Богатова Екатерина Владимировна. Контрольно-надзорная деятельность за исполнением законов и ее эффективность в стадии возбуждения уголовного дела: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.09 / Богатова Екатерина Владимировна;[Место защиты: Саратовская государственная юридическая академия], 2016.- 246 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**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

**Введение к работе**

**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 связанны 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.

Порядок осуществления уголовно-процессуальной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела в последние годы также подвергался неоднократ-

1 См.: Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уго  
ловно-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 Фе  
дерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» //  
СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 16; Федеральный закон от 30 декабря 2015 № 440-ФЗ «О внесении из  
менений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения пол  
номочий 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:  
(дата обращения: 21.02.2016).

ным 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, обусловливают 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.

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.

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:  
(дата обращения: 14.09.2014).

**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. Головко, 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, A.М. Ларин, Е.Г. Лиходаев, П.А. Лупинская, Н.С. Манова, В.А. Михайлов, Н.А. Моругина, Т.Г. Морщако-ва, 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. Хими-чева, О.В. Химичева, М.А. Чельцов, И.В. Чепурная, А.В. Чубыкин, А.А. Чуви-лев, 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. Суслова, 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;

1. определить сущность стадии возбуждения уголовного дела и значение контрольно-надзорной деятельности в реализации ее задач на современном этапе;
2. комплексно исследовать действующую систему контроля и надзора в первой стадии уголовного процесса, выявить предмет и пределы деятельности каждого ее субъекта;
3. сформулировать определение эффективности контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела;
4. разработать критерии оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности в первой стадии уголовного процесса;
5. с учетом выделенных критериев определить эффективность контрольно-надзорной деятельности на этапе приема и регистрации сообщений о преступлениях;
6. 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 деятель-

ность 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 судопроизводства 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, началь  
ника органа и подразделения дознания, имеющую постоянный характер и осу  
ществляемую в форме проверки законности, целесообразности, объективности  
и разумности сроков производимых действий, принимаемых решений подчи  
ненными следователями и дознавателями при приеме регистрации и разреше  
нии сообщений о преступлениях, с правом в определенных случаях устранять  
нарушения и применять меры воздействия.

1. 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.
2. 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.

1. 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.
2. 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 подчи  
ненных сотрудников материалы проверок до принятия по ним процессуальных  
решений, давать письменные указания о проведении конкретных проверочных  
действий в целях установления обстоятельств, имеющих значение для вынесе  
ния 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 поста  
новления руководителя следственного органа, следователя, дознавателя о воз  
буждении 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 даль  
нем плавании, руководителями геолого-разведочных партий или зимовок, на  
чальниками российских антарктических станций или сезонных полевых баз,  
удаленных от мест расположения органов дознания, главами дипломатических  
представительств или консульских учреждений Российской Федерации проку  
рор незамедлительно уведомляется указанными лицами о начатом расследова  
нии. В данном случае постановление о возбуждении уголовного дела передает  
ся 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 на  
стоящей статьи, не может рассматривать дело по существу.

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

тивностью 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, прокурорско  
го надзора и деятельности органов предварительного расследования различных  
ведомств Республики Дагестан, Республики Татарстан, Чеченской Республики,  
Ставропольского края, Ивановской, Калужской, Ростовской и Саратовской об  
ластей;

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 академии, 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 ХХI 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».

**Структура диссертации** обусловлена целями и задачами, отражающими научно-практический характер исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка используемых источников и семи приложений.

## Развитие контрольно-надзорной деятельности в стадии возбуждения уголовного дела

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 обусловливает 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 доследственной 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 которых 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.

## Действующая система контроля и надзора в стадии возбуждения уголовного дела

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 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 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 беспро-бельности 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.

## Проблемы повышения эффективности контроля и надзора при приеме и регистрации сообщений о 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 информационных писем; систематически осуществляются выезды в прокуратуры городского и районного звена для оказания практической и методической 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 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 райпрокуро-ров 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 пределах 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.

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

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. 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.

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 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.