Жабкин Антон Сергеевич. Синергетическая модель прокурорского надзора за законностью в процессуальной деятельности органов предварительного следствия: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.11 / Жабкин Антон Сергеевич;[Место защиты: Ростовский юридический институт МВД России].- Ростов-на-Дону, 2016.- 182 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Тенденции в правовом регулировании прокурорского надзора за расследованием уголовных дел 19**

1.1. Исторические аспекты правового регулирования полномочий прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства 19

1.2. Современная тенденция межотраслевой унификации надзорных полномочий прокуроров 26

1.3. Системный подход к оптимизации поликонтрольной деятельности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства 34

**Глава 2. Теоретико-правовые основы формирования синергетической модели прокурорского надзора за органами предварительного следствия 38**

2.1. Нелинейность процесса расследования уголовных дел и формы управления следствием 38

2.2. Прокурорский надзор, процессуальный контроль и руководство следствием: соотношение категорий 58

2.3. Взаимодействие как форма отношений внутренних субъектов управления предварительным следствием 100

2.4. Синергетическая форма прокурорского надзора в сфере расследования уголовных дел 111

**Глава 3. Направления совершенствования правового регулирования прокурорского надзора122**

3.1. Оптимизация прокурорского надзора за законностью отдельных процессуальных решений органов предварительного следствия 122

3.2. Проблемы правового регулирования предмета прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия 141

3.3. Цель прокурорского надзора за органами предварительного следствия 149

Заключение 161

Библиография

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Проблемы прокурорского надзора за законностью в процессуальной деятельности органов предварительного следствия всегда находились в центре внимания российских юристов. Наличие и острота многочисленных сложных вопросов при осуществлении надзорной деятельности вызывают острую дискуссию о содержании прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

Принятие Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и других нормативно-правовых актов свидетельствует о тенденции межотраслевой унификации надзорных полномочий прокурора, ориентированной на «общенадзорную» модель, что снижает эффективность влияния прокуроров на обеспечение законности в процессуальной деятельности органов предварительного следствия.

Сложившаяся ситуация создала условия для поиска новых моделей внешнего контроля в сфере расследования уголовных дел, что со всей очевидностью высветило актуальность проблемы законности в сфере расследования уголовных дел без действенного прокурорского надзора.

Это подтверждается следующими данными. В 2013 г. прокурорами было установлено 4860918 нарушений законов, допущенных правоохранительными органами на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, из них 19,4% (или 941 603) **-**при производстве следствия и дознания (в 2012 г. **-**987980 или 19,6%)1. Поставлено на учет, в том числе ранее известных, но по разным причинам неучтенных преступлений 158048. Эта же тенденция сохранилась и в 2014 г.

Число выявленных нарушений закона составляет 5921866. Прокурорами было направлено 182237 требований об устранении нарушений закона, из них удовлетворено 181363, отменено 19294 постановления о возбуждении уголовного дела, 2518565 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, 29377 постановлений о прекращении и 424105 **-** о приостановлении уголовных дел2.

1 Доклад Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в  
Российской Федерации и работе органов прокуратуры по их укреплению в 2013 г.

2 Статистический отчет Генеральной прокуратуры Российской Федерации по форме НСиД за 2014 г.

Как было отмечено в докладе Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на парламентских слушаниях, прошедших 18 ноября 2013 г. и 24 июня 2014 г. в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, из 47 государств, входящих помимо России в Совет Европы, в 41 - прокуроры вправе активно влиять на досудебные расследования, а в 6 - прокуроры сами участвуют в этих расследованиях3.

Одним из условий эффективного влияния прокурорского надзора на состояние законности в процессуальной деятельности органов предварительного следствия является глубокая научная разработка теоретических и практических вопросов формирования надзорных полномочий прокурора в их взаимосвязи со спецификой объекта надзора, управленческого воздействия прокурора на органы предварительного следствия, сбалансированности деятельности прокуратуры и других органов контроля.

**Степень разработанности проблемы.** Проблемы эффективности прокурорского надзора, форм воздействия прокурора на процесс расследования, были предметом исследования многих ученых. В ХГХ в. и в начале XX в. эти проблемы исследовались в трудах А.Ф. Кони, Н.В. Муравьева, И.Я. Фойницкого. В советский и постсоветский период им были посвящены работы А.В. Агутина, А.Н. Балашова, В.И. Баскова, С.Г. Березовской, Г.И. Бровина, СВ. Валова, Ю.Е. Винокурова, Б.Я. Гаврилова, В.Н. Григорьева, В.Г. Даева, А.В. Дулова, Н.В. Ефимичева, СП. Ефимичева, Н.В. Жогина, ОА. Зайцева, В.К. Звирбуль, В.К. Зинкина, И.Я. Кливера, Ф.М. Кобзарева, А.Ф. Козу-сева, Б.В. Коробейникова, В.В. Крюкова, В.П. Кувалдина, ВА. Максимова, М.Н. Маршунова, В.Г. Мелкумова, Н.В.Мельникова, НА. Моругина, В.В. Николюк, С.Г. Новикова, ЕА.Новикова, А.С. Петрова, А.В. Победкина, Т.Ю. Поповой, В.Н. Рябова, А.Ф. Смирнова, B.C. Строговича, В.М. Савицкого, А.Б. Соловьева, СВ. Супруна, СА. Табакова, М.С. Тадевосяна, М.Е. Токаревой, А.Г. Трошкина, АА. Тушева, АА. Хали-улина, О.В. Химичевой, Т.Ю. Цапаевой, ВА. Шабунина, П.С. Элькинд, В.Б. Ястребова, В.Н. Яшина, Ю.К. Якимовича и других.

В этих работах рассматривались различные аспекты воздействия прокурора на следственную деятельность, в т.ч. связанные с проблемой руководства прокурором расследованием уголовных дел. Значительная часть этих работ написана в период доми-

3 Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на парламентских слушаниях в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 18 ноября 2013 г. // Стенограмма парламентских слушаний на тему «Совершенствование законодательства в сфере уголовно-правовой политики», 18 ноября 2013 г. Сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL

нирования у прокурора полномочий на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, при отсутствии наделенного широкими процессуальными полномочиями руководителя следственного органа.

Современное состояние правового регулирования надзора и контроля в сфере расследования уголовных дел сохраняет актуальность проблемы сбалансированности прокурорского надзора и процессуального контроля за расследованием уголовных дел во взаимосвязи с формами воздействия на объект надзора (контроля). В трудах современных авторов данная проблема продолжает ограничиваться исследованием взаимосвязи надзора с руководством.

Признавая значимость результатов исследования названных и других авторов и их вклада в научную разработку обозначенных проблем, нельзя не отметить, что данный процесс далек от завершения. Это связано не только с продолжающимися изменениями уголовно-процессуального закона, но и с тем, что по-прежнему остаются дискуссионными многие теоретические вопросы формирования полномочий прокурора в сфере надзора за законностью в процессуальной деятельности органов предварительного следствия, которые имеют ключевое значение для определения направления дальнейшего совершенствования законодательства и выработки эффективной правовой модели надзорной деятельности прокуратуры в досудебном производстве.

Применение в процессе научного познания синергетических методов представляет собой достаточно новое течение. Современное развитие теоретической науки, в частности юриспруденции, в указанном направлении происходит благодаря работам таких авторов как О.В. Барышников, А.Б. Венгеров, А.В. Иванов, Л.В. Лесков, Г.Г. Малинецкий, А.П. Назаретян, В.К. Петров, В.Н. Протасов, А.В. Зырянов и др. Защищен ряд диссертаций, посвященных проблемам синергетики, синергетической парадигме и возможности ее применения в различных областях научного знания, в том числе в юриспруденции: Т.Х. Дебердеевой «Синергетический подход в познании социально-исторических явлений (2003 г.), Т.Ю. Ивановой «Теория и методология си-нергетического подхода в управлении организационными изменениями» (2006г.), В.В. Шишкина «Синергетический подход в теории права» (2007 г.) А.В. Зырянова «Синер-гетический подход в научно-правовых исследованиях государства» (2010 г.).

В диссертации использованы научные труды зарубежных ученых в сфере управления (А. Файоль, Л.А. Аллена, Л. Гьюлика, Г. Кунца, С.О. Донелла, Г.Э. Слезингера и др.), отечественных ученых об управлении в сфере правоохранительной деятельности (В.Я. Кикоть, С.С. Маиляна, Д.И. Грядового и др.), исследования синергетики в управ-

лении (Г. Хакена, Г. Николиса, И. Пригожина, И. Стингерса, А. Баблоянца, СП. Кур-дюмова, Е.Н. Князевой, С.А. Князева, В.М. Филиппова, И.И. Гончаренюка и др.).

**Объектом исследования** являются динамичные общественные отношения, связанные с осуществлением прокурорского надзора в сфере расследования уголовных дел.

**Предметом исследования** являются теоретические и прикладные проблемы, связанные с оптимизацией деятельности прокуратуры по обеспечению законности в процессуальной деятельности органов предварительного следствия во взаимосвязи с надзором за соблюдением Конституции и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, совокупность объективных процессов, обусловливающих содержание надзорного воздействия прокуратуры на расследование уголовных дел.

**Цель исследования -** выяснение, формулирование и обоснование основных положений, характеризующих закономерности и тенденции в формировании полномочий прокурора при осуществлении надзора за законностью процессуальной деятельности органов предварительного следствия, и факторов, обусловливающих содержание полномочий прокурора, а также выработка рекомендаций по совершенствованию правового регулирования надзорной деятельности прокурора в сфере расследования уголовных дел.

Данная цель конкретизируется постановкой и решением следующих **задач**:

обоснование управленческого характера прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия;

исследование процессов межотраслевой детерминации надзорных полномочий прокурора и их влияния на содержание прокурорского надзора в сфере расследования уголовных дел;

изучение тенденции «унификации» надзорных полномочий прокурора и обоснование неэффективности ее реализации в отдельных сферах деятельности прокуратуры;

исследование содержания выделяемой в теории управления функции «руководство» во взаимосвязи с надзорной функцией прокуратуры;

анализ факторов, обусловливающих нелинейность процесса расследования уголовных дел;

исследование содержания объективных процессов, обусловливающих специфику управленческого воздействия прокуратуры на процессуальную деятельность органов предварительного следствия;

обоснование эффективности синергетической модели управления прокурором процессуальной деятельностью органов предварительного следствия;

**-** выработка предложений по совершенствованию правового регулирования надзорной деятельности прокуратуры.

**Эмпирическая база исследования.** Источниками информации, характеризующими проблемные вопросы прокурорского надзора за законностью в процессуальной деятельности органов предварительного следствия, послужили официальные (опубликованные) статистические данные о результатах деятельности правоохранительных органов Российской Федерации в сфере уголовного судопроизводства за 2010 - 2015 годы; результаты социологических опросов прокуроров, следователей, дознавателей, адвокатов и иные эмпирические материалы. В частности, проведен следующий анализ фактических данных и документов:

1. изучены и обобщены статистические отчеты Генеральной прокуратуры Российской Федерации о результатах деятельности правоохранительных органов Российской Федерации в сфере уголовного судопроизводства в 2010-2015 годы;
2. изучены и обобщены статистические отчеты Следственного комитета Российской Федерации о результатах деятельности в 2010 **-** 2015 годы;
3. изучены и обобщены статистические отчеты Министерства внутренних дел Российской Федерации о результатах деятельности в 2010 - 2015 годы;
4. изучены и проанализированы результаты опубликованных социологических опросов прокуроров, следователей, дознавателей, адвокатов в указанный период;
5. проанализированы материалы индивидуальных эмпирических исследований, проведенных в 2012-2015 годах на территории Южного федерального округа; изучена складывающаяся ситуация по осуществлению прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия. Изучено 130 уголовных дел, находящихся и находившихся в Следственном комитете Российской Федерации и 153 надзорных производств в органах прокуратуры.

**Научная новизна** диссертационного исследования заключается в разработке концептуального направления к надзорной деятельности прокуратуры, основанного на синергетическом подходе, а также возможность прикладного применения синерге-тического подхода к формированию полномочий прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности на до  
судебных стадиях уголовного судопроизводства, создание максимальных гарантий  
прав личности в уголовном процессе, вызывает необходимость в осуществлении по  
ликонтрольной деятельности посредством прокурорского надзора, судебного кон  
троля и процессуального контроля руководителя следственного органа, отвечающей  
требованиям сбалансированности.

Состояние правового регулирования прокурорского надзора в этой сфере отличается изменяемостью, что во многом связано с отсутствием общепризнанной теоретико-правовой концепции и создает условия для нестабильности надзорной деятельности прокуратуры.

1. Принятие Федерального закона № 87 от 5.06.2007 г. свидетельствует о намерении законодателя оптимизировать правовое регулирование прокурорского надзора за органами предварительного следствия посредством межотраслевой унификации надзорных полномочий прокурора, основанной на «общенадзорной» компетенции прокурора. Это ограничивает возможность своевременной отмены незаконных и необоснованных процессуальных решений и не позволяет прокурору эффективно содействовать процессу расследования, что подтверждено возвращением прокурору некоторых полномочий (Федеральным законом № 404 от 28.12.2010 г.). Унифицированный подход к компетенции прокурора в сфере расследования уголовных дел сохраняется, что не соответствует специфике задач органов предварительного следствия, необходимости создания максимальных гарантий, обеспечивающих права личности, законность и обоснованность всех уголовно-процессуальных действий и решений.
2. Прокурорский надзор за органами предварительного следствия в сочетании с процессуальным контролем руководителя следственного органа на досудебных стадиях уголовного судопроизводства составляет надзорно-контрольную (поликонтрольную) систему, в которой каждый ее вид реализует соответствующую форму управляющего воздействия на процессуальную деятельность следственных органов, дифференциация которых обеспечивает сбалансированность всей системы.

Формирование полномочий субъектов поликонтрольной системы надзорно-контрольной деятельности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства обусловлено как осуществляемыми ими функциями, так и спецификой объекта надзорно-контрольной деятельности и содержанием сферы деятельности следственных органов.

4. Формирование надзорных полномочий прокурора на досудебных стадиях  
уголовного судопроизводства обусловлено осуществляемыми им функциями, а также  
спецификой сферы деятельности следственных органов.

Прокурорский надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, осуществляемой в условиях роста криминального профессионализма, противодействия расследованию, фрагментарности исходной информации о преступном событии и т.д., должен содействовать преодолению этих факторов и, дополняя внутренний процессуальный контроль, осуществлять управляющее воздействие на процессуальную деятельность органов предварительного следствия.

1. В механизме осуществляемого прокурором надзора за органами предварительного следствия его полномочия должны соответствовать нелинейному характеру процессуальной деятельности следственных органов, в связи с чем их оптимизация определяется необходимостью соединения задач надзора и управленческого воздействия на процессуальную деятельность органов предварительного следствия на основе синергетического подхода, предусматривающего дифференциацию содержания надзорных полномочий в их системной совокупности на этапах принятия решений, определяющих направление расследования (изменения или прекращения), и на иных этапах расследования.
2. Этапами (моментами) расследования, изменяющими (прекращающими) его направление, являются привлечение лица в качестве обвиняемого, задержание лица по подозрению в совершении преступления, избрание меры пресечения (за исключением ареста, домашнего ареста и залога, избираемых судом), продление сроков содержания под стражей, процессуальные решения о движении дела (возбуждение уголовного дела или отказ в возбуждении уголовного дела, прекращение уголовного дела, продление сроков предварительного расследования, приостановление и возобновление предварительного расследования, окончание предварительного следствия с обвинительным заключением).

Наделение прокурора на этих этапах предварительного следствия полномочиями, влияющими на расследование (управленческого содержания), позволяет преодолеть опосредованный характер действующего надзорно-правового регулирования полномочий прокурора на процесс расследования уголовного дела, не способствующего эффективному достижению целей уголовного судопроизводства, своевременному обеспечению прав личности в уголовном процессе. Форма прокурорско-надзорного управляющего воздействия на процессуальную деятельность следственных органов - синергетическая (избирательная).

7. Полномочия прокурора в отношении решений, определяющих (изменяющих)  
направление расследования, за исключением решений, относящихся к компетенции  
суда, должны обеспечивать безусловный доступ прокурора к материалам дела для их

изучения, как в связи с поступлением копий соответствующих процессуальных решений, так и в связи с жалобами участников уголовного судопроизводства (за исключением решений, принимаемых судом); право прокурора своим решением их отменять ввиду незаконности и необоснованности; право прокурора излагать в своем постановлении конкретные обстоятельства, подлежащие расследованию.

8. В отличие от процессуальных отношений прокурора и следователя, взаимоот  
ношения следователя и руководителя следственного органа представляют собой дву  
направленный процесс управления ими процессуальной деятельностью, обеспечива  
ющий качество расследования не столько внешним воздействием руководителя след  
ственного органа на следователя, сколько их внутренними субсидиарными связями.  
Форма воздействия на расследование уголовных дел субъектом процессуального  
(внутреннего) контроля определяется содержанием отношений следователя и руково  
дителя следственного органа как «субъект-субъект управления», при которой управ  
ляющее звено дополняет свои возможности через возможности звена управляемого.

Процессуально-контрольное управляющее воздействие руководителя следственного органа на деятельность органов предварительного расследования осуществляется на постоянной основе, при необходимости в императивной форме.

9. Предложения автора об изменении УПК РФ в целях обеспечения действенно  
го прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства сле  
дующими положениями:

дополнении части 2 ст. 37 УПК РФ пунктом 5.1 следующего содержания: «отменять в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, незаконные или необоснованные постановления следователя с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих проверке или расследованию»;

уточнении части четвертой статьи 146 УПК РФ в части указания на то, что в случае, 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, отменить постановление о возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление, с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке;

дополнении и уточнении части 2.1. статьи 124 УПК РФ указанием на то, что в случае удовлетворения жалобы, поданной в соответствии с настоящего Кодекса, в постановлении прокурора должны быть указаны конкретные об-

стоятельства, подлежащие дополнительному расследованию, процессуальные действия, осуществляемые для ускорения расследования дела, и сроки их осуществления;

дополнении части девятой статьи 172 УПК РФ указанием на то, что в случае, если прокурор признает постановление о привлечении в качестве обвиняемого незаконным или необоснованным, он вправе в срок не позднее 24 часов с момента изучения материалов, послуживших основанием для привлечения в качестве обвиняемого, отменить постановление о привлечении в качестве обвиняемого, о чем выносит мотивированное постановление, с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительному расследованию;

дополнении статьи 162 УПК РФ частью 9 следующего содержания: «копия постановления следователя о продлении срока предварительного следствия незамедлительно направляется прокурору. Прокурор вправе письменно изложить следователю обстоятельства, подлежащие расследованию в продленный срок»;

изложении пункта второго части 1 статья 221 УПК РФ в следующей редакции: о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного следствия, изменения объема обвинения либо квалификации действий обвиняемых или пересоставления обвинительного заключения и устранения выявленных недостатков со своими письменными указаниями о направлении расследования и производстве отдельных следственных действий.

**Научная обоснованность и достоверность результатов исследования** обеспечены применением апробированных социальными науками методов и методик исследования, определяются их целостностью и единой концепцией, тщательным отбором эмпирического материала, статистической информации, обобщением практического опыта, основываются на объективном анализе норм действующего российского законодательства и научных трудов, относящихся к объекту диссертационного исследования, а также использованием опубликованного и апробированного научного материала по рассматриваемой проблеме. В работе собран обширный эмпирический и теоретический материал, использовано большое количество нормативных правовых актов, монографий, научных статей, материалов научно-практических конференций.

**Теоретическая значимость** диссертационного исследования в целом определяется его новизной и вкладом автора в дальнейшее развитие науки прокурорского надзора. Предложения и выводы, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в качестве научной основы в дальнейших научных разработках проблемных вопросов в сферах деятельности органов прокуратуры. Практическое внедрение предла-

гаемых автором диссертационного исследования законодательных инициатив и рекомендаций позволит повысить эффективность прокурорского надзора за законностью в процессуальной деятельности органов предварительного следствия. Диссертантом внесены предложения по совершенствованию правового регулирования, направленные на повышение эффективности прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

**Практическая значимость** исследования состоит в том, что оно носит системно-прикладной характер, связанный с использованием синергетического подхода к сфере расследования уголовных дел во взаимосвязи с надзорной деятельностью прокурора, а также других органов контроля. Это позволяет повысить уровень управляемости следственной деятельности и сформулировать на основе проведенного исследования конкретные предложения по совершенствованию прокурорского надзора за законностью в процессуальной деятельности органов предварительного следствия.

Результаты исследования могут быть использованы:

в законодательной деятельности по разработке и совершенствованию нормативных правовых актов, регламентирующих прокурорский надзор на досудебных стадиях уголовного судопроизводства;

в практической деятельности при реализации предложенных надзорно-правовых средств, что позволит наиболее эффективно обеспечить надзорную деятельность прокуратуры за органами предварительного следствия;

при подготовке учебно-методических материалов по дисциплинам: «Прокурорский надзор», «Прокурорская деятельность в уголовном судопроизводстве», «Правоохранительная система Российской Федерации», «Организация деятельности органов внутренних дел по расследованию преступлений», «Уголовный процесс».

**Апробация результатов исследования**. Результаты исследования и научные сообщения по теме исследования докладывались на заседаниях кафедры процессуального права Южно-Российского института управления Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Основные положения и выводы исследования изложены в 8 научных публикациях, в том числе в 4 научных статьях в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации, а также представлялись для обсуждения в ходе проведения Международной научной конференции «Наука в XXI веке: молодежное измерение» (г. Саратов, 2013 г.), IX Международной научно-практической конференции «Правовые системы современности в условиях

международной интеграции» (Ялта **-** Москва **-** Ростов-на-Дону, 2014 г.). Международной научной конференции «Юридическая наука и практика: традиции и новации» (г. Ростов-на-Дону, 2014 г.), Международной научно-практической конференции «Развитие юридической науки в новых условиях: единство теории и практики» (г. Ростов-на-Дону, 2015 г.). Результаты исследования внедрены в учебный процесс Южно-Российского института Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, о чем имеются акты о внедрении.

**Структура диссертационного исследования**. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих десять параграфов, заключения, библиографического списка.

## Современная тенденция межотраслевой унификации надзорных полномочий прокуроров

Правовое регулирование прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства после принятия нового УПК РФ отличается законодательной нестабильностью и неоднозначно оценивается научным сообществом. Это актуализирует исследование теоретико-правовых подходов к формированию полномочий прокурора и обращение к отечественному историческому опыту. Формирование полномочий прокурора в сфере расследования уголовных дел взаимосвязано с историческим типом (формой) уголовного процесса, уголовно-процессуальными функциями, а также с наличием иных форм контрольной деятельности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства.

В теории уголовного процесса, исходя из соотношения интересов личности и государства, выделяют три его типа: обвинительный, розыскной и смешанный. Российское законодательство в период с 1864 г. по настоящее время предусматривало два типа уголовного процесса – смешанный (в дореволюционный и постсоветский периоды), и розыскной (советский период). Тип уголовного процесса обусловливал виды контроля и надзора за органами расследования и, соответственно, разграничение полномочий между ними. Так, смешанный тип уголовного судопроизводства, введенный в 1864 г. принятием Устава уголовного судопроизводства (далее – УУС), предусматривал на досудебных стадиях уголовного судопроизводства два вида контроля – судебный и прокурорский (надзор). Разграничение полномочий между ними определяло то обстоятельство, что следователь являлся должностным лицом судебной власти на досудебном уголовном судопроизводстве - судебным следователем. Непосредственный контроль его деятельности возлагался на суд. «Сей надзор (судебный -А.Ж.) будет ближайшим и, так сказать, естественный, ибо по Уставу все важнейшие по следствию сомнения и даже некоторые действия разрешаются следователю одним судом»1. Согласно ст.47 УУС, постоянный надзор за производством следствий принадлежал исключительно прокурору. В обязанности прокурора входило обнаружение и преследование нарушения законного порядка и обеспечение его восстановления; наблюдение за единообразным и точным применением закона; пояснение и дополнение законов, если «о том возникнут недоразумения или вопросы по судебному ведомству» и др.

Организационно находясь в одной системе - судебной, прокуроры и судебные следователи выполняли разные функции: прокуратура осуществляла надзор и обвинение, именовалась властью обвинительной. В соответствии со ст.4 УУС власть обвинительная, т.е. обнаружение преступлений и преследование виновных, принадлежала прокурору. Вопросы, подлежащие разрешению судебным следователем - «кто и в чем виновен», рассматривались как вопросы судебные. На судебного следователя возлагалось приведение в известность как уличающих, так и оправдывающих обвиняемого обстоятельств. Однако он, отмечает И.Я. Фойницкий, не дает ответа по существу на главный вопрос, по которому проводится следствие, т.е. на вопрос о виновности, которого он может касаться лишь косвенно, принимая те или иные меры предварительного следствия. Судебный следователь, « с приведением в известность обстоятельств, как уличающих подсудимого, так и оправдывающих

Прокурор, как представитель обвинительной власти, составлял обвинительный акт, который вместе с материалами дела представлял в суд для предварительного решения вопроса о дальнейшем производстве следствия и предании обвиняемого суду. Такой подход себя не оправдал, поскольку практика показала приверженность следователя функции уголовного преследования.

В послереволюционный период следователь по своему процессуальному статусу занял положение представителя обвинительной власти. Формирование полномочий прокурора в советский период определялось розыскным типом уголовного процесса, повлекшим упразднение судебного контроля за расследованием уголовных дел и передачу следственного аппарата (в 1929 г.) в состав прокуратуры. В результате этого вся полнота власти на досудебных стадиях уголовного судопроизводства была сосредоточена у прокурора.

УПК РСФСР не дифференцировал надзорные полномочия прокурора в зависимости от формы расследования: они были едины как для дознания, так и для предварительного следствия. Так, согласно п.3 ч.1 ст.211 УПК РСФСР, прокурор, осуществляя надзор за исполнением законов органами дознания и предварительного следствия, имел право давать письменные указания о расследовании преступлений, об избрании, изменении или отмене меры пресечения, квалификации преступления, производстве отдельных следственных действий и розыске лиц, совершивших преступления, а также возвращать уголовные дела органам дознания и предварительного следствия со своими указаниями о производстве дополнительного расследования.

Указания прокурора органам дознания и предварительного следствия в связи с возбуждением и расследованием ими уголовных дел являлись для этих органов обязательными (ст.212 УПК РСФСР).

Там же. С.174. Комментируя эту ситуацию, авторы Концепции судебной реформы в РСФСР отмечают, что «законодательство отрицало функциональную дифференциацию внутри системы уголовной юстиции, что … выражено не только в общности задач, но и путем соединения в лице одного субъекта различных по юридической природе видов деятельности. Прокурор сочетает в своей деятельности надзор за расследованием, процессуальное (в отношении следователей прокуратуры - и административное) руководство следствием, а при желании - и непосредственно расследовательскую деятельность»1.

За прокурором, согласно Концепции, должна сохраниться функция процессуального руководства расследованием со следующими полномочиями: - возбудив уголовное дело, передавать его следователю для производства предварительного следствия; - знакомиться с материалами органов дознания и уголовным делом, находящимся в производстве следователя, со всеми имеющимися протоколами и иными процессуальными актами; - давать указания органу дознания и следователю о направлении расследования, выяснении определенных обстоятельств, дополнении расследования; - присутствовать при производстве следственных действий; - по узкой, строго определенной категории уголовных дел (уголовное преследование следователей и прокуроров, других сотрудников правоохранительных органов) принимать на себя расследование в полном объеме, выполняя при этом все обязанности и пользуясь всеми правами следователя;

## Системный подход к оптимизации поликонтрольной деятельности на досудебных стадиях уголовного судопроизводства

Такой неутешительный вывод применим, к сожалению, и к другим видам преступлений. Как свидетельствует практика, не все преступления раскрываются даже профессионально подготовленными работниками следственных подразделений, в связи с чем не все лица, совершившие общественно опасные деяния, привлекаются к уголовной ответственности и наказанию.

Выступая в 2012 г. на расширенном оперативном совещании в г. Санкт Петербурге, Председатель Следственного комитета Российской Федерации А.И. Бастрыкин отметил тенденцию снижение на протяжении нескольких лет числа регистрируемых преступлений. Однако при этом в 17-ти регионах страны криминогенная обстановка ухудшилась. Наиболее значительный рост преступности зафиксирован в Республике Тыва (+8%), Новгородской области (+10%) и Чукотском автономном округе (+19%). Отмечен большой удельный вес тяжких и особо тяжких преступлений, по-прежнему составляющий свыше четверти от всего массива преступности (27%).

В 26 регионах страны увеличилось число убийств. Наиболее тревожное положение наблюдается в Хабаровском крае (+36%), Республике Алтай (+38%), Ярославской (+42%) и Мурманской (+106%) областях. В 28-ми субъектах Российской Федерации возросло количество фактов причинения тяжкого вреда здоровью, повлекшего по неосторожности смерть потерпевшего. Непростая ситуация сложилась в Калининградской и Тамбовской областях (прирост с 14 до 20 преступлений или +43%), Республике Мордовия (с 10 до 16 или +60%), Псковской (с 17 до 34 или +100%) и Магаданской (с 3 до 9 или +200%). В текущем году зарегистрировано уже 283 преступления террористического характера (-8%) и 316 преступлений экстремистской направленности (+13%)\

В докладе о состоянии законности в Российской Федерации в 2013 г. Генеральный прокурор РФ, характеризуя состояние преступности, также отметил сохранение тенденции ее снижения. Зарегистрировано 2 млн. 206 тыс. преступлений, что почти на 100 тыс. (или 4,2 %) меньше чем в 2012 году. Однако при этом полмиллиона тяжких преступлений остается нераскрытыми2. И это только тяжких, а не всех преступлений.

На специфику сферы расследования уголовных дел оказывает серьезное воздействие криминальный профессионализм. Содержание преступности претерпевает качественные изменения которые, к сожалению, характеризуются формированием устойчивой специализации преступной деятельности, становлением криминального профессионализма.

Этот феномен обусловливает (безотносительно к причинам) определенный поток преступлений, совокупность которых и представляет особый вид преступности - профессиональную.

Масштабность и интенсивность преступных проявлений, подтвержденная вышеизложенными статистическими показателями, является следствием взаимодействия международных криминальных структур, других форм организованной преступности, которые оказывают дестабилизирующее воздействие на политическое и экономическое положение в стране. Если раньше агрессивность преступников по отношению к сотрудникам правоохранительных органов ограничивалась оскорблениями, то теперь их психология изменилась: преступники действуют исключительно дерзко и цинично, не боятся ничего.

Изощрённость, агрессивность, профессионализм и организованность преступности только усиливаются, что позволяет характеризовать ее сегодняшний уровень как реально угрожающий национальной безопасности государства, его социально-экономическому развитию, гарантированным конституцией Российской Федерации и законами правам и свободам граждан, жизненно важным устоям общества. 3. Во взаимосвязи с усилением устойчивой специализации преступной деятельности, становлением криминального профессионализма, следует рассматривать этническую преступность, играющую существенную роль в развитии преступности как в современном мире, так и в Российской Федерации. Сформировавшаяся в поздний период существования Советского Союза, проблема этнической преступности в нашей стране продолжает сохраняться, чему способствовал целый ряд социально-экономических и политических факторов.

Этнический и клановый принцип создания организованных преступных сообществ, способствует увеличению их количества, расширению сфер деятельности этнических преступных сообществ, росту их влияния как на легальные формы и виды бизнеса, так и на криминальные 1.

На этническом и клановом принципе на территории России существуют более 150 организованных преступных сообществ и криминальных групп, организованных в сетевые структуры самого различного происхождения. Это – транснациональная преступность, представленная и китайцами, и вьетнамцами, и афганцами, и азербайджанцами, и представителями других национальностей, которая представляет угрозу национальной безопасности.

## Прокурорский надзор, процессуальный контроль и руководство следствием: соотношение категорий

Сторонники дальнейшего расширения полномочий РСО предлагают предусмотреть за ним право дачи указаний следователю и материалам проверки сообщения о преступлении, а не только по уголовному делу; при возбуждении перед судом ходатайства о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве наделить руководителя следственного органа правом давать следователю предварительное соответствующее согласие; при необходимости в производстве процессуального действия, требующего получения судебного решения, наделить руководителя следственного органа правом отказа для обращения в суд; возложить на руководителя следственного органа обязанность согласовывать ходатайства на производство процессуального действия, которое допускается на основании судебного решения при производстве предварительного следствия с вышестоящим руководителем следственного органа; наделить РСО правом признания доказательств недопустимым2.

По мнению В.В. Самсонова целесообразно наделение руководителя следственного органа полномочиями давать указания о производстве процессуальных действий, а не только отдельных следственных действий, но перечислять их в уголовно-процессуальном законе не следует. Ученый считает, что невозможно заранее предусмотреть какое именно, по мнению руководителя следственного органа, следует осуществить процессуальное действие, а следователь, ввиду незначительного опыта работы применительно к конкретной категории уголовного дела, может не осознавать актуальности производства конкретного процессуального действия 1.

В соответствии с главой 6 уголовно-процессуального кодекса РФ следователь и руководитель следственного органа являются участниками уголовного судопроизводства со стороны обвинения и реализуют функцию уголовного преследования (п.45 ст.5 УПК РФ). Единство функции уголовного преследования у следователя и РСО, как уже отмечалось, вызывает в научной литературе опасение возможной утраты руководителем следственного органа объективности, угрозы «обвинительного уклона».

Полагаем, что сторонниками такого подхода необоснованно противопоставляются деятельность РСО и следователя, поскольку их нахождение в единой системе следственных органов, реализация общей функции - уголовного преследования, обусловливают субъектную целостность (общность, единство) реализуемой ими деятельности в форме взаимодействия.

В научной литературе обращалось внимание на это обстоятельство. Например, И.В.Чечулин справедливо указывает, что «ведомственная соподчиненность субъектов - следователя и его непосредственного руководителя, их процессуальное и организационное неравенство в компетенции не исключают взаимодействия как объективно необходимого явления (выделено мною - А.Ж.), заключающегося в совместной, изначально согласованной деятельности, направленной на решение общих процессуальных задач»2.

Теорией социальной деятельности обосновывается, что «целостность связана с наличием определенного типа взаимодействия и возникающей на этой основе взаимообусловленности, взаимозависимости. Однако степень взаимодействия может быть различна, и в разных случаях может преобладать либо зависимость над независимостью, либо, наоборот, независимость над зависимостью. Следовательно, необходимо различать разные степени (типы) целостности. О системах в собственном смысле слова, т. е. об органической целостности объектов, можно говорить только в тех случаях, когда взаимозависимость преобладает, снимая собой независимость. Поскольку взаимодействие - хотя бы опосредственное, а значит, и некоторая взаимозависимость — имеются всегда, постольку, казалось бы, все объекты можно отнести к системам. Однако у ряда объектов взаимозависимость несущественна, она снимается независимостью. Такого рода объекты не системны, а квазисистемны. Квазисистема, следовательно, это такой объект, где взаимозависимость составляющих несущественна. Отнюдь не каждая квазисистема превращается в органическую систему, тем не менее, органические системы возникают из квазисистем. Поэтому целесообразно различать класс предсистем - как некоторых переходных состояний, знаменующих момент скачка, возникновения новой системы»1.

Типология взаимодействия следователя и руководителя следственного подразделения (первоначально именуемого начальником следственного отдела, а с 2007 г. - руководителем следственного органа), а также содержание их взаимообусловленности и взаимозависимости изменялись адекватно качественным изменениям состояния сферы осуществления следственной деятельности. Используя терминологию теории социальной деятельности, следует констатировать, что состояние их взаимообусловленности до реформы 2007 г. являлось предпереходным, поскольку их взаимозависимость носила несущественный характер.

Создание в 2007 г. Следственного комитета, т.е. нового типа целостности системы органов и осуществляемой ею деятельности, качественно изменило взаимодействие следователя и руководителя следственного подразделения, поскольку новое состояние их взаимозависимости, вызванное объективными причинами,содержательно изменило процессуальную взаимозависимость следователя и руководителя следственного органа, преобразуя ее во взаимодействие с входящими в ее состав субъектами уголовного судопроизводства, исключая, тем самым, почву для их противопоставления.

В научных исследованиях положительно отмечается расширение процессуальных прав руководителя следственного органа, его вхождение в структуру самого органа расследования, т.е. ведомственной принадлежностью, однако итоговая оценка нередко дается с позиции его противопоставления процессуальной самостоятельности следователя. Так, по мнению В.А. Шабунина, несмотря на то, что расширение процессуальных прав руководителя следственного органа неизбежно влечет определенные ограничения процессуальной самостоятельности следователя, такое законодательное новшество является адекватными потребностям правоприменительной практики. Ученый считает, что ограничение процессуальной самостоятельности следователя со стороны руководителя следственного органа, как субъекта, относящегося к органу предварительного следствия, влияет в меньшей степени на эффективность деятельности данного органа, в отличие от контроля, осуществляемого иным государственным органом 1.

## Проблемы правового регулирования предмета прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия

Проблема дальнейшей оптимизации прокурорского надзора за расследованием уголовных дел сохраняет свою актуальность. Прокуратура воздействует на процесс расследования уголовных дел, при этом содержание и средства надзорной деятельности должны отвечать требованиям эффективности.

В связи с этим является актуальным исследование целей прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства во взаимосвязи с целями процессуальной деятельности органов предварительного расследования. Согласно ст.6 УПК РФ, назначение уголовного судопроизводства состоит в защите прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений; защите личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод. Уголовное преследование и назначение виновным справедливого наказания в той же мере отвечают назначению уголовного судопроизводства, что и отказ от уголовного преследования невиновных, освобождение их от наказания, реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию.

Содержание уголовного преследования раскрывается и в части 2 статьи 21 УПК РФ, которая предусматривает, что в каждом случае обнаружения признаков преступления прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель принимают предусмотренные УПК РФ меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления.

Как видно, ст.6 УПК РФ не включает в назначение уголовного судопроизводства изобличение подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления, являющееся целью деятельности органов уголовного преследования. В связи с этим возникает вопрос о соотношении понятий цель и назначение уголовного судопроизводства, по которому в юридической литературе имеются противоречивые суждения. Ученые-процессуалисты по-разному интерпретируют понятие «назначение уголовного судопроизводства», определяя его и как цель, и как задача и т.д., при этом отождествляя либо, напротив, обособляя указанные термины. С этимологической точки зрения данные термины взаимообусловлены, так как одно из толкований слова «назначение» - «задача», а оба они имеют общее понятие - «цель»1.

По мнению одних, термин «назначение уголовного судопроизводства» заменил употреблявшееся ранее понятие «задачи уголовного судопроизводства», но юридическое предназначение использования в УПК РФ нового термина представляется им несколько иным.

Другие полагают, что назначение представляет собой наиболее желаемый результат, который может быть достигнут в рамках производства по конкретному делу. Поскольку результат, как правило, рассматривается как достигнутое состояние в процессе достижения цели - «будущий результат деятельности» 2 , то данный подход отождествляет цель и назначение уголовного судопроизводства.

Следует согласиться с мнением Ю.К. Орлова, что цели (задачи) уголовного судопроизводства определены в действующем УПК РФ крайне неудовлетворительно. По мнению ученого, устоявшийся десятилетиями и закрепленный ныне во всех процессуальных кодексах термин «задачи» почему-то заменен другим - «назначение».

Во-первых, в русском языке это слово используется либо как синоним цели, либо в возвышенном смысле, как предназначение. И, во-вторых, в законе этот термин всегда употреблялся совсем в другом смысле, например назначение судебного заседания или назначение экспертизы. Так что никакой необходимости в такой терминологической реформе не было. Сработало четко выраженное стремление разработчиков УПК РФ к оригинальничанию.

Причинами этого Ю.К. Орлов называет психологическую установку разработчиков на полный слом прежнего, «инквизиционного» уголовного процесса, стремление совсем уж отличиться от всех, в том числе и других процессуальных кодексов; явную ориентацию разработчиков УПК РФ на США, стремление создать УПК РФ по американскому образцу; явный «адвокатский уклон», стремление максимально обеспечить лишь интересы защиты, нередко в ущерб интересам другой стороны1.

Полагаем, что претендующая на цель ст.6 УПК РФ не отражает таковую в полной мере. Назначение – это внешняя категория, которая обозначает социальное явление, по своему содержанию более широкое, нежели уголовно-процессуальные отношения. В результате достижения назначения уголовного судопроизводства нормализуются любые общественные отношения, которые возникли в результате факта совершения преступления

В указанной норме, правильно отмечают З.З. Зинатуллин и Т.З. Зинатуллин, сформулирована важная социально значимая часть (выделено мною – А.Ж.) общих задач уголовного процесса. Однако, при всей важности этих задач, «не необходимость их достижения вызывает к жизни уголовный процесс, а то, что преступления, к сожалению, совершаются и их надо раскрывать, устанавливать и изобличать виновных в их совершении лиц. И такая задача не может не быть первоосновой уголовного процесса»1.

Мы разделяем мнение ученых, обращающих внимание на отсутствие в определении назначения уголовного судопроизводства общей социально значимой цели. По нашему мнению, исследование назначения и цели уголовного судопроизводства не следует ограничивать только этими правовыми категориями, это малопродуктивно. Необходимо использование понятийного аппарата теории деятельности, в частности такой категории, как потребность в деятельности.

Каждая особенная деятельность, отмечает известный исследователь социальной деятельности А.Н. Леонтьев, отвечает определенной потребности субъекта, стремится к предмету этой потребности, угасает в результате ее удовлетворения и воспроизводится вновь - может быть, уже в совсем иных, изменившихся условиях. Главное, что всегда за предметом деятельности стоит потребность, что он всегда отвечает той или иной потребности2. Потребность определяется как надобность, нужда в чем-нибудь, требующая удовлетворения3; первоисточник мотивации - нужда в том, что необходимо для существования личности (коллектива, общества), их нормального функционирования, осознанная необходимость в производстве, распределении, обмене и потреблении материальных благ, социальных и культурных ценностей