в равной степени эффективно.</p>	<p>5</p> <p>13</p> <p>32</p>	<p>10 %</p> <p>26 %</p> <p>64 %</p>
<p>11. Считаете ли Вы необходимым тройной контроль и надзор (ведомственный контроль, прокурорский надзор, судебный контроль) в стадии возбуждения уголовного дела?</p> <p>1. Да, такая система более эффективна</p> <p>2. Достаточно ведомственного и судебного контроля. Прокурорский надзор чаще всего подменяет собой один из указанных видов</p> <p>3. Достаточно ведомственного контроля и прокурорского надзора. Судебный контроль в стадии возбуждения уголовного дела не эффективен.</p>	<p>11</p> <p>1</p> <p>38</p>	<p>22 %</p> <p>2 %</p> <p>76 %</p>
<p>12. Эффективен ли контроль руководителя следственного органа?</p> <p>1. Да, имеется положительная динамика снижения выявленных нарушений в связи с действенным процессуальным контролем</p> <p>2. Нет, прокурорский надзор более эффективный в связи с ведомственной незаинтересованностью.</p>	<p>44</p> <p>6</p>	<p>88 %</p> <p>12 %</p>
<p>13. Как часто следователь обращается к руководителю за советом по процессуальным вопросам, возникающим в стадии возбуждения уголовного дела</p> <p>1. Постоянно (каждый день)</p> <p>2. Иногда (1-2 раза в неделю)</p> <p>3. Очень редко (1-2 раза в месяц).</p>	50	100 %
<p>14. Как вы считаете, повышает ли эффективность деятельности правоохранительных органов проведение совместных координационных совещаний?</p> <p>1. Да</p> <p>2. Нет</p>	<p>48</p> <p>2</p>	<p>96 %</p> <p>4 %</p>

АНКЕТА***Уважаемые коллеги!***

Просим Вас выразить свое мнение по проблемам осуществления контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела.

Исследование анонимно, его результаты будут использованы в обобщенном виде.

Ознакомьтесь с содержанием вопросов и вариантами ответов. Отметьте номер ответа, который соответствует Вашему мнению. Вы также можете высказать свое мнение, изложив собственный вариант ответа.

Укажите регион, в котором Вы работаете _____

1. Ваш возраст:

1. От 20 до 25
2. От 26 до 30
3. От 31 до 40
4. От 41 и старше

2. Укажите Вашу должность:

1. Мировой судья
2. Судья районного суда
3. Судья областного, краевого и соответствующего им суда

3. Юридический стаж работы составляет:

1. Менее одного года
2. От одного года до трех лет
3. От трех до шести лет
4. От шести до десяти лет
5. Свыше десяти лет

4. На Ваш взгляд, есть ли различия между понятиями «контроль» и «надзор»?

1. Да
2. Нет

5. Считаете ли Вы необходимым ликвидировать стадию возбуждения уголовного дела из числа стадий уголовного процесса?

1. Да
2. Нет

6. Как Вы считаете, есть ли необходимость закрепить основные положения о порядке регистрации и проверки сообщений о преступлениях уголовно-процессуальным законом, а не ведомственными приказами?

1. Да
2. Нет

7. Как Вы относитесь к изменениям процессуального законодательства (ч. 1.2 ст.144 УПК РФ), позволившим использовать в качестве доказательств сведения, полученные в ходе проверки сообщения о преступлении?

1. Положительно
2. Отрицательно

8. На Ваш взгляд, есть ли потребность в совершенствовании правового регулирования стадии возбуждения уголовного дела?
1. Внесение изменений не требуется, стадия полностью урегулирована
 2. Существуют пробелы в нормах, требуется внесение изменений.
9. По Вашему мнению, наиболее эффективной гарантией обеспечения законности в стадии возбуждения уголовного дела является:
1. Судебный контроль
 2. Прокурорский надзор
 3. Ведомственный контроль
 4. Все вышеперечисленное в равной степени эффективно
10. Считаете ли Вы необходимым тройной контроль и надзор (ведомственный контроль, прокурорский надзор, судебный контроль) в стадии возбуждения уголовного дела?
1. Да, такая система более эффективна
 2. Достаточно ведомственного и судебного контроля. Прокурорский надзор чаще всего подменяет собой один из указанных видов.
 3. Достаточно ведомственного контроля и прокурорского надзора. Судебный контроль в стадии возбуждения уголовного дела неэффективен.
11. Эффективна ли деятельность суда в порядке ст. 125 УПК РФ?
1. Да, суд обеспечивает права граждан на доступ к правосудию
 2. Нет, контроль является формальным, так как судья не должен предрешать вопросы, которые впоследствии могут стать предметом судебного разбирательства.
12. Как Вы считаете, нужно ли предоставить суду больше полномочий по рассмотрению жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ в стадии возбуждения уголовного дела?
1. Да, необходимо предоставить возможность давать оценку материалам следственной проверки и квалификации деяния в случае обжалования постановления о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела
 2. Нет, у суда имеется достаточный объем полномочий
13. Как вы считаете, повышает ли эффективность деятельности правоохранительных органов проведение совместных координационных совещаний?
1. Да
 2. Нет

Результаты анкетирования

Всего в анкетировании приняли участие 50 судей различных регионов

Укажите регион, в котором Вы работаете	50	100 %
Саратовская область	42	84 %
Ростовская область	1	2 %
Ставропольский край	3	6 %
Краснодарский край	2	4 %
Республика Адыгея	2	4 %
1. Ваш возраст:		
1. От 26 до 30	28	56 %
2. От 31 до 40	17	34 %
3. От 41 и старше	5	10 %
2. Укажите Вашу должность:		
1. Мировой судья	48	96 %
2. Судья районного суда	2	4 %
3. Судья областного, краевого и соответствующего им суда		
3. Юридический стаж работы составляет:		
1. Менее одного года	18	36 %
2. От одного года до трех лет	32	64 %
3. От трех до шести лет		
4. От шести до десяти лет		
5. Свыше десяти лет		
4. На Ваш взгляд есть ли различия между понятиями «контроль» и «надзор»?		
1. Да	48	96 %
2. Нет	2	4 %
5. Считаете ли Вы необходимым ликвидировать стадию возбуждения уголовного дела из числа стадий уголовного процесса?		
1. Да	5	10 %
2. Нет.	45	90 %
6. Как Вы считаете, есть ли необходимость закрепить основные положения о порядке регистрации и проверки сообщений о преступлениях уголовно-процессуальным законом, а не ведомственными приказами?		
1. Да	48	96 %
2. Нет.	2	4 %
7. Как Вы относитесь к изменениям процессуального законодательства (ч. 1.2 ст.144 УПК РФ), позволившим использовать в качестве доказательств сведения, полученные в ходе проверки сообщения о преступлении?		
1. Положительно	29	58 %
2. Отрицательно.	21	42 %

8. На Ваш взгляд, есть ли потребность в совершенствовании правового регулирования стадии возбуждения уголовного дела?		
1. Внесение изменений не требуется, стадия полностью урегулирована	27	54 %
2. Существуют пробелы в нормах, требуется внесение изменений.	23	46 %
9. По Вашему мнению, наиболее эффективной гарантией обеспечения законности в стадии возбуждения уголовного дела является:		
1. Судебный контроль	6	12 %
2. Прокурорский надзор	23	46 %
3. Ведомственный контроль	1	2 %
4. Все вышеперечисленное в равной степени эффективно	20	40 %
10. Считаете ли Вы необходимым тройной контроль и надзор (ведомственный контроль, прокурорский надзор, судебный контроль) в стадии возбуждения уголовного дела?		
1. Да, такая система более эффективна	11	22 %
2. Достаточно ведомственного и судебного контроля. Прокурорский надзор чаще всего подменяет собой один из указанных видов.	1	2 %
3. Достаточно ведомственного контроля и прокурорского надзора. Судебный контроль в стадии возбуждения уголовного дела неэффективен.	38	76 %
11. Эффективна ли деятельность суда в порядке ст. 125 УПК?		
1. Да, суд обеспечивает права граждан на доступ к правосудию	15	30 %
2. Нет, контроль является формальным, так как судья не должен предрешать вопросы, которые впоследствии могут стать предметом судебного разбирательства.	35	70 %
12. Как Вы считаете, нужно ли предоставить суду больше полномочий по рассмотрению жалоб в порядке ст. 125 УПК РФ в стадии возбуждения уголовного дела?		
1. Да, необходимо предоставить возможность давать оценку материалам доследственной проверки и квалификации деяния в случае обжалования постановления о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела	27	54 %
2. Нет, у суда имеется достаточный объем полномочий	23	46 %
13. Как вы считаете, повышает ли эффективность деятельности правоохранительных органов проведение совместных координационных совещаний?		
1. Да	48	96 %
2. Нет	2	2 %

ПРИЛОЖЕНИЕ 7

**Форма отчета об эффективности системы контроля и надзора в стадии возбуждения
уголовного дела**

Критерии и показатели	Всего	Ведомственный контроль				Прокурорский надзор	Судебный надзор
		СК РФ	МВД РФ	ФСБ РФ	ФСКН РФ		
1. Оптимальность и рациональность контроля и надзора							
1.1 истребование материалов проверки без необходимости							
1.2 оставление без проверки решений о возбуждении и отказе в возбуждении уголовного дела							
1.3 оставление без проверки и мер реагирования сообщений о нарушениях, допущенных органами расследования при приеме, регистрации и разрешении сообщений							
1.4 принятие мер реагирования без поводов и оснований							
1.5 неоднократная отмена решений по одним и тем же основаниям							
1.6 искусственное дробление актов реагирования							
1.7 проведение избыточных проверочных мероприятий							
1.8 непринятие мер по регистрации выявленных преступлений							
2. Полнота использования имеющихся средств органами контроля и надзора							
2.1 выявление руководителем следственного органа укрытых от учета заявлений и сообщений о преступлениях							
2.2 выявление фактов фальсификации материалов проверки							
2.3 привлечение винов-							

ных лиц к ответственности: дисциплинарной, уголовной							
2.4 отмена руководителем следственного органа постановления об отказе в возбуждении уголовного дела							
2.5 выявление прокурором скрытых от учета заявлений и сообщений о преступлениях							
2.6 вынесение прокурором требований об устранении нарушений							
2.7 удовлетворение органами расследования требований							
2.8 отмена прокурором постановления об отказе в возбуждении уголовного дела							
2.9 отмена прокурором постановления о возбуждении уголовного дела							
2.10 обжалование решений прокурора вышестоящему прокурору							
2.11 вышестоящим прокурором отменено решение нижестоящего прокурора							
2.12 удовлетворение судом жалобы на незаконность постановления							
2.13 об отказе в возбуждении уголовного дела							
2.14 о возбуждении уголовного дела							
3. Разумность сроков контроля и надзора							
3.1 оставление без проверки и реагирования фактов нарушения разумных сроков проведения доследственной проверки							
3.2 непроведение анализа причин и условий нарушения разумных сроков доследственной проверки							
3.3 продление доследст-							

венной проверки без достаточных оснований							
3.4 выявление нарушений по истечению длительного времени							
3.5 соблюдение периодичности проведения проверок исполнения требований закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях							
3.6 своевременность выявления незарегистрированных и неучтенных сообщений о преступлениях и вынесения постановления в порядке п.2 ч.2 ст. 37 УПК РФ							
3.7 Удовлетворение судом жалобы на нарушение разумных сроков							